

740



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

"EL PROCESO DE REFORMA A LA CONSTITUCION
POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"
(ANALISIS Y CRITICA)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MONICA RODRIGUEZ TIRADO

ASESOR: LIC. ERNESTO ROMAN GALAN



MEXICO, D.F.

2002



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.



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

División de Educación Continua

y la
Suprema Corte de Justicia de la Nación

Otorgan la presente

CONSTANCIA

Mónica Rodríguez Tirado

Por haber terminado exitosamente el Seminario de

"Apoyo a la Titulación"

celebrado del 13 de enero al 10 de noviembre de 2001

"FORMIRAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Antigua Escuela Nacional de Jurisprudencia, a 10 de noviembre de 2001

Lic. Alfonso Muñoz de Cote Otero
Jefe de la División de Educación Continua

Lic. Ernesto Román Galán
Coordinador Académico del Seminario

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



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA 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:

La alumna **RODRÍGUEZ TIRADO MÓNICA**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"EL PROCESO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ANÁLISIS Y CRÍTICA)"**, bajo la dirección del suscrito y de el Lic. Ernesto Román Galán, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Lic. Román Galán, en oficio de fecha 17 de abril de 2002 y el Lic. Felipe Rosas Martínez, mediante dictamen del 27 de mayo del mismo año, manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, 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 de la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., mayo 28 de 2002.


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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

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

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

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada **"EL PROCESO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ANÁLISIS Y CRÍTICA)"**, elaborada por la alumna **RODRÍGUEZ TIRADO MÓNICA**.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, el sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobado, a efecto de que presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente

Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

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

ATENTAMENTE.

**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU".
Cd. Universitaria, D.F., a 27 de mayo de 2002.**

Felipe Rosas Martínez

LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ

**Profesor adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.**



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

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

Distinguido Dr. Venegas:

Me dirijo a usted a fin de someter a su consideración el trabajo recepcional intitulado "EL PROCESO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS" (ANÁLISIS Y CRÍTICA), que la alumna **MÓNICA RODRÍGUEZ TIRADO**, ha concluido y en su momento inscrito en el seminario a su digno cargo, bajo la dirección del suscrito.

La tesis de referencia denota en mi opinión todos los elementos formales y metodológicos, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia, en consecuencia, la monografía en cuestión reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad como tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

Sin otro particular por el momento, aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., abril 17 de 2002.



LIC. ERNESTO ROMÁN GALÁN.
Profesor de Carrera T.C.
adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo

Mi agradecimiento a la Universidad Nacional Autónoma de México, mi *alma mater*, por seguir siendo la gran institución educativa que nos abre las puertas al conocimiento.

A la Suprema Corte de Justicia de la Nación que con gran espíritu humanista impulsa a sus colaboradores a la superación profesional.

A mis Padres...

Gracias por su confianza y apoyo que hicieron posible la culminación de este proyecto. Los amo.

A Javier, Alejandro y Carlos...

Con cariño.

A mis amigos...

Por enriquecer mi experiencia de vida, comprenderme e impulsarme.

A mis maestros...

Por los conocimientos que por ellos adquirí durante mi formación profesional, en especial al profesor Lic. Ernesto Román Galán por la dedicación y apoyo que me brindó para la realización de esta Tesis.

Pero sobre todo GRACIAS a DIOS

EL PROCESO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ANÁLISIS Y CRÍTICA)

ÍNDICE

Introducción.	1
1. Poder Reformador	3
1.1 Reformabilidad de la Constitución	3
1.2 Poder Constituyente, Poderes Constituidos y Poder Reformador.	6
1.3 Rigidez y flexibilidad.	21
1.4 Facultad revisora limitada.	23
1.5 Facultad revisora ilimitada.	28
1.6 Decisiones políticas fundamentales.	30
1.7 Mutación de la Constitución.	33
2. Antecedentes Históricos	37
2.1 Constitución de Cádiz de 1812.	37

2.2 Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, promulgada en Apatzingan.	41
2.3 Constitución Federal de 4 de Octubre de 1824.	43
2.4 Constitución Centralista de 1836.	48
2.5 Constitución de 1857.	51
2.6 Congreso Constituyente de 1916-17.	54
3. La Reforma Constitucional en el Derecho comparado	58
3.1 Ámbito internacional:	58
3.1.1 Sistema Estadounidense.	59
3.1.2. Sistema Español.	64
3.1.3. Sistema Francés.	70
3.1.4. Sistema Suizo.	83
3.2 Ámbito local:	88
3.2.1 Veracruz.	88
4. Análisis del artículo 135	93
4.1 Integración del Poder Revisor.	93
4.2 Iniciativa.	97
4.3 Procedimiento Legislativo.	103
4.4 Promulgación.	114

4.5 Críticos del sistema establecido.	116
4.6 Clasificación de las reformas constitucionales.	122
4.7 Reformas a la Constitución de 1917.	126
Conclusiones.	143
Bibliografía.	150

INTRODUCCIÓN

La reforma constitucional es el medio por el cual la Ley Fundamental se actualiza. La sociedad esta en constante transformación, por lo que la Constitución no puede quedar atrás para convertirse en una simple hoja de papel con ordenamientos sin sentido ni aplicación en la realidad. Pueden surgir hipótesis no previstas por la norma constitucional, que se produzcan modificaciones impuestas por la realidad o incluso situaciones anormales que demanden una respuesta jurídica, por lo que, es necesario el proceso de reforma para su perfeccionamiento, de ahí que en el artículo 135 se prevé el procedimiento correspondiente. La Constitución es un objeto en constante proceso de evolución.

Las reformas constitucionales muchas veces no responden a lo anterior, sino a intereses de partido o personales de quien detente el poder, como se refleja en las más de 400 reformas que hasta el momento se han realizado a la Constitución vigente, por lo que es necesario cuestionarnos si el procedimiento reformativo cumple con la función de ser un instrumento protector de la Constitución, establecer en que casos se debe llevar a cabo y sus alcances lo que haremos en este trabajo. No se trata de analizar las reformas, sino el procedimiento establecido para ello.

Considero que para evitar que se realicen reformas o adiciones sin sentido debería existir algún filtro para verificar su procedencia dentro del proceso de reforma y si es que cumple el objetivo para el cual fue creado el procedimiento de reforma a la Constitución, evolucionar en la medida en que las necesidades y aspiraciones de la sociedad lo requiera, por lo que estudiaremos cómo se realiza, quién lo realiza y porqué.

En primer lugar, trataremos lo relativo a los sujetos u órganos del Estado que intervienen en el proceso de reforma a la Constitución, la naturaleza del poder reformador su función y sus límites, así como los alcances de la reforma constitucional.

En segundo término analizaremos los antecedentes de cómo fue regulado el proceso de reforma a nuestras diferentes constituciones, ya que, el procedimiento que describe el artículo 135 de la Constitución vigente es el resultado de todo un proceso histórico, no siempre se contempló la misma forma de reformar la Constitución.

En un siguiente apartado se abordarán los procesos de reforma constitucional establecidos en otros países, como son España, Estados Unidos, Francia y Suiza, pues su experiencia al respecto nos ayudará a tener una mejor perspectiva; el derecho comparado es un instrumento valioso para la ciencia jurídica, que auxilia en la renovación de nuestras instituciones.

El desarrollo de todo lo anterior nos dará las herramientas necesarias para analizar por último el procedimiento de reforma constitucional establecido en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para fijar nuestra postura; pero sobre todo para hacer propuestas a la luz de la reciente excitativa hecha por el titular del Poder Ejecutivo Federal para hacer una revisión integral al texto constitucional.

El número impresionante de reformas a la Constitución, la rigidez en que se encuentra clasificada y las diferentes declaraciones vertidas en el sentido de realizar una revisión integral a la misma o en su caso una nueva Constitución despierta el interés por el tema.

CAPITULO I

EL Poder Reformador

1.1 Reformabilidad de la Constitución 1.2 Poder Constituyente, Poder Constituido y Poder Reformador. 1.3 Rigidez y flexibilidad. 1.4 Facultad revisora limitada. 1.5 Facultad revisora ilimitada. 1.6 Decisiones políticas fundamentales. 1.7 Mutación de la Constitución.

1.1 Reformabilidad de la Constitución

Desde los orígenes del hombre fue necesario que se agrupara para poder enfrentar los problemas y conflictos que en la vida se presentaran, el hombre es un ser social por naturaleza, que no puede vivir más que en sociedad y para que ésta se conserve y facilitar la convivencia, fue necesario que la conducta del hombre sea guiada por reglas que él mismo se imponga.

En toda sociedad organizada existen conductas que se consideran necesarias para la convivencia y fin de la misma, desde el momento en que estas conductas adquieren el carácter de obligatorias y su incumplimiento trae consigo determinadas consecuencias, se puede hablar de norma.

En éste orden de ideas, para el maestro Miguel Alejandro López: "La norma jurídica se presenta entonces como una prescripción de una conducta o de un comportamiento obligatorio con carácter imperativo, de tal manera que su incumplimiento acarrea una consecuencia jurídica negativa, que es la sanción"¹

¹ LOPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, Técnica Legislativa, Mc Graw Hill, México, 2001, p. 48

El hombre se ha ido transformado y por ende la sociedad, por lo que las leyes que rijan la conducta de los individuos en una sociedad no pueden permanecer al margen de los cambios que se presenten, el cambio de valores que en alguna época se consideraron esenciales, los alcances tecnológicos y científicos, y la misma complejidad de la sociedad, hace necesario que la ley se actualice, por lo que la ley ha tenido que cambiar.

El anhelo de perfeccionamiento y la tendencia evolutiva de la sociedad y su incesante transformación condiciona a los poderes públicos a la conformación de una nueva legislación.

La adecuación del derecho a la realidad supone necesariamente una revisión periódica de los ordenamientos legales, este cambio se da fundamentalmente por medio de la abrogación o derogación de los textos legales.

En la derogación se da la privación parcial de efectos de la ley, sólo en algunos de sus preceptos. La abrogación es la privación total de efectos a la Ley, quitarle fuerza en todas sus partes; el Código Civil en su artículo 9° hace mención de estas dos figuras:

Artículo 9°.- La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente, o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior.

Del precepto se distinguen dos clases de abrogación, expresa y tácita.

Expresa.- Se da cuando en una nueva ley se declara la abrogación de una Ley anterior, normalmente se declara en los artículos transitorios, que las disposiciones anteriores que contraríen a ésta quedan derogadas.

Tácita.- resulta de la incompatibilidad total o parcial que existe entre los preceptos de la ley anterior y los de la posterior, ya que no podrían aplicarse ambas leyes a la vez y debe suponerse que es voluntad del legislador que se observe la segunda. En la derogación o abrogación de las leyes o decretos se observan los mismos trámites que para la formación de las mismas.

Ahora bien, el conjunto de normas jurídicas que integran el orden jurídico no se encuentran en el mismo rango, sino en forma escalonada de mayor a menor jerarquía. Existe una norma de la cual depende la validez de todas las demás normas, ya que todas las normas jurídicas se crean con arreglo a otra norma jurídica de mayor jerarquía, partiendo de una base que contiene los principios de la organización del Estado. En nuestro sistema ésta norma fundamental es la Constitución.

La Constitución, ley fundamental y suprema de un Estado también debe actualizarse en la medida que la sociedad así lo exija, pero por su misma naturaleza el procedimiento para modificarla se presenta con características diferentes que lo convierten en más complejo.

La Constitución debe cambiar a medida que las necesidades y aspiraciones del pueblo vayan cambiando en el transcurso del tiempo, así se entendió desde las primeras Constituciones, en la constitución francesa de 1793 en su artículo 28, relativo a los derechos del hombre señalaba: *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.*

Como lo afirma del doctor Ignacio Burgoa: "...si estas (las normas jurídicas) ya no únicamente no encuentran respaldo en las circunstancias que otrora hubieren implicado su motivación real, positiva y verdadera, sino que incluso signifiquen serios obstáculos para la obtención de la justicia e igualdad, debe necesariamente modificarse ... La Constitución no debe ser un tabú; no es un ordenamiento

inmodificable pese a su supremacía; como producto jurídico excelso de la vida evolutiva de los pueblos, debe siempre estar en consonancia con las diversas etapas de la transformación social en su sentido genérico.²

En opinión de los juristas Fix-Zamudio y Valencia Carmona, "la reforma constitucional, es una institución necesaria e inevitable en un Estado de Derecho. Se entiende por reforma constitucional la actividad normativa que modifica el propio texto fundamental, haciendo intervenir a los órganos que crean la ley y observando un procedimiento preestablecido. La reforma puede modificar, suprimir o sustituir un precepto por otro, así como revisar el orden constitucional en general. La mayor parte de las Constituciones en el capítulo o en las disposiciones finales, regulan la reforma constitucional."³

La actualización de la norma fundamental por medio de la reforma evita que la misma quede reducida a un conjunto de normas sin aplicación, también resuelve situaciones no previstas por el constituyente.

Por la importancia de la Constitución y de acuerdo con el principio de supremacía constitucional, las normas constitucionales tienen una protección especial y generalmente el órgano que realiza las reformas es también especial.

1.2 Poder Constituyente, Poder Constituido y Poder Reformador.

Una vez que la Constitución ha sido creada, es conveniente distinguir entre el Poder Constituyente, Poderes Constituidos y Poder Reformador de la Constitución, en otras palabras entre el poder que hace la Constitución, la serie de

² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Reformabilidad de la Constitución en Hacia una Nueva Constitucionalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, p. 13

³ FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 2ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 2001, pp. 101-102

poderes u órganos creados por ésta, y aquel poder u órgano que puede o no reformarla.

El Poder Constituyente encargado de hacer la Constitución se extingue cuando ha cumplido su cometido, es cuando nacen los poderes constituidos que son obra y emanación del primero, su distinción no ha presentado para los tratadistas grandes dificultades, el problema reside cuando la Constitución establece un órgano encargado de realizar las reformas o adiciones necesarias para adecuar el texto constitucional a la realidad, que se ha denominado de diferentes maneras entre otras: poder revisor, poder reformador, poder constituyente constituido y poder constituyente permanente.

La gran mayoría de los estudiosos en derecho, se remiten al concepto de poder constituyente dado por el tratadista Carl Schmitt, en los siguientes términos: "La voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política."⁴

Para este autor la Constitución es un acto de voluntad política, es un mandato, no se apoya en ninguna norma para su validez; el poder constituyente no se agota con la realización de la Constitución sino que al lado y por encima de la misma sigue subsistiendo esa voluntad, es único e indivisible, es la base que abarca todos los poderes, va más allá al decir qué: "Todo auténtico conflicto constitucional que afecte a las bases mismas de la decisión política de conjunto, puede ser decidido, tan sólo, mediante la voluntad del poder constituyente."⁵

El titular del Poder Constituyente ha derivado históricamente entre el monarca y el pueblo o nación, en la actualidad se considera que ésta última es el sujeto del Poder Constituyente.

⁴ SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Editorial Nacional, México, 1966, p. 86.

⁵ *Idem*, p. 88.

Con frecuencia se le equipara al concepto de Nación con el de Estado, por lo que es importante distinguir entre ellos.

Los tratadistas no se han puesto de acuerdo sobre su naturaleza, origen, funciones y fines del Estado, algunos lo consideran una comunidad política desarrollada, consecuencia natural de la evolución humana, otros como la estructura del poder político de una comunidad.

En éste sentido el maestro Tena Ramírez considera que: "El Estado aparece como la organización política suprema de una comunidad o de una colectividad, mediante un orden de normatividad impositiva o coercitiva, que tiene un ámbito o campo especial de validez (territorio), con dimensiones de autonomía o autarquía, la cual algunos suelen llamar soberanía, nota que hoy en día está en crisis, entre otras razones, porque cada vez se abre más ancho camino la idea de que los Estados deben estar subordinados a la organización de la comunidad internacional."⁶

Por otra parte, el jurista Andrés Serra Rojas afirma: "El Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo. Se integra u organiza con una población –elemento humano, o grupo social sedentario, permanente y unificado -, asentado sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo."⁷

El Estado crea derecho, aplica una Constitución; el Estado contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones: celebra tratados, es sujeto de derecho internacional; el Estado en suma es titular de derechos y obligaciones.

⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 31ª ed., Ed Porrúa, S.A., México, 2000, p. 264.

⁷ SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, 13ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1996, p. 167.

Básicamente se concibe al Estado como lo señala el maestro Tamayo y Salmorán "una corporación, como una persona jurídica. Esta corporación es una corporación territorial, esto es, actúa y se manifiesta en un espacio, una determinada circunscripción territorial. Otra de las características del Estado, igualmente esencial, es que actúa, se conduce de forma autónoma e independiente"⁸ Es una organización o una comunidad organizada, que descansa en un sistema de reglas o normas, que constituyen el aparato normativo del Estado.

Respecto a Nación (del latín *natio-onis*, conjunto de personas que tienen una tradición común), siguiendo al doctor Jorge Carpizo "podemos caracterizar a la nación como el grupo de hombres, generalmente grande, unido por sentimientos de solidaridad y de fidelidad que ayudan a crear una historia común y por datos como la raza, la lengua y el territorio, y que tiene el propósito de vivir y de continuar viviendo juntos en el futuro".⁹

Para el tratadista Carl Schmitt: la palabra Nación: es más expresiva e induce menos a error. "Designa al pueblo como unidad política con capacidad de obrar y con la conciencia de su singularidad política y la voluntad de existencia política, mientras que el pueblo que no existe como nación es una asociación de hombres unidos en alguna manera de coincidencia étnica o cultural, pero no necesariamente política."¹⁰

"El pueblo, la nación, sigue siendo el basamento de todo acontecer político, la fuente de toda la fuerza, que se manifiesta en formas siempre nuevas, que siempre saca de sí nuevas formas y organizaciones, no subordinando nunca, sin embargo, su existencia política a una formulación definitiva".¹¹

⁸ TAMAYO y SALMORÁN, Rolando, *Estado*, en el Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ed. Porrúa, S.A., México, 2000, p. 1557.

⁹ CARPIZO, Jorge, *Nación*, en el Diccionario Jurídico Mexicano Op. cit. p. 2577

¹⁰ SCHMITT, Carl, op. cit. pp. 90-91.

¹¹ *idem*, p. 91.

Ahora bien, en el entendido que el Poder Constituyente depositado en el pueblo, debe manifestar su voluntad para plasmarla en el texto constitucional, pero como éste no es un órgano firme, establecido, la pregunta sería ¿cómo exterioriza esa voluntad?, en la práctica política en la mayor parte de los países, se expresa mediante la votación secreta, aunque de forma natural por el repulso o asentimiento de la multitud reunida que se manifiesta.

Se han formado Asambleas Constituyentes, por medio de un proceso democrático de elección del pueblo a través del voto, ya sea para que proyecte y apruebe el nuevo texto, o que se requiera un referéndum que apruebe o niegue la Constitución o que además se requiera del asentimiento de los distintos Estados miembros.

La legitimidad de la Constitución no se apoya en normas jurídicas, sino en que el sujeto titular de este poder, sea reconocido como legítimo, por ejemplo en una sociedad donde se reconozca que el poder constituyente es una facultad del pueblo, se ésta aceptando la legitimidad de éste sujeto, por el contrario en una monarquía, se reconoce que el poder constituyente radica en el monarca, entonces, éste es el legitimado para elaborar la constitución.

Para el maestro Tena Ramirez es cuando "el pueblo hizo uso de su soberanía por medio de sus representantes reunidos en una asamblea especial, cuya obra fue la Constitución, la cual viene a ser de este modo expresión de la soberanía."¹²

De la idea anterior se desprende la necesaria referencia al concepto de soberanía y como su titular al pueblo que la ejerce a través de representantes quienes elaboran la Constitución, basándose en el mandato del pueblo.

¹² TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 33ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 2000, p. 45.

La Soberanía, fue el resultado de las luchas que se dieron entre el rey, el imperio, el papado y los señores feudales, de estas luchas nace un poder que no reconoce otro superior.

La soberanía es la instancia última de decisión, es la libre determinación del orden jurídico.

Este concepto se ha ido transformando gracias a las ideas de grandes pensadores, en la actualidad la mayoría de los autores y de las Constituciones reconocen en el pueblo el ejercicio de la soberanía que construye la organización política que desea darse. Su voluntad decide la Constitución política, y en la propia ley fundamental, las características del sistema que se adopte.

Por otra parte, el pueblo titular de la soberanía deposita este poder soberano en la Constitución, es decir, como lo señala el maestro Tena Ramírez "La soberanía, una vez que el pueblo la ejerció, reside exclusivamente en la Constitución, y no en los órganos ni en los individuos que gobiernan."¹³

La supremacía de la Constitución denota la expresión de soberanía, y también el hecho de que es la ley que rige todas las leyes, que esta por encima de cualquier autoridad, obliga por igual a gobernantes y gobernados.

Ahora bien para el maestro Pedro de Vega, "Cuando se habla de soberanía del Derecho, no se alude a otra cosa que al adecuado funcionamiento de la mecánica constitucional que evita, y no hace necesario, que el poder constituyente originario salga de su largo retardo y aparezca como lo que realmente es: el único y auténtico soberano del Estado"¹⁴

¹³ idem, p. 11.

¹⁴VEGA, Pedro De, *La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente*. Tecnos, Madrid, 1995, p. 109.

El citado jurista señala que la soberanía más que en el pueblo radica en la constitución de la siguiente manera: "En la medida en que el poder constituyente realiza su obra, y desaparece como tal, con él se extingue y desaparece también el dogma de la soberanía popular. Al aprobarse la Constitución, que obliga por igual a gobernantes y gobernados, el único axioma efectiva y verdaderamente operante del Estado constitucional, no puede ser otro que el de la supremacía constitucional."¹⁵

Por su parte el maestro Recaséns Siches, trata el tema del Poder Constituyente cuando hace referencia a la distinción de las maneras de producción de normas jurídicas en derivativa y originaria, señalando que la producción originaria es: "aquella en que se crea la norma fundamental de un orden jurídico, la cual da nacimiento a éste, sin apoyo en ninguna norma jurídica positiva previa".¹⁶

Otra característica del poder constituyente, es que no se valida en alguna norma anterior, ya sea porque no existe o si existió ha perdido su validez y su vigencia, por lo que, las que se crean como nuevas no necesitan ser validadas jurídicamente y constituyen normas primarias éstas a su vez se justifican histórica o políticamente por medio de algún juicio de valor.

El problema para el jurista Recaséns Siches, no tiene gran trascendencia cuando se trata de un nuevo Estado que ha surgido a la esfera internacional, sino cuando por medio de un golpe de estado o revolución, se rompe con el régimen anterior y se crea uno nuevo.

El citado autor, establece requisitos para que el nuevo régimen surgido originariamente sea considerado como de Derecho; el primer requisito consiste en que se trata de mandatos con forma jurídica y no de mandatos arbitrarios ni caprichos de quien dispone de la fuerza, el segundo es que persiga un reconocimiento de la mayoría de la comunidad, que la sociedad este de acuerdo

¹⁵ *idem*, p. 20.

¹⁶ RECASENS SICHES, Luis, *Introducción al Estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1972, p. 184

con este sistema y el tercero consiste en que el nuevo orden reconozca la dignidad de las personas humanas individuales.¹⁷

Por otra parte, el maestro Pedro de Vega, señala: "Que desde el momento en que, por un lado, se admite como único supuesto legitimador del Estado el principio democrático de la soberanía popular, y por otro lado, se considera que la única forma viable de organizar la comunidad política es a través de los esquemas de la democracia representativa, se establecieron históricamente las bases sobre las que inexorablemente ha de surgir la noción de poder constituyente."¹⁸

El poder constituyente surge tal y como hoy lo conocemos, cuando converge el principio político democrático por el que se entiende que corresponde al pueblo la titularidad de la soberanía y como una necesidad impuesta por la realidad histórica, la democracia representativa.

Se trata de un poder absoluto y total, se considera que la titularidad del poder constituyente corresponde al pueblo como soberano, en lo que existe discrepancia es en la forma en que el pueblo ejerce este poder soberano, los modelos que históricamente han existido son el norteamericano y el europeo, en el primero se considera que; el ejercicio del poder constituyente requiere de la participación directa del pueblo como efectivo titular de la soberanía; por otra parte, en el europeo se admite la delegación de competencias y se incorpora el principio representativo a la mecánica del poder constituyente.

En el primer caso se considera que el poder soberano que tiene el pueblo es inalienable, por lo que no se puede ejercer a través de representantes, y en todo caso que se elabore un proyecto de Constitución por alguna asamblea, necesariamente tiene que ser aprobado por el pueblo mismo. Diferente es la concepción que considera, que no es el pueblo sino la nación el portador del poder

¹⁷ *idem*, p. 188

¹⁸ VEGA, Pedro De, *op. cit.* p. 25

constituyente y al ser la Nación un ente abstracto solo puede ejercer este poder por medio de representantes, impidiendo toda intervención directa del pueblo.

Para el doctor Miguel Carbonell¹⁹, el Poder Constituyente para considerarse como democrático debe atenderse a los siguientes puntos:

- a. A las condiciones de su integración; si en tal poder concurren el rey y el pueblo, puede hablarse de Constituciones pactadas; si únicamente lo conforma el rey, de Constituciones otorgadas, y si lo integra exclusivamente el pueblo soberano, puede dar lugar a Constituciones democráticas.
- b. A los contenidos que asigna a la Constitución que crea, de modo que tendrá una legitimidad plenamente democrática el poder constituyente que, además de haber contado en su integración con la participación del pueblo, cree una Constitución en la que garanticen los derechos y libertades de todos los habitantes del Estado.

Este poder no tiene ningún tipo de límite jurídico interno, para realizar su función, pero, si tiene límites de carácter externo que rige el derecho internacional, además de lo que se han venido señalando, que son juicios de valor que en cada época predominen.

Para el maestro Tena Ramírez: "Si el fin de toda Constitución consiste en implantar un orden jurídico, su primera y fundamental limitación la tiene en la determinación de establecer, no la anarquía ni el absolutismo, sino precisamente un orden jurídico"²⁰

Algunas de las consideraciones que no puede dejar de tomar en cuenta este poder para realizar su función, son entre otros: el principio de separación de

¹⁹ CARBONELL, Miguel, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho Mexicano*, 3ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 2000, p. 134

²⁰ TENA Ramírez, Felipe, *op. cit.* p. 27

poderes, los factores reales de poder, que rigen en el seno de toda sociedad, el Derecho internacional (derechos humanos), la defensa de la Constitución por medio de un proceso de reforma especial, sin negar la necesidad de ir adecuando el texto Constitucional a la realidad cambiante de una sociedad.

Una vez que ha cumplido su labor, el Poder Constituyente desaparece, y cede el paso a los poderes constituidos, que principalmente son el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y el Poder Judicial, que son los que gobiernan; y a la propia norma creada que se configura como ley suprema.

Conforme a todo lo anterior, podemos señalar algunas diferencias que existen entre poder constituyente y poderes constituidos, en primer lugar los poderes constituidos son obra y emanación del poder constituyente, los poderes constituidos solo pueden ejercer su actividad dentro de lo que expresamente señale la Constitución, en cambio, el poder constituyente no se apoya en ningún precepto para su actividad.

Los poderes constituidos son consecuencia lógica del poder constituyente, éste únicamente otorga facultades, pero nunca las ejerce, al contrario de los poderes constituidos, que ejercitan las facultades recibidas del constituyente, sin otorgárselas nunca a sí mismos.

Entre poder constituyente y los poderes constituidos existen varias diferencias, así lo señalan los juristas Fix Zamudio y Valencia Carmona²¹ y las clasifica en tres grupos:

1. De Naturaleza, el poder constituyente es en cuanto a su naturaleza creador y los poderes constituidos son creados.
2. Cronológica; el poder constituyente es anterior y los constituidos posteriores.

²¹ FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 2ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 2001, pp 95 - 96

3. Funcional; el poder constituyente tiene por tarea hacer la Constitución y los poderes constituidos gobernar.

Nunca los Poderes Constituidos pueden cambiar por sí mismos sus obligaciones frente a los gobernados, sólo pueden hacer lo que expresamente ésta contenido en la Constitución.

Ahora bien, como la obra del Poder Constituyente normalmente requiere que se actualice y se adecue a las necesidades que la realidad exige, y en concordancia con el principio de supremacía constitucional, las normas constitucionales tienen una protección especial, y generalmente el órgano que realiza las reformas es también especial, encargado de mantenerla al día, que resuelva los nuevos problemas que se presenten, a éste órgano lo han denominado: poder revisor, poder reformador, poder constituyente permanente, constituido, derivado e instituido.

La función de "revisar" implica un acto anterior a la reforma, es someter a un examen previo para corrección, por otra parte, identificarlo con el poder constituyente, se presta a confusiones, denominarlo "poder constituyente constituido", va contra la misma naturaleza del poder constituyente, ya que éste no reconoce límites por lo que no puede equipararse con un poder creado por otro poder, en el caso de "permanente", este poder entra en acción cada vez que es requerido y no constantemente; como veremos más adelante.

La cuestión terminológica, no es simple, pues lleva implícita la forma de ver a este órgano, su naturaleza y sus límites, ya sea que se identifique con el poder constituyente o se le considera como poder constituido, por lo que la denominación depende de la postura que se adopte.

La naturaleza de este poder ha presentado varias dificultades para su comprensión, dado que no es un poder constituyente soberano, ni tampoco, un poder constituido que no pueda tocar la constitución, es un órgano intermedio,

está bajo el poder constituyente, pero sobre los constituidos, en este caso tiene la facultad de modificar la Constitución, pudiendo inclusive afectar a los poderes constituidos.

Participa de alguna forma de la función constituyente, desde el momento que puede modificar la obra constitucional, más no de su soberanía, ya que no puede hacer más allá que lo que esta previsto expresamente en la Constitución y de acuerdo al proceso establecido por la misma.

Así el alcance de su función consiste básicamente en reformar la Constitución, al respecto consideramos pertinente señalar algunas definiciones de lo que se entiende por reforma a la Constitución.

En opinión de los juristas Fix-Zamudio y Valencia Carmona, "la reforma constitucional, es una institución necesaria e inevitable en un Estado de Derecho. Se entiende por reforma constitucional la actividad normativa que modifica el propio texto fundamental, haciendo intervenir a los órganos que crean la ley y observando un procedimiento preestablecido. La reforma puede modificar, suprimir o sustituir un precepto por otro, así como revisar el orden constitucional en general. La mayor parte de las Constituciones en el capítulo o en las disposiciones finales, regulan la reforma constitucional."²²

Para el doctor Miguel Carbonell, "la reforma constitucional es un ejercicio más de democracia dentro del Estado Constitucional contemporáneo. Y no un ejercicio cualquiera, pues ciertamente la actualidad reformadora del texto constitucional siempre que opera para afectar decisiones que en algún tiempo anterior se han considerado fundamentales por los habitantes de un Estado, con la reforma constitucional se modifica la concepción de la "utopía concreta" y el modelo del

²² *idem*, pp. 101-102

diseño de vida que el constituyente había previsto y entendido como deseable para un Estado.²³

El término mismo de reforma constitucional tiene cuando menos dos acepciones, el formal y el material; el primero, se refiere a la técnica mediante la cual se realiza; el otro denota el contenido mismo de las reformas.

Se podría resumir la necesidad de que exista la reforma constitucional de la siguiente manera:

- a) Como una forma de adaptar el texto a la cambiante dinámica de la realidad, previniendo posibles revoluciones armadas. Se impide que la norma fundamental quede reducida a un conjunto de fórmulas sin proyección histórica ni práctica.
- b) Como una forma de cubrir lagunas que puede tener el texto, ya sea que el constituyente haya caído en alguna omisión o que no se previera la necesidad de regular alguna institución jurídica.
- c) Como institución básica de garantía, ya que al establecerse un sistema diferente para la reforma constitucional, se distingue entre ley ordinaria y norma constitucional, consagrándose como ley superior, evitándose que los poderes constituidos se conviertan en constituyentes con sus posibles consecuencias desfavorables para la organización política de un país con lo cual la Constitución podría perder su carácter de Institución protectora.

Sintetizando, la reforma constitucional, es la modificación del texto constitucional, según el procedimiento establecido y por los órganos previstos.

²³ CARHONELL, Miguel, op. cit. pp. 217 - 218

En este sentido surgen las siguientes preguntas ¿Qué se puede modificar por medio de la reforma?, ¿Que tipos de procedimientos existen? y ¿Cuáles son los órganos adecuados para realizar la reforma?.

En la reforma Constitucional el procedimiento adquiere una relevancia máxima, piénsese por un momento en la trascendencia de otorgar o no a ciertos sujetos la iniciativa de reforma o en la existencia o no de la ratificación popular via referéndum, o bien, en las dificultades prácticas que puede representar un procedimiento de reforma excesivamente rígido.

En principio, sólo se puede reformar conforme al proceso establecido en el mismo texto constitucional, y por el órgano encargado para tal efecto, sin embargo, no todas las Constituciones designan un poder especial que realice las modificaciones a la misma.

El Derecho comparado nos ofrece una gama de procedimientos que se han establecido, por ejemplo: mayorías parlamentarias cualificadas, participación del electorado, donde se pueden dar dos posibilidades, ya sea, por disolución del Congreso, se llame a nuevas elecciones y la consecuente aprobación de la reforma por el nuevo, por medio de la opinión del pueblo via referéndum ya sea facultativo u obligatorio, puede existir en forma de votación popular sobre la enmienda constitucional efectuada por el congreso o a través de la iniciativa popular y consiguiente votación; por último la aprobación de los Estados integrantes de una federación.

En cuanto que órganos integran el poder reformador, se considera que lo más razonable y conforme con la ideología del Estado Constitucional democrático, es que ningún órgano constituido tenga en exclusiva la función reformadora, debe ser una participación equilibrada entre los Poderes Constituidos, encaminándose hacia la participación del pueblo, ya sea por medio de la iniciativa o por

referéndum para su ratificación, así la reforma adquiere el más amplio consenso y con ello la más elevada legitimidad.

Para el jurista Elisur Arteaga Nava éste poder no existe, pues, "más que aludir a la existencia de un órgano con unidad y voluntad, con todas las reservas del caso, debe entenderse como referencia simplemente a una combinación de órganos que tienen encomendada una función: reformar, sin que las partes que intervienen pierdan su identidad, ni mucho menos adquieran una diferente. Suponer lo contrario es forzar la naturaleza de las instituciones."²⁴

Ahora bien, no existe una regla para decidir en que momento es necesaria una reforma, si se reforma de manera excesiva, contribuiría a su debilitamiento, por otra parte, el no hacerlo cuando sea necesario, desembocará en una separación entre la Constitución y la realidad, ya que, las circunstancias sociales, históricas y políticas son las que determinan la necesidad de la reforma.

Para el maestro Pedro de Vega "la reforma es políticamente conveniente cuando resulta jurídicamente necesaria"²⁵, el citado autor explica que es a través de la interpretación que la norma se adapta a las necesidades de la realidad, pero cuando las exigencias políticas obligan a interpretar el contenido de las normas en forma distinta a lo que las normas significan, es cuando la reforma se hace jurídicamente y formalmente necesaria.

Conforme a lo visto en este apartado, se puede señalar genéricamente las diferencias entre los poderes constituyente, constituido y reformador en el siguiente cuadro:

²⁴ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, Oxford, México, 1999, p. 569

²⁵ VEGA, Pedro De, *La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente*, Op. cit. p. 92

Poder Constituyente	Poder Constituido	Poder Reformador
poder originario	poder derivado	poder derivado
ilimitado	limitado	limitado
soberano	constituido	constituido
creador del orden jurídico	creado	cocreador del orden jurídico
una sola función	múltiples funciones	una sola función
no gobierna	gobierna	no gobierna

Básicamente el Poder Reformador se encarga de revisar la Constitución, ¿pero hasta donde llega esta facultad reformadora?, ¿Puede abrogar la constitución substituyéndola por otra?. Para algunos autores el poder revisor no puede reformar o cambiar completamente la Constitución sólo puede adicionar o reformar no abrogarla, ni tampoco puede cambiar los conceptos fundamentales establecidos en la misma.

1.3 Rigidez y flexibilidad.

La clasificación hecha entre constituciones rígidas y flexibles fue por parte del jurista James Bryce en su obra clásica *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*, se basa en la relación que guarda cada Constitución con las leyes ordinarias y con la autoridad ordinaria que las dicta,²⁶ esto es, que el procedimiento para reformar la constitución se distinga del que se realiza para las demás leyes ordinarias, presentando mayor grado de dificultad.

El maestro Tena Ramírez sostiene que: "La rigidez de una Constitución proviene, por lo tanto, de que ningún poder constituido – especialmente legislativo - puede

²⁶ BRYCE, James, *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, p. 9

tocar la Constitución: la flexibilidad consiste en que la Constitución puede ser modificada por el poder legislativo. . . La rigidez de la Constitución encuentra su complemento en la forma escrita.²⁷

La rigidez busca contribuir a la estabilidad y continuidad de la Constitución, dificultando el cambio de sus normas.

Hoy en día la distinción entre Constituciones flexibles y rígidas ha perdido gran parte de su importancia, ya que la mayoría de las leyes fundamentales contemporáneas son rígidas, además algunas de ellas en la práctica han resultado ser muy flexibles, por el contrario, existe el caso de Constituciones como la Inglesa que se clasifica como flexible y en los hechos han sido muy escasas sus modificaciones, por lo que ahora resultaría más conveniente distinguir entre las constituciones que presenten un mayor o menor grado de rigidez.

Así lo considera el Investigador Diego Valades, "La idea de que el principio de rigidez constitucional garantiza la efectiva supremacía de la propia Constitución o de que representa una garantía superior de permanencia, no deja de ser un tanto romántica, toda vez que resulta muy difícil de justificar en la realidad".²⁸

El establecimiento de un procedimiento especial para la reforma constitucional, y por lo tanto, la distinción entre ley ordinaria y ley constitucional es como un principio en la ciencia jurídica universal, se considera que una Constitución rígida garantiza la permanencia de la misma.

Por otro lado el doctor Miguel Carbonell comenta que "No es la rigidez requisito de la suprallegalidad, puesto que el poder constituyente puede no haber creado expresamente un poder y un procedimiento de reforma constitucional, sino más

²⁷ TENA RAMIREZ, Felipe, op cit p 13

²⁸ VALADES, Diego, *La Constitución Reformada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1987, p. 18

bien su garantía jurídica. Rígida es una Constitución que no puede ser reformada por la ley ordinaria, mientras que de supremo puede calificarse un documento normativo que haya sido creado por el poder constituyente, poder que desaparece después de haber elaborado la Constitución.²⁹

Los Poderes Constituyentes para implantar la rigidez, acuden a diversos procedimientos de reforma, como los siguientes: una asamblea especial, el referéndum obligatorio o facultativo, mayorías calificadas y diversas legislaturas.

El alcance de los cambios que deba o pueda tener la reforma es un problema que ha dividido a la doctrina en diferentes comentarios, existen autores que señalan que hay decisiones fundamentales que no se deben tocar, otros consideran que el poder reformador no tiene límites en sus facultades, analicemos algunas de estas posturas.

1.4 Facultad revisora limitada.

En nuestra historia constitucional, como en el derecho comparado se han señalado diferentes tipos de límites que se han establecido al poder reformador, los juristas Fix Zamudio y Valencia Carmona³⁰ citan tres tipos de límites a las reformas constitucionales: temporales, circunstanciales y sustanciales.

- Temporales, se establece un plazo de espera o término en el cual no se permiten las reformas, superado este tiempo, la limitación deja de existir, por ejemplo que no se pueda reformar sino pasados ocho años. Se trata de proteger la Constitución a tal grado de prohibir su reforma en un tiempo determinado, normalmente se da por la inestabilidad política y social en que se puede encontrar el estado.

²⁹ CARBONELL Miguel, op. cit. p. 162

³⁰ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA Carmona, Salvador, op. cit pp 105 - 106.

- **Circunstanciales;** cuando ciertas condiciones pueden afectar la reforma, así se prohíbe en tiempos de guerra.
- **Sustanciales;** son las que dan lugar a las cláusulas de intangibilidad o pétreas, se inspiran en que hay una parte sustancial en la Constitución que si se reforman se vendría en algo diverso, por ejemplo la prohibición de no modificar el sistema republicano. Este tipo de limitación es la más controvertida, que básicamente consideran la inmovilidad de las decisiones políticas fundamentales. Manifiestan el compromiso del ordenamiento constitucional con los supuestos políticos y sociales que se consideran fundamentales, en el plano de la legitimidad, para la supervivencia del sistema, identificación ideológica de la Constitución con valores sociales y políticos concretos.

A su vez, el maestro Karl Leowenstein³¹, subdivide los límites intangibles en intangibilidad articulada y límites inmanentes.

- **Límites intangibles articulados:** son las medidas para proteger concretas instituciones constitucionales, expresamente señaladas en la misma. En este caso determinadas normas constitucionales se sustraen a cualquier reforma por medio de una prohibición expresa.
- **Límites intangibles inmanentes:** son aquellos que sirven para garantizar determinados valores fundamentales de la Constitución que no deben estar necesariamente expresados en disposiciones o en instituciones concretas que rigen a la Constitución. En este caso la prohibición de la reforma se produce a partir del "espíritu o telos" de la Constitución, sin una proclamación expresa en una proposición jurídico-constitucional.

³¹ LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1964, p. 189.

La cuestión de los límites al poder reformador de la constitución, no es solamente de derecho positivo, negar o afirmar la existencia de límites, presupone una definición y una opción clara sobre la naturaleza del Poder Constituyente y el Poder Reformador. Cuando no se reconocen límites de ningún tipo a la operación de reforma, lo que en realidad se está haciendo es identificando al Poder Constituyente con el Poder Reformador, por otro lado, reconocer límites a éste último, es considerarlo como Poder Constituido. La racionalidad del ordenamiento democrático se pone a prueba.

Algunos autores consideran que la facultad de revisar o reformar la Constitución no puede ser ilimitada, no autoriza a suprimir la Constitución, entre otros:

El jurista Pedro de Vega: "Sólo cuando el poder de reforma se considera como un poder constituido y limitado, la estructura de la organización constitucional democrática mantiene su coherencia; lo que permite en rigor hablar de la supremacía constitucional, y de la capacidad de la norma fundamental para controlar sus propios procesos de transformación".³²

El maestro Mario de la Cueva: "La tesis de ilimitabilidad de sus atribuciones rompe el principio de la seguridad jurídica y el sistema del control de la constitucionalidad de los actos de los poderes públicos, pues si el poder reformador puede hacerlo todo, si puede suprimir o cambiar los principios fundamentales de la Constitución, podría suprimir nuestro juicio de amparo y la jerarquía de las normas consignadas en el artículo 133."³³

El doctor Ignacio Burgoa: "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 teológico del pueblo, y la facultad de

³² VEGA, Pedro De, op. cit. p. 238 «

³³ CUEVA, Mario De la, *Teoría de la Constitución*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1982, p. 172.

sustituir dicho ordenamiento, son inherentes al poder constituyente. Por ende, sólo el pueblo puede modificar tales principios o darse una nueva Constitución".³⁴

El tratadista Carl Schmitt: "sólo bajo el supuesto de que queden garantizadas la identidad y la continuidad de la Constitución considerada como un todo. La facultad de reformar la Constitución, contiene pues, tan sólo la facultad de practicar, en las prescripciones legal-constitucionales, reformas, adiciones, refundiciones, supresiones, etc., pero manteniendo la Constitución; no la facultad de dar una nueva Constitución, ni tampoco la de reformar, ensanchar o sustituir por otro el propio fundamento de esta competencia de revisión constitucional."³⁵

Por otro lado, el maestro Pedro de Vega comenta que: "Dentro del funcionamiento normal del ordenamiento constitucional, los límites explícitos son jurídicamente insuperables. Su destino es el del propio ordenamiento concebido como totalidad y, en consecuencia, su única eliminación posible sólo puede venir determinada por la acción revolucionaria incita en la actuación del poder constituyente, y no por el funcionamiento normal del poder de revisión".³⁶

Ahora bien en cuanto al número de reformas, también se considera que debe haber un límite, si la Constitución es sometida a cambios frecuentes, es probable que se debilite tanto su normatividad como el sentimiento constitucional. La inestabilidad puede derivar en falta de adhesión de los destinatarios hacia la carta fundamental.

En el entendido que, cuando se opta por una reforma constitucional, también se está optando por poner por encima del texto vigente unas necesidades reales o supuestas que se valoran más que el estado de cosas hasta entonces establecido.

³⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 4ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 1982, p. 372.

³⁵ SCHMITT, Carl, op. cit. p.120.

³⁶ VEGA, Pedro De, op. cit. p.267.

Por lo que, la reforma constitucional no debe emprenderse para llevar al texto de la Constitución necesidades coyunturales o intereses meramente partidistas. Esas necesidades e intereses deben valorarse junto a los beneficios de la estabilidad constitucional, de su identificación clara por sus destinatarios y, por el entendimiento de que cumplir la Constitución sin intentar cambiarla, es una de las mejores formas de conservar e incrementar su fuerza normativa.

Por otro lado no es menos cierto que evitar la reforma constitucional cuando sea realmente necesaria, no puede producir más que consecuencias negativas para el propio ordenamiento constitucional.

En todo caso, la tensión debe mantenerse sin que la balanza puede inclinarse demasiado hacia ninguno de los lados; tan malas pueden ser muchas reformas continuas, como una inmovilidad irrazonable. Entre ambos extremos, la reforma constitucional puede desempeñar con éxito sus funciones.

Sin deteriorar la normatividad y el sentimiento constitucionales pero sin detener el cambio cuando sea necesario, la reforma constitucional, puede constituir la mejor garantía del propio sistema constitucional.

El tratadista James Bryce subrayaba los beneficios de la estabilidad constitucional; "la estabilidad de una Constitución es una cualidad muy deseable, porque da a las conciencias de los ciudadanos una sensación de seguridad que redundan en beneficio del orden, la industria y la economía; y a la vez porque permite acumular experiencias que hacen posible el mejoramiento de la Constitución".³⁷

³⁷ BRYCE, James, *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*. Estudio preliminar de Pablo Lucas Verdu, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, p. 92.

1.5 Facultad revisora ilimitada.

Los autores que defienden la postura de la no-limitación al poder revisor, consideran que en principio todo o casi todo es reformable, cualquier límite impuesto a la reforma, resulta políticamente inaceptable y jurídicamente improcedente e inútil.

La Constitución puede ser modificada o puede no serlo, según lo disponga la norma, si permite la modificación en cualquier sentido, será válida toda reforma que se apegue a lo indicado por la misma, independientemente de que afecten o no las denominadas decisiones fundamentales.

Así lo entiende el maestro Tena Ramírez al decir que "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".³⁸

Para algunos autores lo único que se requiere es que las reformas se realicen de acuerdo al proceso de reforma establecido en la Constitución cualquiera que sea el cambio, parcial o total debe sujetarse a las reglas de procedimiento. Desde el punto de vista jurídico y no político nada hay en la Constitución que no pueda ser modificado.

Si el Poder Constituyente delega su responsabilidad al Poder Reformador para alterar la constitución, no existe ninguna limitante pues también es constituyente.

Por otro lado, en virtud del principio de que la igualdad de rango de las normas contenidas en el mismo texto condiciona igual tratamiento para todas ellas, se

³⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.* p. 56.

acabará concluyendo que no hay razón alguna para excluir del procedimiento de reforma determinados preceptos.

En cuanto a la cantidad de reformas, el investigador Diego Valades³⁹ comenta: "Las sucesivas reformas a que se ve sujeta muchas veces una sola Constitución, incluso los cambios totales que llevan a sustituir una Constitución por otra, en muy buena medida obedecen no a que se tenga poco respeto por ella, sino todo lo contrario: a que se le considere el instrumento idóneo para refrenar un tanto, o para encauzar en lo posible, la acción de los gobernantes...La Constitución es reformada por que se cree en ella; porque se presume que la respetan no sólo los destinatarios del poder, sino los detentadores; porque se supone que al agotar casuísticamente todas las posibilidades incidencias de la vida del Estado, se obtiene la garantía de que esa vida transcurrirá conforme a los cánones legales; porque, en fin, es el reducto en el que se la conciencia cívica que exista y que no encuentra otro instrumento para hacerse valer."

Por otro lado, si aceptamos que no existe ningún impedimento para el poder reformador ¿podría ese poder destruir aquellos supuestos constitucional que constituyen su propio fundamento y razón de ser?, ¿convertir una Constitución rígida en flexible?

En el caso de que exista una cláusula de intangibilidad expresa en la Constitución, se liberaría de este impedimento al suprimir inicialmente, por el procedimiento de reforma normal, la cláusula de prohibición de la revisión constitucional, puesto que nada impide jurídicamente satisfacer ese trámite, y en una segunda operación de reforma se podrá, sin obstáculo legal alguno, proceder a la reforma del precepto protegido con la cláusula de intangibilidad.

³⁹ VALADES, Diego, *op. cit.* p.19.

En este orden de ideas estaremos frente a lo que los franceses denominan fraude constitucional donde siguiendo al maestro Pedro de Vega "se entiende la utilización del procedimiento de reforma para, sin romper con el sistema de legalidad establecido, proceder a la creación de un nuevo régimen político y un ordenamiento constitucional diferente".⁴⁰

Representaría simplemente un simulacro de legitimación legalista de un golpe de Estado, sería un acto de poder constituyente, no de poder reformador, sólo se podría explicar en términos políticos.

1.6 Decisiones políticas fundamentales.

Una cuestión debatida o tal vez la más, lo es si ciertos principios o decisiones que son la base de todo el sistema jurídico, contenido principal de la organización política, que están determinados por la historia y la realidad, pueden o no ser modificados por el poder revisor.

Para el tratadista Carl Schmitt las decisiones políticas fundamentales: "Son las decisiones políticas concretas que denuncian la forma política de ser del pueblo alemán y forman el supuesto básico para todas las ulteriores normaciones".⁴¹

Desde las primeras manifestaciones históricas, los textos constitucionales, se identificaron con sistemas de valores y principios que actuaron de presupuestos legitimadores. La Constitución formal apareció siempre como expresión jurídica normativa de una Constitución material que le sirvió de fundamento.

El Artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 consagra que: "toda sociedad en la que la garantía de los

⁴⁰ VEGA, Pedro De, op. cit. p. 291.

⁴¹ SCHMITT; Carl, op. cit. p. 28.

derechos no ésta asegurada, ni la separación de poderes establecida, carece de Constitución”.

Quiere decir que cualquier reforma atentadora contra alguno de esos principios tendría que interpretarse, necesariamente, no como una modificación del ordenamiento constitucional, sino como una auténtica destrucción del mismo, en consecuencia, como principios fundamentales de la Constitución podemos encontrar a los derechos humanos y la división de poderes.

Estas decisiones políticas para el tratadista Carl Schmitt, son, por lo que afecta a la Constitución de Weimar: La decisión a favor de la Democracia, adoptada por el pueblo alemán en virtud de su existencia política como Pueblo; la decisión a favor de la República y contra la Monarquía, de una estructura de forma federal, la decisión a favor de una forma fundamentalmente parlamentaria-representativa de la legislación y el Gobierno, por último la decisión a favor de el Estado burgués de Derecho con sus principios fundamentales y división de poderes.

El investigador Jorge Carpizo⁴², señala como decisiones fundamentales las siguientes: los derechos humanos, la soberanía, la división de poderes, el sistema representativo, el sistema federal, la supremacía del estado sobre la iglesia, y la justicia constitucional.

Soberanía, *Super-om-nia*, sobre todo poder. “Facultad exclusiva de un pueblo para dictar, aplicar y hacer cumplir las leyes que el mismo se ha dado.”⁴³, la gran mayoría de las constituciones modernas, contiene la declaración explícita de que la soberanía radica en el pueblo.

⁴² CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*. 5ª ed., Ed. Porrúa, S.A., UNAM, México, 1996 p. 299.

⁴³ *Ibidem*.

La idea de soberanía tiene un aspecto externo, por el cual se establece que ningún Estado está por encima de otro, es la idea de igualdad de todas las naciones.

Declaración de Derechos Humanos, casi todas las Constituciones modernas contiene una declaración de derechos humanos, los límites que los órganos de gobierno deben respetar en su actuación. Estos derechos generalmente se subdividen en: derechos de igualdad, libertad y de seguridad jurídica.

Derecho de igualdad: presupone que todo ser humano, es sujeto jurídico de derechos y obligaciones sin distinción de raza, sexo, edad e ideología.

Derecho de libertad: garantiza la libertad de pensamiento, de conciencia, de imprenta, de locomoción, reunirse con fines políticos, entre otros.

Derecho de seguridad jurídica: tiene por finalidad proteger la realización de la libertad y de igualdad, es el instrumento protector por medio del cual se reglamentan estas garantías.

División de poderes: La idea principal de este principio es que una misma persona no detente el poder, por y para la libertad del hombre. Generalmente el poder se divide en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; cada uno de estos órganos tienen expresamente estipuladas sus funciones y atribuciones en la Constitución, los poderes se coordinan y cooperan entre ellos para la mejor marcha del gobierno.

Sistema representativo: En principio es a los ciudadanos a quienes corresponde tomar las decisiones y hacer las leyes que les rigen en el gobierno, como en alguna época en las ciudades griegas, pero dada las características de las sociedades modernas esto es prácticamente imposible de realizar, por lo que se creó el sistema representativo, el ciudadano participa en el gobierno a través de sus representantes.

Como vimos, varios autores sostienen que este tipo de decisiones fundamentales no pueden ser objeto de reforma alguna, el único poder que tiene esta facultad es el Constituyente.

1.7 Mutación Constitucional.

La mutación constitucional como lo señala el tratadista Karl Leowenstein "se produce una transformación en la realidad de la configuración del poder político, de la estructura social o del equilibrio de intereses, sin que quede actualizada dicha transformación en el documento constitucional: el texto de la Constitución permanece intacto."⁴⁴

La mutación obedece a las mismas necesidades sociales y políticas de la reforma constitucional, en ambos casos de lo que se trata es de acoplar la norma a la realidad política.

En definitiva, no puede quedarse una Constitución en forma estática, ya que tiene que moldearse a la cambiante realidad ya sea por medio del proceso de reforma o la mutación.

La mutación constitucional puede originarse de diferentes maneras entre ellas podemos mencionar: la interpretación judicial, el ejercicio o desuso de las competencias o atribuciones concedidas por la ley fundamental; por la costumbre constitucional, por las prácticas generalmente admitidas, diferentes o incluso en oposición a los preceptos de la Constitución. Se puede dar como consecuencia del cambio de significado de las palabras del texto constitucional o de la práctica política resultado del enfrentamiento de la realidad política con la realidad jurídica.

⁴⁴ LOEWENSTEIN, Karl, *op. cit.* p. 165.

El investigador Diego Valades, hace una distinción "No es lo mismo reforma –aún en un sentido lato que incluya a las adiciones mismas- que mutación. Con esta última expresión se denota la transformación del poder político, de la estructura social o del equilibrio de intereses, sin que el texto constitucional se actualice en el sentido que se hayan producido esos cambios habidos en el texto, sino los producidos en la realidad. Se ha observado, por otra parte, que esa mutación no necesariamente implica un falseamiento de la Constitución."⁴⁵

Por otra parte, el tratadista Pedro de Vega cita al jurista Hsú Dau-Lin⁴⁶ que señala cuatro tipos de mutaciones constitucionales:

1. Mutaciones debidas a prácticas políticas que no se oponen formalmente a la Constitución escrita, y para cuya regulación no existe ninguna norma constitucional. Es una forma de colmar lagunas, que aunque no se oponga al texto constitucional, lo supera.
2. Mutaciones debidas a prácticas políticas en oposición abierta a preceptos de la Constitución. Se evidencia la contraposición entre facticidad y normaticidad.
3. Mutaciones producidas por la imposibilidad del ejercicio, o por desuso, de las competencias y atribuciones establecidas en la Constitución.
4. Mutaciones producidas a través de la interpretación de la Constitución, de tal modo que los preceptos obtienen un contenido distinto de aquel en que inicialmente fueron pensados.

La explicación de la mutación constitucional presenta distintas complicaciones, no se puede tener trato igual a las originadas de la interpretación judicial que a las que

⁴⁵ VALADES, Diego, *op. cit.* p. 15.

⁴⁶ Tomado de VEGA, Pedro De, *op. cit.* p. 185.

contradican al documento fundamental, ya que éstas más que mutaciones se les debe considerar actos que violentan la constitución, "inconstitucionales".

De acuerdo con este criterio, el maestro Pedro de Vega⁴⁷ considera que las únicas mutaciones admisibles son: Las derivadas, negativamente, de la ausencia de desarrollo legislativo de ciertos preceptos, que imposibilitarían el ejercicio de determinados derechos y competencias constitucionales, y las que, sin vulnerar la Constitución, podrían conducir a una modificación efectiva de la realidad constitucional por la vía interpretativa, lo que podría desembocar en una separación entre la Constitución y la realidad política.

Para el maestro Pedro de Vega la problemática de la mutación esta en "La contraposición entre la realidad jurídica (normatividad) y la realidad política (facticidad)".⁴⁸

Existe tres posibilidades para resolver éste problema:

1. Triunfo de la fáctico sobre la normatividad, que llevaría a la perdida de toda significación normativadora del ordenamiento constitucional.
2. Que la legalidad constitucional asuma formalmente, por la vía de la reforma, los cambios operados por la mutación.
3. O bien, que sobre la fuerza de los hechos se haga valer la fuerza de las normas.

Mientras la tensión entre la fáctico y lo normativo no presente conflicto e incompatibilidad, las mutaciones constitucionales pueden coexistir con el principio de superioridad constitucional sin que sufra la Constitución deterioro.

⁴⁷ Idem, p 194.

⁴⁸ Idem, p 205.

La alternativa es convertir la práctica convencional en norma a través de la reforma, o bien negar el valor jurídico en nombre de la legalidad existente, desapareciendo la mutación, quedando salvada la Supremacía Constitucional.

De lo anterior podemos afirmar que el texto constitucional tiene que ir adecuándose a nuevas necesidades, el poder revisor realiza reformas constitucionales para satisfacer dicho objeto, en la medida en que estas sean continuas la mutación dejara de tener sentido, por el contrario, si la reforma se presenta con recelo, se producen desmedidamente las mutaciones constitucionales, y la reforma dejara de tener sentido.

CAPITULO II

Antecedentes Históricos

2.1. *Constitución de Cádiz de 1812.* 2.2. *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, promulgada en Apatzingan.* 2.3. *Constitución Federal de 4 de Octubre de 1824.* 2.4. *Constitución Centralista de 1836.* 2.5. *Constitución de 1857.* 2.6. *Congreso Constituyente de 1916-17.*

Comenzaremos nuestro estudio con una breve síntesis de las Constituciones que han estado en vigor en nuestro país, contextualizando su entorno político-social en que fueron elaboradas, lo que nos permitirá conocer las razones por las que se estableció un determinado procedimiento de reforma constitucional.

2.1. Constitución de Cádiz

La Constitución de Cádiz que se aprobó fuera del territorio nacional, se originó en medio de una difícil situación en España, pues se logra en medio de la invasión napoleónica en España, la abdicación a favor de Napoleón y el levantamiento del pueblo en Madrid en 1808, por lo que en respuesta, se logra establecer el Supremo Consejo de Regencia, que convocó a las Cortes Generales y Extraordinarias conforme a las instrucciones que había dejado la Suprema Junta Gubernativa del Reino; dichas Cortes iniciaron sus labores en la isla de León el 24 de septiembre de 1810, se trasladaron a Cádiz en febrero de 1811, y en marzo de 1812 expedieron la Constitución Política de la Monarquía Española, conocida como Constitución de Cádiz. En las Cortes participaron 17 diputados de la Nueva España, entre quienes destaca Manuel Ramos Arispe considerado padre del federalismo mexicano.

Para los juristas Fix -Zamudio y Valencia Carmona, "La Constitución de Cádiz fue la réplica de los liberales españoles al documento francés. No fue fácil llegar a su expedición, tuvo que surgir una actividad previa por la cual varias ciudades españolas establecieron juntas para ejercer el gobierno al no existir el poder real"⁴⁹.

Dicha constitución regulaba su propia reforma en el título X, denominado "De la observancia de la Constitución, y modo de proceder para hacer variaciones en ella", en los artículos 372 a 384 donde se expone un complejo y peculiar procedimiento.

Así lo comenta el maestro Miguel Carbonell cuando dice que: "La Constitución de Cádiz, ejemplar en tantos sentidos, preveía un procedimiento de reforma constitucional tan extraordinariamente complejo que hacía de ella, en la práctica, un texto cuasi pétreo"⁵⁰.

Para empezar, admitía la reforma a su texto, pero sólo pasados ocho años de estar en práctica, a este tipo de limitaciones algunos autores la denominan cláusula de intangibilidad temporal.

Así lo señalaba su artículo 375:

Art. 375. Hasta pasados ocho años después de hallarse puesta en práctica la Constitución en todas sus partes, no se podrá proponer alteración, adición ni reforma en ninguno de sus artículos.

⁴⁹ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 2ª ed. Ed. Porrúa, S.A., México, 2001, p.78.

⁵⁰ CARBONELL, Miguel, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, 3ª ed. Ed. Porrúa, S.A., UNAM, México, 2000, p.231.

En los artículos siguientes se señalaba el procedimiento que debía seguirse para poder reformar su texto. Se establecía que la iniciativa de reforma constitucional, debía ser presentada por lo menos por veinte diputados, seguiría el mismo trámite que un proyecto de ley, con la diferencia de que debía ser aprobada por las dos terceras partes de los votos.

Art.376. Para hacer cualquier alteración, adición o reforma en la Constitución, será necesario que la diputación que haya de decretarla definitivamente, venga autorizada con poderes especiales para este objeto.

Art. 377. Cualquier 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 las 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.

Si cumplía con los requisitos, la siguiente diputación general podía acordar, con la aprobación de las dos terceras partes de los votos y cumplidas de nuevo las formalidades ya mencionadas, la entrega de poderes especiales para hacer la reforma.

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 votos, que ha lugar al otorgamiento de poderes especiales para hacer la reforma.

Finalmente, la reforma propuesta se discutía de nuevo por la siguiente diputación y, en caso de ser aprobada por las dos terceras partes de los votos, se convertía en ley constitucional y mandada publicar por las Cortes. Enseguida se presentaba al rey la reforma aprobada con el fin de que se "haga publicar y circular a todas las autoridades y pueblos de la Monarquía".

Art. 383. La reforma propuesta se discutirá de nuevo, y si fuere aprobada por las dos terceras partes de 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 lo haga publicar y circular a todas las autoridades y pueblos de la Monarquía.

El proceso de reforma constitucional que señala la Constitución de Cádiz, pretendía preservar lo más posible la integridad del texto. En este sistema intervienen tres congresos, el primero que delibera para admitir la iniciativa, el segundo que previas formalidades declara que ha lugar al otorgamiento de poderes especiales y por último, el autorizado con poderes especiales para decretar definitivamente la reforma.

Es interesante señalar el requerimiento de poderes especiales para hacer la reforma, para el maestro Miguel de la Madrid Hurtado, éstos se daban cuando: "La diputación que conocía de la iniciativa, podía declarar, que había lugar al otorgamiento de facultades especiales para hacer las reformas, hecha esta

declaración se publicaba y comunicaba a todas las provincias la iniciativa de reformas y las Cortes determinaban que diputación habría de resolver en definitiva sobre la reforma (...) no solamente, pues, se emitía el voto para elegir al diputado, sino se emitía en el sentido de otorgar o negar facultades especiales a ese diputado, para proceder a las reformas constitucionales, esto permitía que el pueblo, que ya se había enterado de la iniciativa de reformas, porque se publicaba con anterioridad, decidiera, en última instancia, si aceptaba que una diputación especial se abocara a la resolución de la iniciativa de reformas, si el pueblo otorgaba facultades a la diputación, podía entonces ésta abocarse a la discusión por las dos terceras partes.⁵¹

2.2. Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, promulgada en Apatzingán.

Este Decreto es el resultado de una serie de acontecimientos políticos y sociales, que se iniciaron a partir del año de 1808, estos sucesos dieron origen a las primeras intenciones de independencia a través de: la Representación del Ayuntamiento de México, los Bandos libertadores de Miguel Hidalgo y Costilla, los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón y los Sentimientos de la Nación de José María Morelos.

El Decreto para la libertad de la América Mexicana se promulgó el 22 de octubre de 1814, y fue redactado por el Grupo de Chilpancingo que estaba integrado principalmente por José María Morelos, Anastasio Bustamante, Andrés Quintana Roo, José Joaquín de Herrera, Ignacio López Rayón y Liceaga; conformado de 22 capítulos y 242 artículos, se divide en dos grandes secciones: la primera se denomina "principios o elementos constitucionales" y abarca 41 artículos la

⁵¹ MADRID Hurtado, Miguel De la, *Elementos de Derecho Constitucional* ICAP, México, 1982, p. 259.

segunda, bajo el rubro de "forma de gobierno" inicia con el artículo 42 y llega hasta el final.

La Constitución de Apatzingan tuvo una aplicación práctica reducida, careció de influencia inmediata en la Carta Federal de 1824, no fue sino hasta la Constitución Federal de 1857 cuando algunos de los principios radicales de 1814 volvieron a surgir y se incorporaron a ese texto como fueron: la soberanía popular, la declaración general de los derechos humanos y el predominio del Congreso frente al Ejecutivo.

Establecía el principio de la división de poderes, y se inclinaba a favor del Poder Legislativo que estaba integrado por el Supremo Congreso que se conformaba con un diputado por cada provincia y tuvo la facultad de legislar en toda su amplitud, inclusive reglamentaria, así como la iniciativa de la leyes.

Los otros dos poderes estaban restringidos ya que eran nombrados por el Congreso, el Poder Ejecutivo se componía de tres individuos iguales en autoridad, es decir un "triumvirato", el Poder Judicial residía en el Supremo Tribunal de Justicia que se componía de cinco personas.

Esta Constitución, no señala el sistema que se debía seguir para su reforma, sin embargo, en el artículo 237, capítulo XXI "De la observancia de este decreto", señala:

Art. 237. Entre tanto que la Representación nacional, de que 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.

En opinión del investigador Jorge Madrazo, que nos dice sobre El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, promulgado en Apatzingan, "Reconoció expresamente la necesidad de la reforma constitucional, a pesar de lo cual no señaló ni el órgano competente ni el procedimiento para llevarlo al cabo, razón por la que, ante su ausencia de positividad, es imposible señalar el sistema de enmienda".⁵²

Se explica la ausencia del procedimiento de reforma constitucional, por que establece que es una Constitución provisional, pues como afirma el artículo 237, duraría hasta en tanto la representación nacional dictare la Constitución Permanente de la Nación.

2.3. Constitución Federal de 4 de Octubre de 1824.

Con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824 se da el nacimiento de la nación mexicana independiente de cualquier fuerza extranjera, para llegar a este momento histórico se tuvieron que librar varios obstáculos, los que señalaremos brevemente.

En el Plan de Iguala y en los Tratados de Córdoba, se prevé la creación del Primer Congreso Constituyente que se instaló de manera formal el 24 de febrero de 1822, aprobó las "Las Bases para la Constitución Imperial", que sirvieron para la elaboración de la Constitución del Imperio Mexicano, aceptándose la religión católica como la única del Estado y una monarquía constitucional moderada, para

⁵² MADRAZO, Jorge, *Reflexiones Constitucionales*. Ed. Porrúa, S.A., UNAM, México, 1994, p. 283.

lo que se llamo a Fernando VII o en su defecto, a los de su dinastía o a miembros de alguna otra casa reinante, para ocupar el trono del imperio mexicano.

Sin embargo a través de un "cuartelazo" Iturbide es proclamado emperador y el Congreso se vio obligado a aceptar esta proclamación, también se jura la Constitución de Cádiz en tanto se promulga la Constitución Mexicana.

Como era de esperarse las relaciones entre el Emperador y el Congreso no fueron del todo cordiales por lo que el 31 de diciembre de 1822 Iturbide terminó por disolverlo y en su lugar estableció la Junta Nacional Instituyente la que elaboró el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.

Por las presiones que sufrió Iturbide con el levantamiento de Antonio López de Santa Anna en Veracruz con el Plan de Casamata, se reinstala el Congreso a principios de 1823, ante el cual abdica el 19 de marzo de 1823.

El Primer Congreso Constituyente no tuvo como objetivo la elaboración de la Constitución, sólo declaró nulos los actos del imperio, insubsistentes los instrumentos jurídicos que habían establecido la monarquía, designó un triunvirato para el Ejecutivo (Victoria, Bravo y Negrete), formuló el "Voto del Congreso" por la forma de república federada y lanzó la convocatoria para un nuevo congreso.

Los trabajos del Segundo Congreso Constituyente iniciaron el 7 de noviembre de 1823, la alternativa entre federalismo y centralismo dividió la asamblea; entre los representantes del grupo federalista se encontraban: Miguel Ramos Arizpe, Lorenzo de Zavala, Valentín Gómez Farias, Juan Bautista Morales, Crescencio Rejón y José María Cobarrubias; de los centralistas figuran: Espinosa, Carlos María Bustamante, Becerra, Rafael Manguino y Fray Servando Teresa de Mier.

Al triunfo del sistema federal, el 4 de Octubre de 1824 la Constitución fue firmada y al día siguiente publicada con el nombre de Constitución Federal de los Estados

Unidos Mexicanos, consta de 171 artículos, se presenta en siete títulos subdivididos en capítulos, los cuales tratan de:

El primer título trata de la nación mexicana, su territorio, establece la religión católica como única y declara solemnemente la independencia de la nación mexicana.

En el título segundo, se adopta la forma de gobierno republicano, representativo, popular y federal así como la división de poderes.

En el tercer se reglamenta al Poder Legislativo y se divide el Congreso en dos cámaras: de diputados y de senadores.

El título cuarto se refiere al supremo Poder Ejecutivo de la Federación depositado en un presidente, vicepresidente y un consejo de gobierno formado por la mitad de los miembros del senado.

El título quinto se refiere al Poder Judicial de la Federación integrado por la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito.

El sexto se aboca a las obligaciones y las prohibiciones de los Estados respecto de la Federación.

Por último, el séptimo título trata de la interpretación y la reforma constitucional, denominado " De la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y Acta Constitutiva".

En su artículo 166, establecía que las legislaturas locales, estaban facultadas para hacer observaciones sobre determinados artículos de la Constitución y del Acta Constitutiva. La iniciativa debía de promoverse ante el Congreso General, quien solamente podría decidir sobre aquellas observaciones merecedoras de ser consideradas por un segundo Congreso General ordinario, a quien correspondería aprobarlas definitivamente sin que el Ejecutivo federal pudiera interponer su veto.

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. 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.

Las iniciativas de las legislaturas, sin embargo, no podrían ser tomadas en consideración sino a partir del año de 1830, además de esta decisión sobre la permanencia relativa de su obra, el Constituyente de 1824 declaró en el artículo 171 que jamás se podrían reformar los artículos que contenían la libertad e independencia de México, su religión, su forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la federación y de los estados; límites que seguramente obedecían a la protección de su permanencia y a los temores que despertaban la entronización de un príncipe borbón o el retorno de Iturbide.

Artículo 171. Jamás se podrán reformar de esta Constitución los artículos de esta Constitución y del 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.

La Constitución de 1824 se asemejaba al sistema de reforma constitucional de la Constitución de Cádiz al imponer limitaciones de carácter temporal pues las iniciativas de las legislaturas no podrían ser tomadas en consideración sino a partir del año de 1830, y en la participación de dos congresos, el primero se limitaría a calificarlas, en tanto el segundo deliberaría sobre su procedencia.

También se acerca al sistema utilizado en la Constitución Norteamericana al incluir a las Legislaturas Locales en la iniciativa, por lo que nos apegamos al comentario del maestro Miguel de la Madrid al señalar que: "En la Constitución de 1824 se sigue, el sistema de Cádiz de reformas constitucionales simplificado, pero también se nota la influencia angloamericana, en cuanto que concede a las legislaturas de los estados el derecho de iniciativa en esta materia."⁵³

La Constitución de 1824 estuvo en vigor poco más de 10 años, sin alteraciones por lo difícil de su procedimiento de reforma. Sin embargo, su trayectoria estuvo plagada de dificultades; rivalidades constantes entre el presidente y el vicepresidente, pronunciamientos y cuartelazos, amenazas y presiones del exterior, y sobre todo, el conflicto entre conservadores y liberales, determinaron su abrogación"

La Constitución de 4 de octubre permaneció sin cambios hasta su supresión en las elecciones legislativas de 1835, cuando los conservadores logran la mayoría y se convierten de *poder constituido* en *poder constituyente*, el miembro más influyente fue Francisco Manuel Sánchez de Tagle, y como consecuencia se establece un gobierno centralista.

⁵³ MADRID Hurtado, Miguel De la, op. cit. p. 261.

2.4. Constitución Centralista de 1836.

El 23 de octubre de 1835 se aprobó el proyecto de reformas con el nombre de "Bases Constitucionales", que establecían los lineamientos generales sobre la forma de gobierno centralista y los poderes públicos, convirtiéndose en la base de la Constitución Centralista de 1836, también llamada de las Siete Leyes Constitucionales, constan de siete secciones o leyes, subdivididas en artículos.

Desde el inicio de su vigencia, como era de suponerse, fue duramente impugnada y criticada por la introducción del llamado Supremo Poder Conservador con atribuciones por encima de los demás poderes constituidos.

En cuanto al sistema que adoptó para su reforma, la Constitución Centralista de 1836, declaró en sus artículos primero y segundo de la ley séptima, que no podrían hacerse alteraciones a la Constitución sino pasados seis años de su publicación, se encomendaba entonces al Poder Ejecutivo, a los diputados y en ciertas materias también a las juntas departamentales, la facultad de iniciar ante el Congreso las reformas constitucionales, aunque su efímera vida no alcanzó el plazo para que las reformas se produjeran.

Séptima Ley:

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 intente hacer en ellos, se observará indispensablemente los requisitos prevenidos en el artículo 12, párrafo 10 de la segunda ley constitucional, en el artículo 26, párrafos 1º

y 3º, en los 28, 29 y 38 de la tercera ley constitucional, y en el 17, párrafo 2º de la cuarta.

A su vez, el artículo 12, párrafo 10 de la segunda ley constitucional, señala:

Art. 12. Las atribuciones de este supremo poder, son las siguientes:

X. Dar o negar la sanción a las reformas de constitución que acordare el congreso, previas las iniciativas, y en el modo y forma que establece la ley constitucional respectiva.

De la tercera ley:

28. Cuando el supremo poder Ejecutivo o los diputados iniciaren leyes en materias en que concede iniciativa el artículo 26 a la Suprema Corte de Justicia y juntas departamentales, se oirá el dictamen respectivo de aquélla y de la mayoría de éstas, antes de tomar en consideración la iniciativa.

29. No podrán dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los poderes Ejecutivo y Judicial, ni aquellas en que convenga la mayor parte de las juntas departamentales. Las demás se tomarán o no en consideración de peticiones.

Cuarta ley:

17. Son atribuciones del Presidente de la República:

II. Iniciar todas las leyes y decretos que estime convenientes, de acuerdo con el consejo, para el buen gobierno de la Nación.

El Congreso aprobaba las reformas constitucionales, siguiendo el mismo procedimiento para las leyes ordinarias, incluyendo el veto presidencial, pero el Supremo Poder Conservador tenía el poder de dar o negar la sanción a las

reformas constitucionales ya acordadas por el Congreso.

Apenas rigieron estas Sietes Leyes durante cinco años debido a la inestabilidad social, ya que se desarrollan alzamientos por todo el país y el 28 de septiembre de 1841 se reúnen en Tacubaya los jefes rebeldes aprobando el Plan de Tacubaya, donde declaran el cese de los poderes supremos.

Al año siguiente funcionó otro constituyente, el malogrado Congreso Constituyente de 1842. En el mes de diciembre Santa Anna promovió su disolución por conducto del General Nicolás Bravo, que estaba encargado del Ejecutivo, el cual designó 80 notables con el nombre de Junta Nacional Legislativa para elaborar un nuevo documento constitucional. Así nacieron las "Bases Orgánicas" del 12 de junio de 1843, esta segunda Constitución centralista tuvo todavía una vigencia más corta que la anterior.

En aquellos años se sucedieron vertiginosamente varios gobiernos originados en asonadas militares y la declaración de guerra a México el 9 de mayo de 1846 por los Estados Unidos de Norteamérica.

En el mes de diciembre de 1846 inició sus sesiones un nuevo Congreso Constituyente; la Comisión de Constitución estuvo formada por distinguidos políticos y juristas como: Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero, Manuel Crescencio Rejón, Joaquín Cardoso y Pedro Zubieta; el fruto de este constituyente fue el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, compuesta de 30 artículos de un rico contenido, ya que efectuó modificaciones esenciales a la Constitución de 1824, entre ellas se encuentra el juicio de amparo.

Los años siguientes desembocaron en la última dictadura de Santa Anna, contra este régimen se enderezó la revolución de Ayutla encabezada por Juan Álvarez, que lanzó la convocatoria para un Congreso Constituyente .

2.5. Constitución de 1857.

El Plan de Ayutla del 1º de marzo de 1854 que puso fin a la dictadura de Santa Anna, acordó que cada estado enviara un representante a la convocatoria a Congreso Constituyente que se realizó el 17 de octubre de 1856.

Entre los personajes que se señalan de corte liberal destacados en este Congreso podemos mencionar a: Ponciano Arriaga, José María del Castillo Velasco, Melchor Ocampo, León Guzmán, Ignacio Vallarta, Francisco Zarco, Valentín Gómez Farías, José María Mata, Guillermo Prieto, Lorenzo de Zavala, Ignacio Ramírez, José María Luis Mora, Santos Degollado y Vicente Rivera Palacio. De la corriente conservadora: Mariano Arrizcorreta, Prisciliano Díaz González, Juan Antonio de la Fuente, Juan Barragán y Marcelino Castañeda, entre otros. Finalmente entre los liberales moderados sobresalen; Miguel Lerdo de Tejada, Luis de la Rosa, José María Lafragua, Ezequiel Montes y José María Iglesias.

El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución por el Congreso y el Presidente Comonfort, promulgándose el 11 de marzo siguiente.

El ánimo, que varios autores consideran como democrático, de la Asamblea Constituyente de 1856-1857, hizo surgir en este Congreso, por vez primera en el constitucionalismo mexicano, el planteamiento de que las reformas constitucionales fueran aprobadas por el pueblo.

El primer proyecto del artículo 125 que la Comisión de Constitución sometió a la consideración del Congreso, proponía que los proyectos de reforma fueran aprobados por un primer congreso ordinario, por votación de las dos terceras partes de sus miembros presentes, proyecto al que después tendría que dársele amplia difusión en los periódicos, para que en un segundo Congreso ordinario

formulara en definitiva el proyecto de reformas y éstas se sometieran al voto del pueblo.

La redacción original del artículo 125 del proyecto de Constitución proponía lo siguiente:

Art. 125. La presente constitución puede ser adicionada ó reformada. Más para que las adiciones ó reformas lleguen á ser parte de la constitución, se requiere: que un congreso por el voto nominal de dos terceras partes de sus miembros presentes acuerde qué artículos deben reformarse; que este acuerdo se publique en los periódicos de toda la República tres meses antes de la elección del congreso inmediato; que los electores al verificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los diputados; que el nuevo congreso formule las reformas, y estas se someterán al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare a favor de las reformas, el ejecutivo las sancionará como parte de la constitución.

En relación a este artículo el jurista Miguel de la Madrid señala que "Este proyecto original de proyecto de reformas y adiciones constitucionales se discutió en la sesión del 18 de noviembre de 1856, pero fue impugnado por los diputados Villalobos, Moreno y Zarco, quienes creyeron que era muy lento y complicado el sistema que se proponía y que, además se confundían en este sistema el sistema democrático puro y el sistema representativo; es decir, que se hacía caso omiso, según estos diputados, de la teoría de la representación política y se le daban matices de democracia pura al sistema de reformas constitucionales, ya que el pueblo era en última instancia quien decidía acerca de estas cuestiones."⁵⁴

⁵⁴MADRID Hurtado, Miguel De la, *Elementos de Derecho Constitucional* op. cit. p. 262.

Al considerarse demasiado rígido, la propia comisión estuvo de acuerdo en aligerarlo, suprimió la participación del segundo congreso y la publicación de los acuerdos en los periódicos pero, en todo caso, conservó el voto del pueblo.

A pesar de ello, fracasó la fórmula, y se aprobó al final como artículo 127, por 67 votos a favor y 14 en contra, un procedimiento que se alejaba de la filosofía del modelo francés y de la apelación al pueblo, para aproximarse al sistema de la Constitución norteamericana.

El artículo 127 de la Constitución de 1857, declaraba que podía ser adicionada o reformada, pero para que las adiciones o reformas llegaran a ser parte de la misma, era requisito que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos la acordaran y que las mismas fuesen aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

Don Leonardo Francisco Antonio Guzmán Montes de Oca, conocido como León Guzmán, miembro de la Comisión de Estilo del Constituyente, incorpora la palabra *presentes*, después de individuos, lo que atenuó drásticamente el quórum de votación exigido para aprobar las reformas, pues mucha distancia hay entre las dos terceras partes del total de diputados, y las dos terceras partes de los presentes en la cámara.

La Constitución de 1857 rigió formalmente hasta la promulgación de la Constitución de 1917, tuvo varias reformas entre las que se pueden destacar las que incorporaron los principios de las leyes de reforma, el restablecimiento del Senado, el veto presidencial, alcabalas y otras previsiones para los Estados, las que permitieron la reelección de Porfirio Díaz y el ensanchamiento de la órbita federal. Durante la vigencia de esta Constitución ocurre también la invasión francesa y se instaura el imperio de Maximiliano.

En la primera etapa de su vida independiente México vivió años de extrema volatilidad institucional, al punto de que en treinta y tres años puso en vigor cinco textos constitucionales. Y durante las seis décadas que rigió la Constitución de 1857 apenas fue modificada.

2.6. Congreso Constituyente de 1916-17.

La Constitución de 1917 consta de 136 artículos, se presenta en títulos, capítulos, artículos y excepcionalmente, en tres secciones que corresponden a los artículos del Poder Legislativo.

La revolución de 1910 encabezada inicialmente por Francisco I. Madero contra la dictadura de Porfirio Díaz y después por Venustiano Carranza para restaurar el orden constitucional quebrantado por Huerta, no planteó hacer una nueva Constitución.

El 26 de marzo de 1913 se adoptó el Plan de Guadalupe, con el que se inició la revolución constitucionalista. Este movimiento, originalmente enderezado contra la usurpación huertista, procuró dos objetivos fundamentales: restablecer la vigencia de la Constitución de 1857 e introducirle las reformas que ya se veían necesarias.

Diversas razones políticas y sociales llevaron a sustituir el propósito enunciado en el lema "Constitución y reformas", por una nueva Constitución y por decretos del 14 y 19 de septiembre de 1916 se convocaron a elecciones para un Congreso Constituyente; se inauguraron las sesiones el 1º de noviembre de 1916.

Las sesiones se tomaron polémicas, los legisladores integraron tres grupos⁵⁵ la corriente radical que gozaba de la simpatía de Obregón estuvo conformada, entre

⁵⁵ FIX-ZAMUDIO, Héctor, op. cit. p. 91.

otros por Francisco Mújica, Heriberto Jara, Hilario Medina, Enrique Colunga, Luis G. Monzón, Enrique Recio, Aguirre Berlanga; fueron promotores del constitucionalismo social y algunos de los cuales integraron la Comisión de Constitución otro de los destacados integrantes de ésta comisión fue Alberto Roman. El Grupo renovador, cercano a Carranza, incluía a José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Félix Palavicini y Alfonso Cravioto, a quienes se les atribuye la redacción del proyecto de Constitución; y por último estaban los legisladores moderados.

El periodo único de sesiones concluyó el 31 de enero de 1917 y se promulgó la Constitución el 5 de febrero del mismo año; dejó de ser un documento meramente político, para transformarse en uno de carácter eminentemente social.

De los lineamientos sociales que contribuyeron a la Constitución de 1917, podemos señalar:

- El Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910.
- El Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911.
- El Pacto de la Empacadora de 1912.
- El Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913.

El doctor Jorge Carpizo considera que "La Constitución mexicana de 1917 es una buena Constitución. Recoge lo mejor de la historia de México: el anhelo de libertad y que el hombre lleve una vida humana, digna de ser vivida. Resume el pensamiento de Hidalgo y de Morelos, de Ignacio Ramírez y de Ponciano Ariaga. La Constitución consagra las columnas del pensamiento liberal: una declaración de derechos humanos, el principio de separación de poderes, la idea de la soberanía popular y el sistema representativo. Pero tiene algo más: recordemos que fue la primera Constitución que en el mundo contuvo una declaración de

derechos sociales a fin de lograr la justicia social, frase que por desgracia la demagogia ha erosionado.⁵⁶

Respecto al procedimiento de reforma constitucional el Congreso Constituyente de 1916-1917 recogió como artículo 135, con variación de detalles gramaticales, el mismo artículo 127 de la Constitución de 1857, en los siguientes términos:

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

Este artículo es el que se encuentra hoy en día en vigor, con una simple adición que se le incorporó en 1965, con el fin de que la Comisión Permanente pudiera hacer el cómputo de los votos de las legislaturas locales y declaración de haber sido aprobadas las reformas y adiciones, sin necesidad de esperar para ello a la iniciación del periodo ordinario de sesiones, o de la convocatoria a sesiones extraordinarias.

Por su parte la doctora Aurora Amaiz señala que "La Constitución de 1917, consecuencia directa de la de 1857, fue en su día y es hoy, a través de las múltiples adaptaciones de sus reformas, la canalización al Estado mexicano actual de gran estabilidad institucional, que va permitiendo estructuras democráticas más

⁵⁶ CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales* 5ª ed. Ed. Porrúa, S.A., UNAM, México, 1996, p. 310

logradas, de mayor progreso y alcances, en beneficio de amplios estratos sociales, marginados en el pasado y todavía no plenamente incorporados".⁵⁷

⁵⁷ ARNAIZ Amigo, Aurora, *Historia Constitucional Mexicana*. Trillas, México, 1999, p. 152

CAPITULO III

La Reforma Constitucional en el Derecho Comparado

3.1 *Ámbito internacional*: 3.1.1 *Sistema Estadounidense*. 3.1.2. *Sistema Francés*.
3.1.3. *Sistema Español*. 3.1.4. *Sistema Suizo*. 3.2 *Ámbito local*: 3.2.1 *Veracruz*.

3.1 *Ámbito Internacional*.

Es de gran utilidad para nuestro estudio la comparación de los sistemas de reforma constitucional que son utilizados en otros países, debido a que la experiencia que en el tema han tenido nos ayuda a entender de una manera más amplia el alcance e importancia que tiene el proceso de reforma a la constitución y así contribuir a un mejor desarrollo del tema.

Así lo considera el jurista Karl Loewenstein al señalar: "El material de Derecho comparado hasta permite sacar la conclusión de que a partir de la técnica de reforma constitucional aplicada respectivamente se puede deducir el carácter político del régimen. Allí, donde tanto la competencia para iniciar la reforma como la capacidad para llevarla a cabo radica fundamentalmente en el ejecutivo, se trata de una forma de gobierno autoritario".⁵⁶

A partir de finales del siglo XVIII la era de las Constituciones escritas se inició primero con la de Estado Unidos (1787) y después las emanadas de la Revolución francesa de 1789.

⁵⁶ LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*. Traducción de Alfredo Gallego Anabitarte. Ariel, Barcelona, 1964 p. 172.

Actualmente la gran mayoría de los países tienen una Constitución escrita y de manera muy general un procedimiento especial para su reforma, de hecho, la exigencia de requisitos especiales para la reforma constitucional dio lugar a la conocida clasificación entre constituciones rígidas y flexibles, según existan o no estos requisitos, en la actualidad se considera que la clasificación es obsoleta. Lo que más adelante estudiaremos.

Existen diferentes modelos de procedimientos reformativos, con diferencias sutiles, expondremos los más representativos.

3.1.1 Sistema Estadounidense.

La aparición de una de las potencias más fuertes que el mundo ha visto, surge al independizarse las trece Colonias Inglesas de la Costa Atlántica, formalizada a través de la Declaración de Independencia del 4 de julio de 1776.

En febrero de 1787 el Congreso convoca una Asamblea en Filadelfia, y el 25 de mayo deciden reorganizar la vida política norteamericana, en consecuencia, elaboran un proyecto de Constitución, que se firma el 17 de septiembre; sin embargo entro en vigor hasta enero de 1789.

La Constitución norteamericana de 1787 ha sido precursora en muchos aspectos del constitucionalismo de los siglos XIX y XX, se trata de la Constitución más antigua que todavía esta vigente, además de ser una de las más breves, sin considerar que ha podido sobrevivir a la evolución de un país que inicialmente estaba formado por trece colonias y se sustentaba primordialmente en una sociedad rural, a una nación de cincuenta entidades federativas que se ha convertido en potencia mundial.

Constitución breve, compuesta en su versión original de siete artículos, algunos de ellos divididos en secciones y estos a su vez en apartados. A estos siete artículos se le han ido añadiendo "artículos de enmienda" hasta la fecha son 26 situados al final del texto; añadidos en orden cronológico sin indicar el artículo o párrafo afectados por la enmienda.

Los tres primeros artículos se dedican a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el 4º se refiere a las relaciones entre la Federación y los Estados, el 6º a la cláusula de la supremacía y el 7º a la ratificación de la Constitución.

Respecto de las enmiendas, las diez primeras constituyen la parte dogmática en una especie de declaración de derechos, que fueron aprobadas en 1791; las dieciséis enmiendas restantes se ocupan de distintas materias, por ejemplo, la protección a los Estados en ciertos casos respecto de los tribunales federales, la que abolió la esclavitud, las que solucionan problemas electorales cuando se permite el acceso a la urnas a los negros, las mujeres y la reducción de la edad a 18 años, y sobre la regulación de las bebidas alcohólicas.

En su artículo 5º prevé, dos formas para realizar la reforma constitucional. La primera a cargo de las dos cámaras legislativas y la segunda a través de una convención convocada para enmendar el texto constitucional.

Artículo 5. Siempre que las dos terceras partes de ambas Cámaras lo juzguen necesario, el Congreso propondrá enmiendas a esta Constitución, o bien, a solicitud de las legislaturas de los dos tercios de los distintos Estados, convocará una convención con el objeto de que proponga enmiendas, las cuales, en uno y otro caso, poseerán la misma validez que si fueran parte de esta Constitución, desde todos los puntos de vista y para cualesquiera fines, una vez que hayan sido ratificadas por las legislaturas de las tres cuartas partes de los Estados separadamente o por medio de convenciones reunidas en tres cuartos de los mismos, según que el

Congreso haya propuesto uno u otro modo de hacer la ratificación, y a condición de que antes del año de mil ochocientos ocho no podrá hacerse ninguna enmienda que en cualquier forma las cláusulas primera y cuarta de la sección novena del artículo primero y de que a ningún Estado se le privará, sin su consentimiento, de la igualdad de voto en el Senado.

Para el primer procedimiento de reforma constitucional se requiere que la iniciativa sea aprobada por dos terceras partes de las Cámaras y por las tres cuartas partes de los Congresos de los Estados.

Para que el segundo procedimiento se lleve a cabo deben solicitarlo dos tercios de las legislaturas locales y tiene que ser aprobada por convenciones convocadas al efecto en tres cuartas partes de los estados.

Prevé dos limitaciones a las reformas o enmiendas que se realicen a la constitución, la primera de carácter temporal, que en la actualidad ya no esta vigente, cuando se dispone que antes del año de 1808 no puede hacerse ninguna modificación a las cláusulas primera y cuarta de la sección novena del artículo primero, referidas al tráfico de personas y a la proporcionalidad de los impuestos, respectivamente.

La segunda, se encuentra vigente, se refiere a que a ningún estado se le niegue la igualdad de voto en el Senado.

A pesar de estas limitaciones, queda el problema de que si el poder de enmienda puede o no afectar las decisiones fundamentales contenidas en la Constitución, al respecto la judicatura en los casos que se le han planteado ha rechazado todo limite al poder de la reforma constitucional.

Por último la enmienda constitucional se considera vigente, desde el momento mismo de su ratificación por el último estado necesario para conseguir los dos tercios.

Nada nos dice del plazo en que se ha de ratificar la enmienda, lo que ha motivado que algunas de ellas estén pendientes de ratificación, lógico es, que al pasar algún tiempo se puedan considerar como abandonadas, "Pero en 1869 se dio el caso de que en un esfuerzo para dar vigencia a una enmienda se consiguió que la legislatura de Ohio la aprobase ochenta años después de su presentación. La judicatura se ha declarado incompetente para fijar un plazo, pero entiende: a) que la propuesta y ratificación no han de considerarse como actos inconexos, sino como etapas sucesivas de un solo proceso, de lo que se deduce de manera inmediata que no pueden estar separados por amplios espacios de tiempo; b) que una propuesta de enmienda esta relacionada con los sentimientos y necesidades de un tiempo dado, deja de tener sentido cuando ha transcurrido una gran etapa de tiempo."⁵⁹

El tratadista García Pelayo, hace algunas observaciones al método de revisión en relación con el marco general de la Constitución Norteamericana, en los siguientes términos:

"a) es un método antidemocrático, pues es una enmienda propuesta que puede ser agregada a la Constitución por treinta y seis Estados que contengan considerablemente menos de la mitad de la población del país, o pueda ser frustrada por tres Estados con menos de la vigésima parte de la población del mismo, es decir, no toma en cuenta el pueblo de los Estados Unidos como totalidad, y el hecho de que la sanción tenga lugar por la legislatura o por las convenciones de los Estados, y de que el primer caso lo sea a través de unos

⁵⁹ GARCÍA Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*. Alianza editorial, Madrid, 1984, p. 454.

órganos precisos, a crece el papel de los Estados en el seno de la Unión, bien que como órganos federales;

b) En segundo lugar, el proceso de enmienda es pesado y lento: son miles las enmiendas presentadas y 21 las aprobadas, lo que ha dado lugar a que la enmienda se haya convertido en inoperante para adaptar la Constitución de manera flexible a las necesidades de cada tiempo y que esta misión haya pasado a la judicatura, a la que pudo definir Wilson como una especie de convención constituyente en sesión continua⁶⁰.

Una de las características que llaman la atención es que en más de sus doscientos años de vigencia, sólo ha tenido 26 enmiendas, esto se explica dada a la importancia que ha tenido la interpretación de la constitución hecha por el Poder judicial que ha completado el texto al resolver dudas y discusiones.

Además, la complejidad del procedimiento para modificar el texto constitucional y la brevedad del documento constitucional favorecen para entender el bajo número de enmiendas realizadas.

Algunos autores consideran que la interpretación realizada a la Constitución norteamericana por parte de la Suprema Corte de los Estados Unidos, así como por el Congreso, la han transformado a tal grado que, sólo es un mito.

Como lo explica el jurista Karl Loewenstein : "Desde un primer momento los Estados Unidos gozaron de una Constitución cuyas disposiciones fueron tan felizmente redactadas, especialmente las referentes a la distribución de competencias entre el Estado central y los Estados miembros, que por medio de la interpretación judicial pudieron ser adaptadas a las relaciones sociales sometidas a un cambio constante. Pero también allí, el derecho constitucional estatuido ha

⁶⁰ GARCÍA Pelayo, Manuel, op. cit. p. 455.

sido a lo largo de las generaciones tan modificado por el uso constitucional no escrito que los padres de la Constitución de 1787 tendrían realmente que hacer un gran esfuerzo para reconocer su creación.⁶¹

Más adelante señala "En los Estados Unidos ha dado lugar a una mitología constitucional en la que la Constitución federal tiene el valor de algo sagrado. Cuanto más se ha identificado una nación con su Constitución, tanto más reservada se muestra en el uso del procedimiento de reforma constitucional."⁶²

En la Constitución mexicana de 1917, se dice que prevé un sistema de reforma constitucional muy parecido al de los Estados Unidos, aunque en la práctica presentan grandes diferencias.

En este sentido, el investigador Jorge Madrazo comenta; "Es pertinente aclarar que si bien el actual sistema se asemeja al procedimiento norteamericano no es enteramente igual a las prescripciones del artículo 5º de la Constitución de los Estados Unidos, participando sólo de su filosofía federalista".⁶³

En efecto, ambas Constituciones describen la participación de los Congresos Estatales, tanto para la iniciativa de reforma, como para la ratificación de la reforma, pero en la práctica como podremos observar más adelante, tienen cierta disparidad.

3.1.2 Constitución Española.

España, se rige actualmente por la Constitución de 1978, misma que ha representado el punto culminante de la transición española, modernizar su

⁶¹ LOEWENSTEIN, Karl, op cit. p. 167.

⁶² Idem, p. 175.

⁶³ MADRAZO, Jorge, *Reflexiones Constitucionales*, Ed. Porrúa, S.A., UNAM, México, 1994, p. 285.

régimen político, no fue sencillo, pues su historia constitucional alternó entre una tendencia democrática y otra autoritaria.

La primera Constitución, que no sólo fue de España sino también de las Colonias Españolas, fue la de Cádiz de 1812, estableciendo una monarquía constitucional moderada, así como reconocimiento de los derechos individuales.

La segunda fue de 1837 que continuó con el sistema de la monarquía constitucional moderada y estableció en el Parlamento la existencia de dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

La tercera es de 1845, con tendencia conservadora; consecuencia de guerras civiles, se reafirma la supremacía del Poder Ejecutivo sobre el Parlamento, estuvo en vigor hasta 1869 año en que se promulgó un nuevo texto constitucional, de carácter liberal, promulgándose la Primera República Española.

A su vez, en 1876, tras un movimiento contrario a la república, se restauró la monarquía, en consecuencia se promulgó una nueva Constitución, vigente hasta 1923 en que se inició la dictadura del General Primo Rivera y la Segunda República, con la Constitución de 1931.

La guerra civil de 1936 a 1939 dio paso al régimen autoritario del general Francisco Franco y a que se derogara la Constitución de la Segunda República en 1939, este régimen se amparó en distintas leyes llamadas fundamentales pero que no tuvieron el carácter de Constitución.

La base de la autodestrucción del régimen franquista fue la elaboración del proyecto de la Ley para la Reforma Política, y su posterior aprobación por referéndum el 15 de diciembre de 1976, al proponer la formación de las Cortes Generales integradas por dos Cámaras, Senado y Congreso, que elaborarían una nueva Constitución.

Es así como los españoles acuden democráticamente a las primeras elecciones generales del 15 de junio de 1977 para elegir a sus representantes ante el Parlamento, iniciándose el proceso constituyente.

El Congreso Constituyente redactó la Constitución de 1978 que el pueblo español aprobó en diciembre, por un 87% de los votantes, definiendo la forma política del Estado, como una monarquía parlamentaria, estableciendo un catálogo de derechos y deberes fundamentales de todos los españoles.

La forma de gobierno que adoptaron es la de un régimen parlamentario, regulado y rodeado de una serie de garantías para que puedan funcionar el gobierno y el parlamento. Los principales órganos gubernamentales son la Jefatura de Estado depositada en el Rey, un Presidente de Gobierno que tiene primacía constitucional y un poder Legislativo desigual, ya que los diputados tienen funciones más importantes que el Senado.

La nueva Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, está compuesta por ciento sesenta y nueve artículos, precedida de un preámbulo atribuido al extinto líder socialista Enrique Tierno Galván. En su título X denominado "De la reforma constitucional", prevé la reforma a la Constitución en los artículos 166 al 169.

Artículo: 166

La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87.

Equipara la iniciativa legislativa ordinaria con la iniciativa de la reforma constitucional al remitirnos al artículo 187 pero suprimiendo la iniciativa popular, según el cual, la facultad de iniciativa para la reforma corresponde al Gobierno, al Congreso, al Senado y a las Asambleas Autónomas.

Artículo 87

1. *La iniciativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.*
2. *Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.*
3. *Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirá no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materia propia de la ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.*

Resulta sorprendente que en lo que se refiere a la revisión constitucional no se permita la iniciativa popular y por el contrario, para la legislación ordinaria sea admisible, dejando de lado las teorías del poder constituyente del pueblo, al respecto el maestro Pedro de Vega comenta: "Se trata, por supuesto, de una contradicción notable que alimentó la polémica en el proceso de elaboración de la Constitución, y que bien merece ser de nuevo planteada, porque encierra una problemática rica y compleja en la que, lo que en realidad se discute, es el modo en que nuestro sistema resuelve el conflicto y la tensión entre la democracia representativa y la democracia de la identidad".⁶⁴

La Constitución española, dispone para su reforma dos procedimientos, el primero, que podríamos llamar general establecido en el artículo 167 y el excepcional del artículo 168.

⁶⁴ VEGA, Pedro De, *La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente*. Tecnos, Madrid, 1995. p.134.

En lo que toca al procedimiento de reforma general el maestro Pedro De Vega lo resalta al señalar que "Nos encontramos ante un procedimiento de reforma, entre otros muchos imaginables, perfectamente admisible y coherente, que no ofrece flancos excesivos a las consideraciones críticas":⁶⁵

Lo que nos trata de decir el autor, es que este procedimiento, no otorga demasiadas dificultades para la realización de alguna reforma, pero tampoco permite las modificaciones fáciles al texto constitucional.

Así lo señala:

Artículo 167:

- 1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.*
- 2. De no haberse logrado la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma.*
- 3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.*

⁶⁵ VEGA, Pedro De, op. cit. p. 145.

En el primer apartado señala que los proyectos de reforma constitucional, deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras.

El segundo señala que si no hubiere acuerdo entre las Cámaras se creará una comisión de diputados y senadores, que presentarán un texto para su aprobación.

En el apartado tres consagra lo que algunos autores denominan como *referéndum facultativo*, porque señala que la reforma aprobada, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten una décima parte de los miembros de cualquiera de la Cámaras.

Para los supuestos de una revisión total o las que afecten al título preliminar, al Capítulo 2º, Sección 1ª del Título I o al Título II, de la Constitución el artículo 168, señala un procedimiento mucho más complejo.

Artículo 168

- 1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.*
- 2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por la mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.*
- 3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.*

En primer lugar exige una aprobación de la conveniencia de la reforma de dos tercios de cada Cámara, inmediatamente se disuelven las Cámaras y se convoca a elecciones generales.

De nuevo las Cámaras recién elegidas deberán votar sobre la conveniencia de la reforma, ratificada por las nuevas Cámaras se comienza la discusión del texto. La aprobación definitiva de la reforma requerirá de la mayoría de dos tercios.

El último apartado del artículo en cuestión, señala que aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación, en este caso a diferencia del artículo 167, consagra el referéndum pero de una manera obligatoria.

Por último, aparece un *limite temporal*, esto es, que cuando se encuentren declarados los estados de alarma excepción y sitio no se podrá iniciar procedimiento de reforma.

Artículo 169

No podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116.

3.1.3. Sistema Francés.

El segundo país que entro a la era de las Constituciones escritas, es Francia, con la característica de que en este país las constituciones que ha tenido son numerosas y en alguna época frecuentes.

Los documentos constitucionales que se aprobaron en Francia, principalmente en el siglo XVIII, tuvieron una importante influencia para muchos países.

Como los juristas Fix Zamudio y Valencia Carmona señalan; "De esta manera, la Declaración de los Derechos Humanos y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789, fue modelo para la parte dogmática de muchas Constituciones y

declaraciones de derechos, la Constitución de 1791, cierto que tuvo una vida muy corta, pero consagró como nuevo tipo de régimen político a la monarquía limitada o constitucional, cuya influencia fue evidente en muchos gobiernos monárquicos posteriores; a su turno, la Constitución de 1793, da acentuado carácter democrático y republicano sirvió de base para el denominado gobierno de asamblea; hasta la Constitución de 1795 y las cartas napoleónicas sirvieron de modelo para fragmentar al legislativo con el objeto de debilitarlo o de inspiración al tipo de gobierno llamado "cesarismo democrático"⁶⁶

La historia constitucional francesa que se inicia con la revolución de 1789, esta llena de cambios y convulsiones, contiene un especial interés dado a que han practicado las más diversas formas y tipos de gobierno, que han servido de ejemplo a muchos países.

Además de todo ello, le expresión *Derecho Constitucional* se le debe, en parte, al pueblo francés, ya que fue consecuencia directa de las ideas liberales y de las constituciones surgidas durante la Revolución francesa que Napoleón propagó al propio tiempo que efectuaba campañas militares.

En consecuencia, haremos una breve referencia de las Constituciones que han estado vigentes en Francia siguiendo la división en diferentes etapas realizada por el tratadista García Pelayo⁶⁷, terminaremos con el análisis del sistema de reforma de la Constitución que en la actualidad esta vigente.

1. Constituciones Revolucionarias

Constitución del 3 de septiembre de 1791.

⁶⁶ FIX ZAMUDIO, Hector y VALENCIA Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 2ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 2001, p. 51

⁶⁷ GARCÍA Pelayo, Manuel, *op. cit.*, pp. 462 y ss

Fue puesta a la cabeza de ella la "declaración de los derechos del hombre y del ciudadano", aprobada por la Asamblea el 26 de agosto de 1789. La nueva Constitución adquiere una estructura que se haría clásica que establece la distinción entre parte dogmática (derechos individuales, límites y obligaciones del poder estatal), y parte orgánica (estructura, atribuciones y relaciones de los órganos del Estado).

La "Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano", adquiere una significativa importancia, pues por primera vez en un documento formal se reconocen solemnemente los derechos naturales e inalienables del ser humano, destinada a impedir los abusos del poder, esto es, el Estado solo actuará dentro de los límites que le imponen estos derechos.

Se introduce el concepto de que la soberanía radica en la nación, establece la división de poderes, con predominio del legislativo, debido a que la Asamblea tenía atribuciones de índole ejecutiva, como el nombramiento de los principales funcionarios, la vigilancia de la administración departamental, la declaración de guerra, entre otras, conservando un monarca con ciertos poderes pero limitado por el legislativo.

En su artículo 200, prescribía que las reformas a la misma, no se podía realizar, sino pasadas tres legislaturas, ya que era de interés nacional preservar la obra de la revolución.

Constitución del 24 de junio de 1793 o del año I de la Revolución.

El 10 de agosto de 1792 fue destruida la monarquía. Se instituye entonces un Gobierno revolucionario que concentra en sí todos los poderes.

En 1793, la Convención aprobó una constitución que jamás tuvo vigencia, a pesar de ello es un importante documento en la historia constitucional, pues expresa el

ejemplo de constitución democrática; privilegió al legislativo sobre los demás poderes, así como anunció algunos derechos que después se llamaron sociales, el derecho al trabajo, y el derecho a la educación.

Señalaba en su artículo 28, relativo a los derechos del hombre: "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". La iniciativa de reforma constitucional pertenece al pueblo, y es llevada a cabo por una Asamblea especialmente elegida para ello.

La Constitución del año III de la Revolución (22 de agosto de 1795).

Fue redactada después de la derrota de los considerados partidos revolucionarios. En consecuencia, se caracteriza por su sentido conservador y su desconfianza hacia los excesos de los poderes particulares del Estado.

Establece la más rígida separación de poderes reconocida en la historia de Francia. Por primera vez el legislativo se fracciona en dos cámaras: el Congreso de los Quinientos y el Consejo de los Ancianos, el último aprueba o rechaza en bloque lo que ha votado el primero, y ambas se renuevan por tercios todos los años.

No hay jefe de Estado, estableció una forma de gobierno colegiado, el llamado directorio formado por cinco miembros elegidos por los consejos, no hay por parte del ejecutivo, ni proposición, ni iniciativa, ni derecho de disolución.

2. Las Constituciones Napoleónicas (Constituciones del Imperio).

En opinión de los juristas Fix Zamudio y Valencia Carmona, "Las Constituciones de la era napoleónica, que se cobijaron bajo las ideas de la Revolución Francesa,

derivaron en la realidad hacia un régimen autoritario o cesarismo democrático, solución mixta que pretendió asociar la monocracia y la democracia".⁶⁸

Estos textos constitucionales que tuvieron de marco la figura de Napoleón son los siguientes, la Constitución del año VIII de la Revolución (13 de diciembre de 1799), redactada en realidad por Bonaparte; la Constitución del año X (del 4 agosto de 1802), tuvo como objeto el aumento de poderes de Bonaparte y la supresión de la oposición, por último, la Constitución de la año XII (del 18 de mayo de 1804).

Todos estos documentos tratan de un modo consistente de asegurar y mantener el poder personal de Napoleón; son expresión del cesarismo democrático: el poder pertenece originalmente al pueblo, pero lo confía de una vez a un solo hombre.

El sistema se basa, además de los plebiscitos, en el sufragio universal, neutralizado por un sistema indirecto en varios grados y por la intervención definitiva de las magistraturas superiores en la designación de los representantes populares.

Mantienen la unidad del ejecutivo, junto a un legislativo triplemente dividido y sin facultad de iniciativa y hacen posible la legislación directa por el jefe del Estado.

3. Las Constituciones Monárquicas

A consecuencia de la caída del Imperio napoleónico, se produjo una reacción contra el constitucionalismo revolucionario, dándose lugar a la era de la llamada "restauración" a través de la denominada "monarquía limitada" que tuvo su sustento en las "cartas otorgadas" que los reyes daban a sus súbditos a manera

⁶⁸ FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA Carmona, Salvador, op. cit. p. 297

de Constitución, pero se vieron forzados a moderar su poder por asambleas de carácter representativo.

La Carta de 4 de junio de 1814.

El 4 de abril de 1814 el Senado aprueba un decreto en el que declara que, por haber violado Napoleón la Constitución, queda desposeído del trono. Tres días más tarde proclama un proyecto de constitución llamando al trono de Francia a Luis Estanislao Javier, promete una Constitución liberal y representativa, y el mantenimiento de los derechos adquiridos.

Para el tratadista García Pelayo, "Se trata de una constitución contrarrevolucionaria, es decir, destinada a negar y combatir a la revolución en su aspecto político; tiene una cierta nostalgia de las antiguas formas, pero no pretende seriamente la restauración *in toto* del antiguo régimen, sino que, por el contrario, se hace cargo de la situación y usa para operar ante ella las técnicas jurídico-políticas del tiempo y lugar. Fue una constitución de aristócratas y de gran burguesía, y de aquí su liberalismo y su repulsa a la democracia."⁶⁹

Constitución del 4 de agosto de 1830.

A consecuencia de la Revolución de julio de 1830, cae el rey Carlos X, por atentar contra el parlamento, depuesta la dinastía borbónica; las Cámaras reforman la Carta y, bajo la condición de aprobación de estas reformas, nombra a Luis Felipe rey de los franceses. *El monarca no otorga la Carta, la acepta y la publica.*

Las novedades de este texto son entre otras: el reconocimiento a las cámaras de su función en materia de legislación, se suprimen los pares hereditarios y se le impide al rey establecer ordenanzas por la "seguridad del Estado".

⁶⁹ GARCÍA PELAYO, Manuel, *op. cit.*, pp. 477 y 478

4. La Segunda República.

Constitución de 4 de noviembre de 1848, que fuera consecuencia de la revolución proletaria de 1848.

Decisiones políticas fundamentales de la nueva Constitución son: la República democrática, el reconocimiento de derechos y de deberes anteriores y superiores a las leyes positivas, toma como principio la libertad, la igualdad y la fraternidad, como base la familia, el trabajo, la propiedad y el orden público.

Prescribe una rígida separación de poderes, el pueblo francés delega el Poder Legislativo a una Asamblea única, y el poder ejecutivo a un Presidente de la República a cuatro años que puede nombrar y revocar a sus ministros aunque estos son responsables ante el legislativo, ambos se eligen por sufragio universal y directo que quedó para siempre establecido en Francia.

Establecía en su artículo 111 el procedimiento para ser modificada, considerando la revisión parcial y total a la Constitución.

5. Las Constituciones del II Imperio.

Elegido presidente de la República Luis Napoleón, y encontrándose en desacuerdo con la Asamblea, opta por el golpe de Estado del 2 de diciembre de 1851. Dentro de esta etapa se distinguen dos periodos: *el Imperio autoritario y el Imperio liberal.*

Al Imperio autoritario pertenece la Constitución del 14 de enero de 1852, fue redactada sobre unas bases sometidas a la aprobación del pueblo francés mediante el plebiscito del 20 y 21 de enero.

Esta Constitución, que todavía se llamaba republicana, fue transformada en imperial en virtud del Senado-consulta del 7 de noviembre de 1852, que proclama a Luis Napoleón Bonaparte Emperador de los franceses bajo el nombre de Napoleón III, en una curiosa mezcla de cesarismo y legitimismo.

El 25 de marzo de 1870, se presenta un proyecto de Constitución por el Primer Ministro en el Parlamento, el senado votó el proyecto propuesto el 20 de abril de 1870 y por la ciudadanía en plebiscito el 8 de mayo, esta Constitución, introdujo el plebiscito. La derrota militar frente Alemania el 4 de septiembre de 1870, trajo consigo la caída del Imperio de Napoleón III y la proclamación de la Tercera República.

6. La Constitución de 1875.

Se trata de una Constitución republicana elaborada por una mayoría monárquica; con la reforma de 1884 se protegió esta forma de gobierno al suscribir, " la forma republicana de gobierno no podrá ser objeto de una proposición de revisión".

La Constitución no forma un código, sino un conjunto de leyes fundamentales, especialmente protegidas, por la dificultad de su reforma que la convierte en una constitución rígida; dichas leyes son las de 24 y 25 de febrero y la de 16 de julio de 1875, que han sido reformadas en 1879, 1884 y 1926.

Una característica de la III República era su acentuado parlamentarismo, sin embargo, a partir de 1930, las cámaras pierden el monopolio real de la fiscalización gubernamental.

Contrariamente a las Constituciones que rigieron desde la Revolución hasta 1875, se estableció un periodo de estabilidad constitucional, pues es la que más ha durado.

7. Periodo de la Dualidad de Gobiernos (IV República).

A consecuencia de la derrota militar y de los antagonismos políticos, especialmente agudizados desde 1934 Francia se dividió en dos gobiernos:

Primero: El Estado Francés o Gobierno de Vichy. Su origen jurídico constitucional es la ley aprobada por los restos de la Cámaras reunidas en Burdeos el 10 de julio de 1940, que da lugar a un sistema de dictadura soberana encamada en el mariscal Pétain, dando por terminada la Tercera República.

Segundo: El Gobierno de la resistencia. Como consecuencia de la petición de armisticio por el mariscal Pétain, el general De Gaulle declaró que un Gobierno surgido bajo la influencia alemana y dispuesto a la capitulación no podía ser considerado como la representación de Francia e invitó a los franceses a seguirlo en la resistencia. El movimiento da lugar a una serie de organismos, hasta cristalizar el 3 de junio de 1943 en el Comité Francés de Liberación Nacional. El 3 de junio de 1944 el C.F.L.N. se transformó en Gobierno Provisional de la República Francesa.

El Gobierno Provisional, después de restablecer la legislación republicana, convocó al pueblo francés para que el día 21 de octubre de 1945, en acto simultáneo de elección de representantes para la Asamblea, decidiera sobre dos cuestiones:

Si tal Asamblea, decidiera sobre la continuación de la Cámara de los Diputados de la Tercera República, o si, por el contrario, debía tener carácter constituyente; si en esta última eventualidad debía de organizar por sí misma los poderes del Gobierno Provisional, o bien actuar según reglas fijadas por un proyecto de ley elaborado por el Gobierno.

El cuerpo electoral se decidió por la constituyente, según normas establecidas por el Gobierno provisional.

El proyecto redactado por la Asamblea y que aproximaba a Francia a un Gobierno convencional, fue sometido a referéndum el 5 de mayo de 1946 y rechazado por el pueblo francés por 10,583,723 votos en contra, frente a 9,453,675 a favor.

Elegida una segunda Asamblea, elaboró un nuevo proyecto que, sometido al cuerpo electoral el 13 de octubre de 1946, fue aprobado por 9,263,461 votos contra 8,143,981 la nueva Constitución fue, pues, acordada por la Asamblea Nacional Constituyente, aprobada por el pueblo francés y promulgada por el Presidente del Gobierno Provisional.

Naciendo la nueva constitución y la Cuarta República que aumento el poder de la Cámara Baja denominada Asamblea Nacional, respecto del Senado las comisiones parlamentarias por otra parte se habían conformado de tal manera que supervisaban agresivamente a los ministros y cada diputado maniobraba para acceder a alguna y de ahí la inestabilidad que produjo lo que un Presidente de la República de la época.

8. Constitución de 1958. (Quinta República).

Como consecuencia de la inestabilidad gubernamental de Francia bajo el sistema parlamentario de la IV República y de la difícil situación creada por los actos de las fuerzas armadas, ya que 1954 Francia perdió la guerra contra Indochina, y en 1956 se inició la guerra de liberación de Argelia; el Presidente de la República René Coty, dirigió un mensaje al Parlamento para que se llamara al general De Gaulle Presidente del Consejo de Ministros, éste acepta dándole plenos poderes para que elaborara una nueva Constitución, más tarde investido como Presidente de la República por la Asamblea Nacional el 1º de junio de 1958.

El dos de junio recibió por 350 votos a favor y 161 en contra, el mandato de la Asamblea Nacional de preparar un proyecto de Constitución, ratificado por el Consejo de la República por 256 votos a favor frente a 30 en contra. El proyecto sería sometido a referéndum del pueblo francés.

Por votación del 28 de septiembre de 1958 sobre la Constitución de De Gaulle, en cuya elaboración quedó excluido el parlamento, trajo consigo una mayoría a favor de la Constitución, votó el 84.4 % del censo electoral, de los sufragios emitidos, 79.25 % a favor del proyecto y 20.75 % en contra.

Los historiadores coinciden en decir que votaron a favor, ya que no tenían alternativa, la Constitución era el mal menor en comparación con la amenazante dictadura militar.

Algunas características de esta constitución que se pueden señalar son: la incorporación de la tradición liberal, pues proclama los derechos del hombre tal y como fueron definidos en la declaración de 1789 y el preámbulo de la Constitución de 1946; sigue la tradición democrática, proclamando el principio de la soberanía nacional que puede ejercerse a través de la democracia directa, mediante referéndum, o de la democracia indirecta por medio de la representación; disminuye los poderes de la Asamblea Nacional, aumentando los del Presidente de la República.

Al Presidente de la República, con un mandato de siete años, se le eleva a la categoría de árbitro del régimen y custodio del ordenamiento constitucional, dentro de sus atribuciones están la de nombrar al Primer Ministro y a otros miembros del Gobierno, preside las sesiones del Consejo de Ministros, puede disolver la Asamblea Nacional, negociar tratados, someter a referéndum un proyecto de ley. Por el contrario, el Parlamento se caracteriza por la supremacía de la Asamblea Nacional frente al Senado, tiene ciertas restricciones en el dominio de la ley cuyas

materias están delimitadas por la Constitución, y en la autonomía organizativa de la Cámara, pues su reglamento debe ser revisado por el Consejo Constitucional.

La Constitución francesa del 4 de octubre de 1958, ha sido modificada en casi la mitad de su texto en diez reformas sucesivas, pero mantiene su estructura básica, salvo el cambio que se hizo para modificar el sistema de elección presidencial. Los objetivos de esta Constitución, según algunos autores, fueron restaurar la Presidencia de la República, reforzar la actividad del gobierno y quebrantar la hegemonía parlamentaria.

Contiene en su Título XVI denominado "de la Revisión" artículo 89, reglas rígidas y procedimientos complejos para la reforma constitucional.

Artículo 89. La iniciativa de la revisión de la Constitución pertenece conjuntamente al Presidente de la República, a propuesta del Primer ministro, y a los miembros del Parlamento.

El proyecto de revisión deberá ser votado por las dos Asambleas en términos idénticos. La revisión será definitiva después de ser aprobada por referéndum.

El proyecto de revisión, sin embargo, no se presentará a referéndum cuando el Presidente de la República decida someterlo al Parlamento convocando en Congreso; en este caso, el proyecto de revisión sólo será aprobado si consigue la mayoría de los tres quintos de los sufragios emitidos. La Mesa del congreso será la de la Asamblea Nacional.

Ningún procedimiento de revisión podrá ser iniciado, ni proseguir, si atenta contra la integridad del territorio.

La forma republicana de Gobierno no podrá ser objeto de revisión.

Los órganos que intervienen son: El presidente de la República, quien posee la facultad de iniciativa a propuesta del Primer Ministro, así como los miembros del Parlamento.

También la necesidad de revisión constitucional puede ser provocada por la ratificación de un tratado que contenga alguna cláusula anticonstitucional (Artículo 54), ya que cuando el Consejo Constitucional declara dicha anticonstitucionalidad, existen dos opciones, la primera sería la no ratificación del tratado; la segunda la revisión de la Constitución para ponerla de acuerdo al tratado.

Artículo 54. Si el Consejo Constitucional, requerido por el Presidente de la República, por el Primer Ministro, por el Presidente de cualquiera de las dos Asambleas o por sesenta diputados o por sesenta senadores, declara que un compromiso internacional contiene una cláusula contraria a la Constitución, la autorización para ratificar o aprobar el referido compromiso internacional sólo podrá otorgarse previa revisión de la Constitución.

El proyecto de ley o propuesta de revisión debe ser votada por las dos Asambleas, en términos idénticos, (Diputados y Senadores). Sin embargo el proyecto de reformas no será presentado a referéndum, hasta que el Presidente de la República decida someterla al parlamento convocado en el Congreso, quien lo deberá aprobar por una mayoría de tres quintas partes de los votos.

También dispone una limitación a la reforma, ya que no serán válidas las revisiones que atenten contra la integridad territorial, ni las que afecten a la forma de gobierno republicano.

Los artículos que han sido objeto de una reforma constitucional desde la promulgación de esta Constitución son los siguientes: 1. 2. 3. 4. 5. 6. 7. 11. 12. 26. 28. 34. 39. 47-1. 48. 49. 51. 53-1. 53-2. 54. 61. 65. 68. 68-1. 68-2. 68-3. 70. 74. 76. 77. 88. 88-1. 88-2. 88-3. 88-4 y 89.

Por lo que se puede observar la Constitución Francesa ha tenido a lo largo de su vigencia reformas a casi todos los artículos que contiene, esto ha sido, en parte, a la evolución y las necesidades de la sociedad así lo han demandado.

3.1.4. Sistema Suizo.

Siguiendo a los juristas Fix Zamudio y Valencia Carmona es "Suiza, eje y encrucijada de Europa, tiene singular interés para el derecho constitucional. En este pequeño país, donde se reconocen varias lenguas (alemán, francés, italiano y romanche), se ha logrado el funcionamiento del Sistema Federal, el Legislativo y el Ejecutivo tienen rasgos dignos de análisis y la democracia se practica con la intervención directa o semidirecta del pueblo".⁷⁰

La Confederación Helvética tiene sus orígenes en las alianzas concluidas por una serie de comunidades (cantones), a partir de finales del siglo XII, con objeto de defender su independencia frente al Imperio Romano Germánico.

Tras una breve experiencia de Estado unitario, impuesto por los ejércitos de la revolución francesa, se disuelve la República unitaria en 1803, a través del Acta de Mediación otorgada por Napoleón, reconociendo la independencia de diecinueve cantones. Posteriormente por el Tratado de Viena de 1815, se retoma a la Confederación Suiza, a la que se incorporan tres cantones más, llegando así a los veintidós actuales; esta confederación carecía de órganos centrales, salvo una Dieta en la que cada cantón tenía dos representantes y sesionaba dos veces al año.

Desde 1815 hasta 1846 se enfrentan dos tendencias: la confederalista y la federalista, desemboca el conflicto en una guerra civil, en la cual los cantones confederales resultan vencidos, consecuentemente el sistema federal quedó

⁷⁰ FIX ZAMUDIO, Héctor, y VALENCIA CARMONA, Salvador, Op. cit p. 342.

plasmado desde la Constitución de 1848.

Suiza experimenta a lo largo de la primera mitad del siglo XIX un proceso que desembocaría en la entrada en vigor de una Constitución Federal de 1848. Esta sufriría una reforma total en 1874, fecha a la que corresponde la Constitución Suiza del 29 de mayo de 1874, a esta Constitución se le han presentado varias propuestas de revisión total; la primera en el año de 1880 a causa de una cuestión que en realidad correspondía a una revisión parcial, la segunda propuesta hecha en el año de 1935 por los nacionalistas en la Federación con ayuda de los cantones reaccionarios católicos. En ambos casos la revisión total fue rechazada en votación popular por una abrumadora mayoría.

Algunos autores han señalado que esta constitución ha recibido muchas reformas debido a lo extenso de su contenido:

Los juristas José Luis Cascajo y Manuel García señalan que, "Precisamente, las numerosas reformas que han sido introducidas en la Constitución, a pesar de la notoria rigidez de los procedimientos de revisión total o parcial contemplados en los artículos 118-123, han dado como resultado un texto extenso, con unos 160 artículos, enumerados del 1 al 123, y asistemático, en el que abundan las disposiciones materialmente no constitucionales, que, como las recogidas en el artículo 32 bis, relativo a la elaboración y venta de bebidas destiladas, deberían ser objeto de regulación, por su contenido, en leyes ordinarias o en disposiciones de carácter administrativo."⁷¹

Pero, es en el año de 1999 cuando fruto de una reforma total a la constitución de 1874, nace la Constitución Federal de la Confederación Suiza de 18 de abril de 1999. (Etat le 26 de octubre de 1999).

⁷¹ CASCAJO Castro, José Luis y GARCIA Alvarez, Manuel B., *Constituciones Extranjeras Contemporáneas*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1991, p. 87.

En lo que toca al procedimiento de reforma a la constitución esta previsto en el Título 6 denominado "Revisión de la Constitución y Disposiciones Transitorias" artículos 192-195.

Artículo 192 Principio

1. La Constitución puede ser revisada en todo tiempo, total o parcialmente.

2. Aunque la Constitución y la legislación que se derive de ella no disponga el modo, la revisión se hará según el proceso legislativo.

En primer lugar señala la posibilidad de reformar la constitución parcial o totalmente, sin ningún limitante, ni de tiempo como de fondo, por lo que se podría reformar cualquier precepto, incluyendo los de mayor impacto ideológico.

A su vez, señala que de no existir, un modo específico para realizar la reforma constitucional se seguirá en principio el proceso legislativo convencional. Se caracteriza porque el mismo órgano de producción normativa, ordinaria es quien acuerda la reforma constitucional.

Artículo 193. Revisión total

1. La revisión total de la Constitución puede ser propuesta por el pueblo o por uno de los dos consejos, o decretada por la Asamblea federal.

2. Si la iniciativa emana del pueblo o en caso de desacuerdo entre los dos consejos, el pueblo decide si la revisión total debe ser emprendida.

3. Si el pueblo acepta el principio de una revisión total, los dos consejos son renovados.

4. Las reglas imperativas del derecho internacional no deben ser violadas.

Quienes pueden proponer o iniciar una reforma total a la constitución son el pueblo, los dos Consejos y la Asamblea Federal. En este sistema de reforma la opinión del pueblo es muy importante, ya que es quien, puede iniciar una reforma total, y en caso de desacuerdo en los dos Consejos decide si debe llevarse a cabo la reforma o no, y por último es quien la acepta.

Por último, en lo que respecta ha este artículo, el único limitante que podemos encontrar para la revisión total, es el relativo a no violar las reglas imperativas del derecho internacional.

Artículo 194 Revisión parcial

1. Una revisión parcial de la Constitución puede ser solicitada por el pueblo o decretada por la Asamblea federal.

2. Toda revisión parcial debe respetar el principio de la unidad de la materia; no debe violar las reglas imperativas del derecho internacional.

3. Toda iniciativa popular tendiente a la revisión parcial de la Constitución debe también respetar el principio de la unidad de la forma.

En el caso de una reforma parcial a la Constitución, podrá ser solicitada por el pueblo o la Asamblea Federal, con la única limitación de que se respete la unidad y forma de la Constitución y por su puesto las reglas de derecho internacional.

Artículo 195. Entrada en vigor

La Constitución revisada total o parcialmente entrará en vigor a partir de que el pueblo y los cantones la hayan aceptado.

Este sistema también mantiene el procedimiento característico del Estado federal de hacer participar a los estados miembros en el procedimiento de reforma de la Constitución.

Suiza es famosa por el funcionamiento de las instituciones democráticas; en este país funciona todavía la democracia directa, que se aplica en tres cantones, se practica mediante asambleas populares que se reúnen una vez al año, en las que el pueblo convocado en la plaza pública vota las leyes, aprueba el presupuesto y también las revisiones constitucionales.

Como podemos ver en el proceso de reforma constitucional que se aplica, se establece un sistema democrático semidirecto, al exigir la participación del pueblo por medio de referéndum obligatorio cuando se trate de la revisión total o parcial de la constitución, un referéndum facultativo, cuando se pronuncian respecto de un proyecto de ley, decreto de alcance general o ratificación de ciertos tratados internacionales y permite la iniciativa popular, cuando el pueblo, de acuerdo con ciertos requisitos que establece la ley aplicable, propone una revisión parcial o total a la Constitución. A partir de los 18 años de edad cualquier ciudadano suizo puede participar activamente en la vida política.

3.2.Ámbito Local

Las entidades que integran la República Federal Mexicana, son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, por lo que tienen la posibilidad de darse sus propias normas, en tanto se ejerza dentro del marco establecido en la Constitución Federal.

Por lo que existen diferentes procedimientos para reformar validamente la Constitución local de cada entidad. Estudiaremos el caso del Estado de Veracruz, dado a que consideramos que su técnica de reforma presenta características diferentes a la Constitución Federal.

3.2.1. Sistema del Estado de Veracruz

El Estado de Veracruz-Llave en ejercicio de esa facultad se ha venido dando su propia Constitución desde que el país se constituyó independiente de la corona española.

La Constitución del 3 de junio de 1825, en lo que respecta al sistema de revisión constitucional empleado, daba un tratamiento especial a las que fueran las primeras reformas y uno que sería genérico para las siguientes.

En los artículos 80 y 81 se establecía la exigencia de que las dos primeras legislaturas ordinarias solamente podían formular propuestas de reforma, las que deberían ser aprobadas por las dos terceras partes de los miembros presentes en ambas Cámaras, y sería hasta la tercera legislatura que podían ser aprobadas por igual mayoría; y en el artículo 82 se indicaba que en lo sucesivo, las reformas serían propuestas por una legislatura y tomadas en consideración y aprobadas por la siguiente.

Este segundo sistema se mantuvo en esencia hasta la Constitución de 1917, los únicos cambios que se pueden observar se localizan en la reforma de 1902, en la cual se menciona no sólo la posibilidad de introducir reformas a la Constitución, sino también adiciones, en ese mismo año, se introduce el cambio respecto del quórum requerido señalándose en las dos terceras partes del número total de Diputados.

Recientemente en un ejercicio de revisión constitucional siendo Gobernador del Estado de Veracruz-Llave Miguel Alemán Velasco, se declara aprobada la Ley Numero 53, que reforma los artículos 1º al 84 y deroga del 85 al 141 de la Constitución Política del Estado, dando como resultado una nueva Constitución de fecha 22 de febrero de 2000, estudiaremos el sistema de reforma constitucional establecido en ella.

En su artículo 84, consagra el procedimiento para realizar las reformas a la Constitución de la siguiente manera:

Artículo 84. Esta Constitución podrá ser reformada en todo o en parte por el Congreso del Estado. Las reformas deberán ser aprobadas en dos periodos de sesiones ordinarios sucesivos, por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso.

Para que las reformas formen parte de esta Constitución, será necesaria la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos, la que deberá darse en sesión extraordinaria de cabildo en un termino improrrogable de noventa días naturales contados a partir del día siguiente a aquel en que reciban el proyecto.

Para la reforma o derogación total de las disposiciones contenidas en esta Constitución, será obligatorio el referendo que señala el artículo 17 de esta Constitución.

El Congreso o la Diputación permanente hará el computo de los votos de los ayuntamientos y, en su caso, la declaratoria de que han sido aprobadas las reformas, ordenando su publicación en la Gaceta Oficial del Estado.

Se pueden distinguir dos procesos para llevar a cabo una reforma a la Constitución; el primero que corresponde a la revisión total de la misma, y el segundo cuando se trate de la reforma de alguna parte de ella.

En ambos casos se exige la aprobación del Congreso en dos periodos de sesiones ordinarios ininterrumpidos, con mayoría calificada de dos terceras partes de los integrantes del Congreso.

A su vez, para que las reformas formen parte de la Constitución, exige la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos, los que deberán de pronunciarse a favor o en contra, dentro del plazo de 90 días, contados al día siguiente en que reciban el proyecto, por su parte el Congreso hará el computo de los votos y la declaración (si procede) de aprobada la reforma, haciéndola publicar en la Gaceta Oficial del Estado.

Por otra parte, cuando se pretenda hacer una reforma completa o derogar la Constitución, se exige un requisito extra, la ratificación de los ciudadanos por medio de un referéndum, el cual se encuentra regulado por el artículo 17 de esta Constitución, de la siguiente manera:

Artículo 17

El poder público del Estado es popular, representativo y democrático, y para su ejercicio se divide en legislativo, ejecutivo y judicial. La capital y sede oficial de los poderes del Estado es el Municipio de Xalapa-Enríquez.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona, asamblea o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo, salvo lo previsto en las fracciones XXXIII del artículo 33 y III del artículo 65 de esta constitución.

La ley regulará los procedimientos participativos de plebiscito y referendo tendrán como base el proceso legislativo y en el ámbito municipal el procedimiento tendrá como base el procedimiento del cabildo.

Los miembros del Congreso y el Gobernador del Estado tienen derecho de iniciativa en los procedimientos participativos de referendo y plebiscito.

El referendo será obligatorio en los siguientes casos:

Para la reforma o derogación total de las disposiciones de esta Constitución.

Para los demás casos que establezca esta Constitución y la ley.

El plebiscito será obligatorio en los casos que señalen esta Constitución y la ley.

Como se observa, el sistema para reformar la Constitución utilizado en algunas Entidades de la República Mexicana así como en otros países, es más complicado que para las reformas de las leyes ordinarias, esto se explica dada la importancia de la Carta Magna, además no existe un sistema único, todos son diferentes.

La Reforma Constitucional reviste una gran importancia a tal grado que como dice el maestro Pedro de Vega: "Sin que constituya ninguna exageración, se puede sostener que es en las normas de reforma donde el sistema constitucional se pone a prueba consigo mismo, y donde se valora el contenido y alcance del propio concepto de Constitución".⁷²

⁷² VEGA, Pedro De, op. cit. p. 81

Todavía existe controversia en cuanto al alcance de las reformas, si pueden o no cambiarse los conceptos fundamentales de una Constitución, o si es válida la reforma total; en cuando al número de reformas también existen discrepancias. En el siguiente capítulo analizaremos el sistema instituido en nuestra Constitución vigente en su artículo 135.

IV

Análisis del artículo 135

4.1 Integración del Poder Reformador. 4.2 Iniciativa. 4.3 Proceso Legislativo. 4.4 Promulgación. 4.5 Críticos del sistema establecido. 4.6 Clasificación de las reformas constitucionales. 4.7 Reformas a la Constitución de 1917.

El tema de la reforma constitucional y el modo en que se realiza en México ha cobrado mayor interés entre otras razones por lo prolífero de las reformas constitucionales, pues a pesar de la rigidez en la que se encuentra clasificada la Constitución, en sus 84 años de vida, a partir de la primera reforma en 1921 lleva más de 400 modificaciones, lo que ha motivado polémica tanto en la doctrina como de los actores políticos en dos grandes vertientes, los que piensan en la promulgación de una nueva Constitución y los que opinan en hacer una revisión integral a la misma, en el presente capítulo se analizará el procedimiento con el que se puede modificar nuestra Constitución y las diferentes posturas de los juristas en este sentido.

4.1 Integración del Poder Revisor

La regla general para reformar la Constitución mexicana se encuentra consagrada en el artículo 135, título octavo denominado "De las reformas a la Constitución", establece un procedimiento que en teoría se clasifica como rígido, ya que, es diferente que el utilizado para reformar leyes ordinarias y más complejo, pues participa para su elaboración, además del Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y requiere de una mayoría especial.

El sistema que adoptó el constituyente de 1917 para reformar la Constitución fue tomado casi exactamente de su antecesora de 1857, con una adición que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de octubre de 1966, a fin de que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión pudiera hacer el cómputo de los votos de las legislaturas locales y la declaración de haber sido aprobadas las reformas y adiciones, sin esperar a sesiones extraordinarias.

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

El citado artículo distingue entre adición y reforma, para el maestro Felipe Tena la adición es: "agregar algo nuevo a lo ya existente; es, tratándose de leyes, añadir un precepto nuevo a una ley ya existente"⁷³ en cambio, la reforma: "es también la supresión de un precepto de la ley, sin sustituirlo por ninguno otro; en ese caso la reforma se refiere a la ley, que es la que resulta alterada, y no a determinado mandamiento, reforma es, por último, en su acepción característica, la sustitución de un texto por otro, dentro de la ley existente"⁷⁴.

⁷³ TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho Constitucional*. 33ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 2000, p. 46.

⁷⁴ *Ibidem*

Para el investigador Elisur Arteaga "La redacción del artículo 135 es defectuosa; entre otras razones por cuanto se alude a dos de las formas en virtud de las cuales se pueden introducir modificaciones: la de reformar y la de adicionar; no se hace referencia al término supresión. El defecto quedaría subsanado con el hecho de establecer "la presente constitución puede ser reformada..." El término reforma es genérico y comprende tres especies: las reformas propiamente dichas, las adiciones y las supresiones."⁷⁵

En este sentido la reforma implica cambiar para mejorar alguna cosa, en este caso la Constitución, ya sea desapareciendo, agregando o sustituyendo algún elemento del precepto constitucional, por lo que el defecto de no mencionar a la supresión es irrelevante.

El Artículo 135 no menciona si la Constitución puede ser modificada totalmente por medio de las reformas o adiciones, por lo que el Poder Reformador sólo puede adicionar y reformar la Constitución, no sustituirla por otra, no tiene la facultad de derogarla. Además, de acuerdo con el citado artículo que expresamente señala que para que las adiciones o reformas lleguen a formar "parte de la misma", esta manifestando que necesariamente existe un todo, y que se añade una parte al mismo, no que se crea algo nuevo.

Por otro lado, no existe limitación o prohibición para cambiar principios considerados como fundamentales, por lo que cumpliendo con las formalidades del procedimiento no existe obstáculo alguno para llevar a cabo la reforma.

Los órganos que intervienen en el proceso de reforma son el Congreso de la Unión que se encarga de acordar las reformas y las Legislaturas de los Estados que finalmente las aprueban, para que se lleven a cabo las reformas constitucionales necesariamente deben participar éstos órganos, esta asociación

⁷⁵ ARTEAGA NAVA, Elisur, op. cit. pp. 548 - 549.

origina un órgano especial denominado "poder reformador" con la facultad de alterar la Constitución reformándola o adicionándola. El Congreso Federal es Poder Constituido, cada una de las Legislaturas de los Estados también lo son, cuando actúan por separado en ejercicio de sus facultades, pero una vez que se asocian en los términos del artículo 135, se transforman en un nuevo órgano.

El poder reformador es especial por que no es un poder constituyente soberano, ni tampoco un poder constituido que no pueda tocar la constitución, es un órgano intermedio, está bajo el poder constituyente, pero sobre los constituidos, porque tiene la facultad de modificar la Constitución de acuerdo a las necesidades que se presenten, inclusive pudiendo afectar a los poderes constituidos.

El artículo 135 menciona que es el Congreso de la Unión quien acuerda las reformas constitucionales y no señala la forma en que debe actuar este órgano, por lo que una interpretación que se podría dar sería en el sentido de considerar que el Congreso de la Unión deba actuar como Asamblea Única. Al respecto el maestro Elisur Arteaga explica que, "La hermenéutica jurídica autoriza a suponer que cuando se hace referencia a un organismo que tiene normas generales de funcionamiento y sólo en forma excepcional actúa de manera diferente, se está refiriendo a la actuación común, mas no a la excepcional. Para que la excepción se dé se requiere texto expreso. Esto sólo existe cuando el congreso, a falta del presidente de la República, se reúne para designar interino, sustituto o provisional, para oír el informe presidencial y cuando recibe la protesta del presidente (artículos 84, 85, 69 y 87)".⁷⁶

El Congreso, para su función se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, artículo 50 Constitucional, para efectos del artículo 135, se trata del Congreso de la Unión cuando actúa como órgano legislativo ordinario, salvo la mayoría especial requerida, que funciona en dos Cámaras independientes, en

⁷⁶ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional* Oxford, México, 1999, p. 554.

forma sucesiva y no simultánea. Uno de los fines que se persigue al dividir el Poder Legislativo es que la discusión de las leyes y decretos se enriquezca con la participación de diferentes ideas, expresadas en momentos y circunstancias distintas.

Además, la segunda Cámara constituye una garantía contra la precipitación, error y las pasiones políticas, es así como las leyes son el resultado de un consenso logrado entre las dos Cámaras en forma separada, sucesiva e independiente.

La aprobación de la reforma constitucional en el Congreso de la Unión debe ser por el voto de las dos terceras partes de los *individuos presentes*, en este caso la redacción del artículo 135 es defectuosa al no especificar quienes son estos individuos, dado que en la forma que está redactada se podría entender que cualquier persona que se encuentre presente en el momento de la votación sin ser legislador pueda decidir sobre el destino de la reforma constitucional.

Finalmente la reforma constitucional debe ser aprobada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, no se exige una mayoría especial para la votación dentro de cada una de las legislaturas y se rigen bajo sus propias normas cuando actúan como legislador ordinario, su participación es una de las principales características de una República Federal, neutraliza la acción centralizante de los poderes federales.

4.2 Iniciativa.

Con la iniciativa se origina el proceso de creación de leyes, provoca la acción del Poder Legislativo obligado a tomar una resolución en la materia objeto de la misma.

El doctor Elisur Arteaga, define a la iniciativa de la siguiente manera: "Una iniciativa, en su sentido jurídico amplio, es la facultad o el derecho que la constitución otorga y reconoce a ciertos servidores públicos, entes oficiales y particulares a proponer, denunciar o solicitar al órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición, en relación con materias que son de su competencia, de lo que puede derivar una ley o un decreto; éstos pueden ser decretos propiamente dichos o decretos declaración, decretos resolución o decretos acuerdo".⁷⁷

¿Quién puede iniciar una reforma Constitucional? Sobre este asunto el artículo 135 no hace una mención expresa, se ha recurrido a la regla general que sobre iniciativa prevé el artículo 71 constitucional, que indica que compete exclusivamente al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso y a las legislaturas Estatales.

Las reglas de interpretación constitucional, consideran que debe ser interpretada como un todo, como un conjunto armónico, analizando una norma en relación con las otras, por lo que recurrir a lo estipulado por el artículo 71 además de ser válido es necesario ya que negarlo sería hacer imposible una reforma a la Constitución, el artículo 135 no puede entenderse, sin hacer referencia a otros artículos del mismo texto fundamental que lo complementan. Todas las iniciativas de reforma constitucional que se han realizado en México se han fundamentado bajo el artículo 71.

En consecuencia tienen derecho a iniciar el proceso de reforma los órganos que indica el artículo 71 Constitucional, de la siguiente manera:

⁷⁷ *Idem*, p. 173.

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión y
- III. A las legislaturas de los Estados.

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

Por otro lado, una reforma a la Constitución no puede ser técnicamente estimada como ley ni como decreto, siguiendo al maestro Elisur Arteaga "lo cierto es que dicho precepto adopta el término ley en su acepción amplia lata: norma general y abstracta. No hacerlo así significaría que constitucionalmente nadie, comprendiendo a las legislaturas de los Estados, tendría facultad para iniciar una reforma a la Constitución."⁷⁸

La facultad de iniciar el proceso de reforma constitucional corresponde: I. al Presidente de la República, II. a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y por último III. a las Legislaturas de los Estados.

I. Presidente de la República.

La facultad que tiene el Presidente de la República de iniciar el proceso de reforma, es considerada como una colaboración legislativa además de ser el más apto para presentarla, el doctor Ignacio Burgoa lo considera así "por virtud de su diaria y constante actividad gubernativa, está en contacto con la realidad dinámica

⁷⁸ ARTEAGA NAVA, Elisur, op. cit. p. 549.

del país y quien, por ende, al conocerla en los problemas y necesidades que afronta, es el más capacitado para proponer las medidas legales que estime adecuadas a efecto de resolverlos y satisfacerlos".⁷⁹

En el sistema constitucional mexicano el Presidente de la República normalmente presenta las iniciativas de reforma constitucional ante el Congreso, en algunas ocasiones las Cámaras actuaban más bien como órganos de ratificación y legitimación de las iniciativas presidenciales sin mayores discusiones, dado a esta atribución el Ejecutivo desplazó prácticamente al Congreso de su tarea, hablándose de una declinación del Poder Legislativo. Lo que no necesariamente es así, ya que, siguiendo al jurista Carlos Baez, "Esta intervención presidencial no puede descalificar el proceso de formación de la ley porque, al fin, ésta no es más que el resultado del enfrentamiento argumentativo entre las distintas posturas de la sociedad presentes en el Congreso o Parlamento, independientemente de la procedencia original de la iniciativa legislativa, la ley devendrá vigente y positiva, por la participación de la totalidad de aquellos a quienes atañe la misma y la observancia de la regla de la mayoría".⁸⁰

Esta situación ha venido cambiando por la mayor representación de diferentes partidos, en 1997 cuando el Partido Revolucionario Institucional pierde la mayoría en una de las Cámaras del Congreso, se da un debate parlamentario más intenso y un número creciente de iniciativas presentadas por parte de los diputados, sobre todo de los de oposición.

Las elecciones del pasado dos de julio del 2000, ofrecen un panorama inédito en la historia moderna de México, pues el Presidente de la República (que ya no es del partido que gobernó casi exclusivamente), tiene que gobernar sin mayoría en ninguna de las dos Cámaras.

⁷⁹ BURGOA, Ignacio, op. cit. p. 780

⁸⁰ BAEZ SILVA, Carlos, *EL (Des)equilibrio del Poder en México: entre la Constitución y el sistema político*, en la Revista de la Facultad de Derecho de México, UNAM, T. XLIX, Sep-Dic., N° 227-228, p.20.

II. Diputados y Senadores.

En cuanto a los Diputados y Senadores, la iniciativa puede venir de uno o varios legisladores, pero sólo puede ser presentada ante la Cámara a la que pertenezcan.

Senadores y Diputados no pueden presentar iniciativas de manera conjunta ante cualquiera de las Cámaras, de hacerlo se iría contra el sentido de las normas que regulan el proceso legislativo, ya que, como dice el maestro Elisur Arteaga éstas normas "prevén la necesidad de que en el recinto de las Cámaras, en forma pública, siguiendo un orden, se hable a favor y en contra de una iniciativa y que sea sólo mediante ese movimiento dialéctico como se llegue a un consenso"⁸¹.

Tampoco pueden ser presentadas por Diputados, Senadores y el Presidente de la República en forma conjunta, ya que atenta contra el principio de división de poderes. Perdería todo sentido el debate parlamentario en las respectivas Cámaras.

III. Legislaturas de los Estados.

Las Legislaturas Locales, pueden hacer uso de la facultad que tienen de iniciar las reformas a la Constitución, aunque en la práctica ha sido casi nulo su ejercicio. La iniciativa la presenta cada legislatura después de haber sido discutida y aprobada en el interior del Congreso local, esta facultad la ejercitan en forma conjunta, como órgano, no la pueden llevar a cabo los diputados en forma individual.

El artículo 71 constitucional no menciona a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sin embargo el artículo 122 la faculta para presentar iniciativas ante el

⁸¹ARTEAGA NAVA, Elisur, op. cit. p. 552.

Congreso, pero sólo en materias relativas al Distrito Federal, por lo que puede presentar iniciativas de reforma constitucional con la restricción mencionada.

En lo que se refiere a la iniciativa popular, la Constitución no la prevé, aunque los ciudadanos de manera indirecta pueden presentar proyectos a la Comisión ordinaria respectiva de las Cámaras quien la examinará desechándola o admitiéndola, en este último caso, los legisladores la podrán hacer suya para que se sigan las demás etapas del proceso.

La iniciativa popular se contempla en varios países como por ejemplo: Suiza, Brasil, Colombia, España e Italia, cabe mencionar que también en algunas Constituciones locales se contempla que los ciudadanos tengan ésta facultad, como por ejemplo: Baja California Sur, El Estado de México, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz.

En cuanto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recientemente se ha propuesto que tenga facultad de iniciativa, en reunión de trabajo que celebró el presidente de la S.C.J.N., Genaro David Góngora Pimentel, con integrantes de la Comisión Especial para la Reforma del Estado de la Cámara de Diputados, propuso que el Poder Judicial de la Federación tenga facultad de iniciar leyes.

Sólo sería respecto al ámbito en que se desenvuelve, como lo señala el ministro Presidente Góngora Pimentel: "La Corte no busca entrometerse en las funciones de otro Poder, sino de lograr su integración y modernización, puesto que el Poder Legislativo siempre tendrá la posibilidad de aprobar o rechazar una iniciativa de ley".⁸²

⁸² citado por GONZALEZ PEREZ, Miguelina, "Reunión del Ministro Góngora Pimentel con Diputados Federales", *Compromiso. Órgano Informativo del Poder Judicial Federal*, año 1, número 4, agosto, 2001, pp. 2-3.

El Ministro Góngora enfatizó, "Nuestro Máximo Tribunal de la República no puede quedar al margen del cambio y sí, por el contrario, impulsarlo cuando advierta la necesidad de reformar, derogar o adicionar una ley que le sirva de instrumento. En caso de que la Suprema Corte tuviera que decidir sobre la constitucionalidad de una ley, cuya iniciativa formuló, tendrá, como lo hace en todos los casos, que atender estrictamente a los agravios, a los conceptos de violación a la ley y a la Constitución".⁶³

La propuesta no fue mal recibida, por el contrario, en esta reunión, los partidos Convergencia por la Democracia, Alianza Social, Verde Ecologista de México, Revolucionario Institucional y Revolución Democrática, opinaron que es posible otorgar a la SCJN la facultad de iniciativa ya que, la propuesta cuenta con razones jurídicas que la sustentan por el natural conocimiento que la Corte tiene sobre las leyes, con lo que no se rompería con el equilibrio de poderes.

La iniciativa de reforma constitucional tiene una particular importancia, los sujetos con este derecho tienen la posibilidad de definir el modo y la forma en que la Ley Fundamental se transforme lo que irremediamente afecta a toda la nación, "Esto quiere decir que la evolución legislativa depende en México únicamente de aquellos funcionarios que la Constitución supone los más indicados para interpretar las necesidades del país."⁶⁴ En este sentido, el hecho de que se otorgue o no facultad de iniciativa a determinados sujetos es trascendente.

4.3 Proceso Legislativo.

Siguiendo al maestro Elisur Arteaga: "La Constitución fue parca en lo que se refiere a la forma de actuar de los poderes y sus facultades, ya que se limita a establecer cuáles son los órganos que intervienen y la mayoría que se requiere.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe, op. cit. p. 285.

No dispone más, ni era necesario. Basta aplicar principios que regulan la actuación de cada uno de los órganos. La práctica en un solo sentido ha sido constante y uniforme desde 1874.⁶⁵

El proceso legislativo federal se rige por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como Estatutos y Acuerdos Parlamentarios, estos últimos son definidos por los juristas Miguel Carbonell y Susana Talía Pedroza "como la resolución tomada en el seno de un órgano parlamentario, y los mismos tienen su base constitucional en el artículo 77, fracción I, que señala la facultad de cada una de las Cámaras para emitir resoluciones económicas y que se refieran a su régimen interior."⁶⁶

El artículo 72 constitucional determina el proceso legislativo que debe seguirse para la creación de leyes o decretos, consta de un primer párrafo y diez incisos, que se refieren a quiénes compete realizar el procedimiento de formación de leyes o decretos, los actos y los casos de suspensión del mismo, la facultad del ejecutivo para ejercer el veto sobre la ley, así como sus excepciones.

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

A.- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al

⁶⁵ ARTEAGA NAVA, Elisar, op. cit. p. 549.

⁶⁶ CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talía, *Elementos de Técnica Legislativa*, UNAM, México, 2000, p. 65.

Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B.- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

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

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D.- Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

E.- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva

discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F.- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G.- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

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

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

J.- El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

En lo general se aplican estas reglas para el proceso de reforma a la Constitución, con sus excepciones, por lo que es conveniente hacer algunas anotaciones de este artículo.

En primer lugar la iniciativa debe presentarse ante la Secretaría de la Cámara que corresponda, según facultades exclusivas o en cualquiera de las dos Cámaras.

Se denomina cámara de origen a aquella ante la que se presenta una iniciativa. La Cámara de Origen recibe la iniciativa y su mesa directiva informa al Pleno de la Asamblea y ordena su turno para estudio y dictamen en Comisiones.

Los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de sus miembros, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo cuando se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda; a las comisiones se les confiere dictaminar, atender o resolver las iniciativas que le son turnadas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

La Comisión o Comisiones; desarrollan las siguientes actividades:

- Reunión de trabajo para distribuir la iniciativa entre sus miembros y explicarla.
- Elaboración del programa de trabajo.
- Recopilación de información especializada respecto a la iniciativa.
- Análisis de la información y de antecedentes legales en la materia.
- Celebración de reuniones de trabajo con representantes de órganos de gobierno y entidades públicas vinculados con la iniciativa.
- Reuniones de trabajo con especialistas y representantes de los grupos sociales interesados en el tema.
- Celebración de conferencias con Comisiones homólogas de la otra Cámara.
- Integración de la Subcomisión de Redacción.
- Formulación del Proyecto de Dictamen.
- Presentación y Exposición del Dictamen a los miembros de la Comisión explicando y justificando las adecuaciones y modificaciones incorporadas.
- Análisis y discusión colegiada de la propuesta de Dictamen en la Comisión o Comisiones conjuntas.

- Aprobación y firma del Dictamen por la mayoría de los miembros de la Comisión y presentación, en su caso de voto o votos particulares por escrito de quienes disientan del parecer de la mayoría.

Aprobado el Dictamen se notifica a la mesa directiva de la Cámara sobre los resultados de los trabajos y la conclusión de la elaboración del dictamen para su inclusión en la orden del día y su presentación ante el Pleno de la Asamblea.

Discusión:

La discusión es la segunda etapa del proceso legislativo, considerada por los juristas Miguel Carbonell y Susana Talía Pedroza "como el acto por medio del cual cada Cámara del Congreso delibera acerca de las iniciativas de proyectos de ley o decreto, con el fin de determinar si deben o no ser aprobadas"⁸⁷

Para que las Cámaras puedan conocer de la iniciativa de un proyecto de reforma constitucional, es necesaria la reunión de un mínimo de sus integrantes, a este mínimo se le ha denominado *quórum*, el maestro Elisur Arteaga, lo define como: "el número mínimo de miembros de un cuerpo colegiado cuya presencia es necesaria para sesionar válidamente."⁸⁸

El *quórum* que pide la Constitución en su artículo 63, es de más de la mitad del número total de sus miembros, esto es 251 diputados y 65 senadores respectivamente.

Antes del inicio de la Sesión del Pleno, el Secretario de la Cámara debe pasar lista y certificar la existencia del *quórum*, a lo que se le denomina registro de asistencia, satisfecho este requisito se procede a la Primera Lectura, donde se da lectura al Dictamen por los secretarios de la mesa; en la Segunda Lectura: se expone ante

⁸⁷ CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talía, op. cit. p. 58

⁸⁸ ARTEGA NAVA, Elisur, op. cit. p. 144.

el Pleno y un miembro de la Comisión lo fundamenta. Cada Grupo Parlamentario expone su posición. En la misma sesión se procede a la discusión de la iniciativa, primero en lo general (en su conjunto) y después, en lo particular, es decir cada uno de sus artículos.

Los legisladores hablan alternativamente a favor o en contra de la iniciativa. Agotado el orden de oradores, la Asamblea, mediante votación económica, determina si está suficientemente discutida en lo general.

Para los juristas Miguel Carbonell y Susana Talía Pedroza "Tratándose de dictámenes relativos a reformas constitucionales, el tiempo para las discusiones en lo general que corresponda a cada grupo parlamentario será de veinte minutos, y para la discusión a favor y en contra, los oradores dispondrán de quince minutos".⁸⁹

Si así se considera, se procede a la votación nominal del Dictamen en lo general, donde cada legislador se pone de pie, dice su nombre y apellido, así como la expresión si o no. Al mismo tiempo, un secretario apuntará los que aprueben y otro los que reprueben y el presidente de la mesa proclama el resultado de la votación declarando si la iniciativa ha sido aprobada en lo general.

Enseguida, se discuten en forma particular los artículos impugnados, concluida la discusión, se inicia la votación nominal de los mismos.

Cuando se trata de dictámenes relativos a reformas constitucionales, las discusiones en lo particular se harán artículo por artículo y los oradores en contra y en pro tendrán quince minutos cada uno.⁹⁰

⁸⁹ CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talía, op. cit. p.59.

⁹⁰ Idem, p. 60.

Al concluir la votación en lo general y en lo particular, el Presidente de la mesa proclama el resultado y, en su caso, declara aprobado el proyecto de ley o decreto y ordena se envíe a la Cámara revisora.

Para la aprobación de la reforma constitucional se requiere de los votos de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, *"por lo menos 167 diputados y de la Cámara de Senadores, un mínimo de 43 senadores."*⁶¹

La Cámara revisora recibe de la Cámara de origen la minuta del Dictamen con el proyecto de decreto de la iniciativa y se somete internamente al mismo procedimiento descrito para la Cámara de origen.

Las iniciativas pueden ser objeto de observaciones parciales o totales por la Cámara revisora, lo que da lugar a que sea nuevamente dictaminada y votada en la Cámara de origen. Del resultado de este proceso en ambas Cámaras dependerá que se deseche y se presente el proyecto de reforma constitucional hasta el siguiente período de sesiones o pase a las legislaturas locales para su discusión.

Después de aprobada una iniciativa de reforma constitucional por la Cámara Revisora, se envía a las legislaturas de los Estados de la República Mexicana para su aprobación, de acuerdo con el proceso legislativo regulado en sus respectivas constituciones.

Es el Congreso de la Unión, quien asume la facultad de iniciar la reforma constitucional ante las diferentes legislaturas de los Estados, aunque en las Constituciones Locales, no se le conceda éste derecho, ya que la Constitución Federal esta por encima de las estatales.

⁶¹ *ibidem*.

El proyecto de reformas a la Constitución pasa a las comisiones quienes dictaminan, tienen dos opciones, proponer que se apruebe o que sea rechazada.

Las Legislaturas emiten un decreto, aprobatorio o de rechazo a la reforma de la constitución, y que publicado en el periódico o gaceta oficial del Estado. El decreto se envía al Congreso de la Unión.

Se necesitará para considerar aprobada la reforma constitucional de la aceptación de la mayoría de las legislaturas de los estados, esto es un mínimo de 16, sin contar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, porque, éste no es un Estado.

Los gobernadores de los diferentes Estados, no pueden hacer observaciones ni vetar el decreto respectivo de las legislaturas de sus estados, esto sólo se confía a las legislaturas locales.

El Congreso de la Unión o, en sus recesos, la Comisión Permanente*, hará el cómputo de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobada la reforma constitucional. Posteriormente, se acuerda el envío al Poder Ejecutivo para sus efectos constitucionales.

Sanción:

La sanción para el maestro Eduardo García Maynez *es la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo*,⁹² se entiende que es aprobado un proyecto de

* La Comisión Permanente, es un órgano que pertenece al Congreso de la Unión, su función es suplirlo en su totalidad o en alguna de sus Cámaras durante sus recesos, por lo que es parte del Poder Legislativo y no un cuarto poder, su actuación es limitada y excepcional. Se integra por treinta y siete miembros de los cuales diecinueve son diputados y dieciocho senadores, los diputados serán elegidos por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (artículo 45, fracción II, de la LOCG) días antes de la clausura del periodo ordinario de sesiones, parecido procedimiento se observa en la Cámara de Senadores, en este caso, corresponde a la Gran Comisión proponer el personal de las comisiones.

⁹² GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1992, p. 55.

reforma constitucional cuando no es devuelto con observaciones a la Cámara de origen, dentro de diez días útiles (Artículo 72 inciso B), a no ser que durante el lapso, para la remisión de un proyecto concluyeron las sesiones ordinarias del Congreso, la devolución del proyecto deberá hacerse el primer día útil en que el Legislativo se reúna

Si el Presidente no lo hace observaciones, mandará que se publique inmediatamente, de ser negada la sanción nos encontramos con el derecho de veto sobre la ley, "que se refiere a la objeción parcial o total de una ley o decreto"⁹³, el Presidente de la República, puede negar su sanción a un proyecto ya admitido por el Congreso lo que se denomina *Derecho de Veto*, el cual no es absoluto y no se aplica en el caso de las reformas a la Constitución como veremos adelante.

Siguiendo a los juristas Miguel Carbonell y Susana Tallá Pedroza, los objetivos del veto son:⁹⁴

- Que se produzca la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo;
- Desalentar la precipitación en el proceso legislativo ordinario;
- Que el Ejecutivo se proteja contra la imposición del Congreso.

Si el proyecto de ley o decreto ha sido desechado total o parcialmente por el presidente de la República, será devuelto con sus observaciones a la Cámara de Origen, donde nuevamente se discutirá y aprobará con el voto de las dos terceras partes del número total de votos y pasará de nuevo a la Cámara revisora, donde se tendrá que aprobar con las dos terceras partes del total de número de votos. Si este es el caso, el proyecto será ley o decreto y se enviará al Ejecutivo para que lo promulgue, Artículo 72 inciso C.

⁹³CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, op. cit. p.61.

⁹⁴ ibidem

Para el Doctor Ignacio Burgoa, "el veto presidencial no es absoluto sino suspensivo, es decir, su ejercicio no significa la prohibición o el impedimento insuperable e ineludible para que una ley o decreto entren en vigor, sino la mera formulación de objeciones a fin de que, conforme a ellas, vuelvan a ser discutidos por ambas Cámaras".⁹⁵

Para el maestro Jorge Carpizo, el veto presidencial no se puede interponer contra las reformas constitucionales, puesto que, el artículo 72 hace referencia solamente a las leyes y decretos que emanan del Congreso de la Unión, siendo las reformas a la Constitución obra del Poder Revisor de ésta, el cual es un órgano de jerarquía superior al Congreso y al mismo Presidente, y éste no puede vetar una resolución de un órgano superior.⁹⁶

Para vencer el veto presidencial es necesario que el proyecto sea confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de las dos Cámaras. En el caso de la reforma constitucional, este requisito está superado de antemano como queda señalado en el artículo 135 constitucional, se encuentra la exigencia de la votación de las dos terceras partes de las mismas.

4.4 Promulgación.

La maestra Pedroza de la Llave señala que la Promulgación es el "decreto por el cual el jefe de Estado certifica la autenticidad de la ley, de forma tal que nadie puede negar u objetar su existencia ni legalidad con que se formó, con lo cual sanciona con su autoridad el nuevo ordenamiento jurídico, dándole fuerza para

⁹⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 14ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 2001, p. 780.

⁹⁶ CARPIZO, Jorge, *EL Presidencialismo Mexicano*, México Siglo XXI, México, 1993, P. 85.

que se cumpla por la autoridad y los individuos, al mismo tiempo que se dispone su publicación.⁹⁷

El artículo 89, constitucional señala las facultades y obligaciones del Presidente, en la fracción I, se encuentra la de promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia.

Por lo tanto, en esta última etapa, al Presidente de la República, tiene que mandar publicar la reforma a la constitución, uno de los problemas que existen al respecto, es que no existe norma que obligue a publicar el decreto de reformas al Ejecutivo dentro de un plazo determinado, lo que puede ocasionar algunos problemas.

La pregunta sería ¿Qué pasaría si el presidente se negara a promulgar una ley ya aprobada por el Congreso?. La Constitución señala que es una facultad y una obligación la promulgación de la ley por parte del Poder Ejecutivo, de la que no se puede sustraer, de lo contrario caería en una responsabilidad.

En todo caso sería la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien decidiera, ejercitando el Congreso de la Unión una acción de controversia constitucional, artículo 105 f. I de la Constitución, para obligar al Presidente a cumplir con su obligación constitucional, pero no puede imponerse al Presidente sanción alguna, puesto que no está sujeto a juicio político.

⁹⁷ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *Artículo 72. en Constitución Política Mexicana Comentada y Concordada*, T III, 15ª ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ed. Porrúa, S.A., México, 2000, pp. 174 - 175.

4.5 Críticos del sistema establecido.

Han sido muchas las posturas respecto al proceso utilizado para reformar nuestra Constitución, se considera que es necesario la participación de la ciudadanía ya sea para iniciar el proceso o para ratificarlo, por medio de figuras como el referéndum o el plebiscito, por su parte hay quien plantea la conveniencia de la intervención de un segundo congreso que sea quien apruebe la reforma. Por otro lado, poco se cuestiona la integración del poder reformador conformado, como sabemos, por el Congreso General y las Legislaturas de los Estados.

Ahora bien, al lado de los diferentes cuestionamientos de que ha sido objeto el artículo 135 constitucional, la doctrina ha planteado diversos mecanismos para realizar las reformas a la norma fundamental, dejando de lado que no podría cambiarse el sistema de reforma constitucional sin expedir una nueva Constitución; en consecuencia estudiaremos algunas de éstas propuestas.

Para el maestro Felipe Tena Ramírez, el defecto del artículo 135 consiste en "que las Cámaras federales y locales, integrantes del órgano constituyente, no se forman por individuos designados para una función constituyente, la cual requiere aptitudes distintas a las del legislador ordinario; de este modo la voluntad de los electores no tiene por objeto la designación de representantes constituyentes (...) en un solo ejercicio legislativo, sin consulta anterior ni posterior al pueblo, no solamente significa desvinculación entre el pueblo y los reformadores, sino también permite la prodigalidad de las reformas."⁹⁶

En otras palabras, los legisladores en cualquier momento pueden convertirse en constituyentes y se puede perfeccionar el proceso de reforma constitucional en un sólo ejercicio legislativo, sin consultar a la ciudadanía.

⁹⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe, op. cit. p. 61.

Aboga por un sistema parecido al utilizado en la Constitución de 1824, en el que concurrirían dos Congresos, el primero examinaba las propuestas de reforma y un segundo que las aprobaba, este procedimiento permitiría consultar al pueblo por medio de las elecciones para elegir al segundo congreso que aprobara la reforma, así el sentido del voto se daría en función de la postura tomada respecto a la reforma.

A su vez, al investigador Jorge Madrazo⁹⁹ ofrece un sistema doble para modificar la Constitución, inspirado en el sistema venezolano, el primer procedimiento sería el de "enmienda constitucional" y el otro el de "reforma constitucional".

El primer sistema denominado de enmienda, se utilizaría para aquellos preceptos de orden secundario, de naturaleza reglamentaria, en la forma que se establece en el artículo 135, con dos salvedades, la primera, incluir un plazo determinado para que las legislaturas locales se expresen sobre el proyecto de reforma constitucional, el que lógicamente deberá "ser el suficiente para que las legislaturas analicen con cuidado los proyectos de reforma, Si transcurrido ese plazo las legislatura no hace ningún pronunciamiento, deberá entenderse que aprueba el proyecto"¹⁰⁰.

La segunda adición consistiría en que al término de 48 horas, de vencido el plazo para que las legislaturas se pronuncien, el Congreso General, o en su caso, la Comisión Permanente del Congreso, hará una declaración del resultado de la votación y bajo que quórum, que tendría que publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

⁹⁹ MADRAZO; Jorge, *Artículo 135*, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada*, T. V, 15ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ed. Porrúa, S.A., México 2000 p. 154 ss.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

En lo que toca al segundo procedimiento denominado "reforma Constitucional", se realizarla para poder cambiar los principios verdaderamente sustanciales de la constitución, los decisiones políticas fundamentales, como son, las garantías individuales y sociales, régimen jurídico de la propiedad, relaciones entre Estado e Iglesia, los procedimientos de control de la constitucionalidad, el sistema federal, la distribución de competencias, entre otras. Por la trascendencia e impacto que estas figuras tienen en la sociedad, propone la participación del pueblo por medio del referéndum, que sean los ciudadanos quienes finalmente aprueben o rechacen este tipo de reformas a la constitución.

"El proyecto de reformas se elaboraría en el Congreso de la Unión y se daría a conocer a la opinión pública, a fin de que se integraran distintos foros de discusión y debate de la proposición de reformas. Las conclusiones a las que llegaran estos foros se divulgarían ampliamente entre la comunidad, a fin de que pudieran tener una orientación en el momento de votar por aprobar o no el proyecto de reformas. El referéndum vendría a ser para México, una verdadera escuela de la democracia".¹⁰¹

La propuesta de introducir dos mecanismos de reforma a la Constitución, alteraría la jerarquía de las normas constitucionales, creándose un doble rango, las que fueran especialmente rígidas se ubicarían sobre las que tienen un procedimiento menos rígido; lo que, para el maestro Miguel Carbonell¹⁰² le parece arriesgado, pues podría dar lugar a preceptos constitucionales inconstitucionales, además de la dificultad de identificar plenamente que preceptos serían modificados por un sistema y cuáles, por el otro, considera que la solución más adecuada sería la de ir depurando de la Constitución todas aquellas cuestiones que tendrían que estar en las leyes o incluso en los reglamentos.

¹⁰¹ Idem, p. 153.

¹⁰² CARBONELL, Miguel, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho Mexicano* 3ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 2000, p. 256.

Muchas son las voces que estiman que es necesaria la participación de la sociedad civil para elaborar reformas a la Constitución entre otros, el investigador Diego Valades opina: "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 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." ¹⁰³

Por su parte los juristas Fix-Zamudio y Valencia Carmona consideran que, "hace falta en el sistema vigente que el pueblo intervenga para ser consultado, cuando estén a debate decisiones que puedan considerarse fundamentales para la nación. Como ha sucedido con las reformas efectuadas durante estos años en los artículos 3°, 27, 82 y 130 constitucionales, que desataron acaloradas polémicas y atrajeron la atención general". ¹⁰⁴

El doctor Ignacio Burgoa, considera que solamente el pueblo puede cambiar los principios fundamentales (sistema federal, republicano, democrático, la no reelección del presidente, las garantías individuales y sociales) y para evitar que no sea por medios violentos, ya sea la revolución o una guerra civil, se deben implantar medios pacíficos de carácter jurídico – político, como lo es el referéndum popular, "en el sentido de que las reformas o adiciones constitucionales que impliquen actos supresivos, restrictivos o sustitutivos de cualesquiera de los

¹⁰³ VALADES, Diego, *La Constitución Reformada* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1987, p 30

¹⁰⁴ FIX ZAMUDIO, Héctor, y VALENCIA Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado* 2° ed., Ed. Porrúa, S.A., México, 2001, p 105

principios esenciales que se han esbozado, deben someterse a plebiscito, que sería la forma como el pueblo externara su voluntad, aprobándolas o rechazándolas¹⁰⁵. "Si el pueblo, por medios no violentos, no puede impedir su vulneración, carece obviamente de capacidad autodeterminativa y esta situación entraña una ominosa limitación de su soberanía"¹⁰⁶

El doctor Ignacio Burgoa, explica que es necesaria una adición al artículo 135 para establecer la ratificación de la reforma constitucional por parte del pueblo, cuando ésta afecte los principios fundamentales, en los siguientes términos:

"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 socioeconómica 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."¹⁰⁷

Dentro de las ventajas que traería consigo implantar el referéndum popular en el sistema mexicano, el doctor Burgoa señala que, reafirmaría y completaría el régimen democrático, así como evitar los peligros de una dictadura legislativa o presidencial.

El referéndum es la más alta expresión de la democracia e importante instrumento de seguridad para la soberanía popular, sin embargo, el citado autor explica que no es factible su implantación en estos momentos, debido al analfabetismo y la inocencia de los derechos ciudadanos y sociales que todavía afecta a grandes

¹⁰⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*. 14ª ed., Ed Porrúa, S.A., México, 2001, p. 384.

¹⁰⁶ idem, p.385.

¹⁰⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Reformabilidad de la Constitución, en Hacia una Nueva Constitucionalidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, p. 32

sectores de nuestra población, ya que se necesita de una madurez cívica del pueblo y está a su vez de educación para la eficacia real del referéndum, aunque paulatinamente se va adquiriendo esa madurez.

Ahora bien, durante el Congreso Constituyente de 1857, este tema fue muy debatido, debido a que el proyecto original incluía la participación del pueblo. Los argumentos centrales fueron los siguientes:¹⁰⁶

La participación de los electores no procede en virtud de que el pueblo delega su soberanía en el legislador (Zarco). Las reformas constitucionales pueden recaer sobre cuestiones políticas o administrativas que requieren de ciertos conocimientos prácticos (Zarco). Hay mucho que temer de la superstición del pueblo (Moreno). Los pueblos "necesitan que a fuerza se les haga gozar de las reformas útiles, que éstas se introduzcan a palos" (Moreno). Sería incongruente que una asamblea aprobara toda la Constitución, y ésta estableciera que, para ser reformada, tuviera que intervenir el pueblo entero (Zarco). Es incongruente dejar que el pueblo decida sobre las reformas constitucionales y no elija directamente a sus gobernantes y representantes (Prieto). Tiene más derecho a conocer de las reformas las legislaturas de los estados que el pueblo todo (Prieto). La participación popular fue definida en razón de que es preciso confiar en el "grueso buen sentido del pueblo" (Ocampo). Es escandalizable oír a un demócrata hablar de que la libertad se haya de conquistar a palos (Ocampo). Los proyectos de reforma se discutirían a través de los medios idóneos, como la prensa, la tertulia y la tribuna, lo que a su vez permitiría que el pueblo se formara un criterio y emitiera su voto afirmativo o negativo de una manera no tan maquinal como se señalaba (Mata). No hay peligro en reunir las funciones electorales y las legislativas, puesto que el poder reside en el pueblo (Candejas). Si se teme que el pueblo carezca de inteligencia, también debiera quitársele el derecho a elegir (Candejas). El que no se sepa leer y escribir no es una limitación para que alguien se entere de las

¹⁰⁶ ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*, El Colegio de México, México, 1956 cfr. pp. 1056 ss

cuestiones debatidas, los pueblos de la antigüedad vivieron de la tradición oral (Ocampo).

El cuestionamiento que realiza el maestro Mario de la Cueva¹⁰⁹, es muy acertado al preguntar ¿No es ya el momento de que se piense en entregar al cuerpo electoral mexicano la decisión última sobre las adiciones y reformas de su Constitución, de esa ley fundamental que le significó las guerras de reformas y del imperio y la Revolución de 1910?. ¿O se sigue creyendo que no hemos alcanzado la suficiente madurez política?

La propuesta de que participe el pueblo en el procedimiento de reforma constitucional, es una aspiración con historia en el constitucionalismo mexicano y que cuenta con bastantes seguidores, además de ser una práctica común en el derecho constitucional comparado, considero que es un momento histórico adecuado para implantarlo, si bien se necesita de una madurez cívica e interés por parte de la población éste se ha venido adquiriendo, además serviría para mejorar la conciencia y la práctica democrática de México, por su puesto los detalles, condiciones y límites en que habrían de celebrarse los referendos tendrían que ser previstos por una ley.

4.6 Clasificación de las reformas constitucionales.

Muchas y variadas han sido las reformas que ha sufrido la constitución desde su promulgación, que han abarcado diferentes temas, por lo que distinguidos catedráticos se han preocupado en la necesidad de clasificarlas para su mejor comprensión, en este orden de ideas, expondremos las más representativas:

¹⁰⁹ CUEVA, Mario De la, *Teoría de la Constitución*. Ed. Porrúa, S.A., México, 1962 p. 74

Por su parte, el investigador Diego Valadés¹¹⁰: nos señala cinco variedades de reformas;

- a) Reformas innovadoras, que introducen o suprimen elementos que no existían en la Constitución.
- b) Actualizadoras de una Institución, refuerzan el carácter de una institución ya existente, o bien, suprimen aquello que por la evolución de esa misma o de otras instituciones ya no tenga razón de existir.
- c) Actualizadoras del texto, se introducen para hacer corresponder el supuesto de las normas con la realidad imperante.
- d) Explicativas, explican el alcance y contenido de una norma.
- e) Correctivas, enmiendan las deficiencias de expresión de los preceptos constitucionales, o modifican su colocación en el texto constitucional, sin alterar su contenido.

El doctor Carpizo¹¹¹, clasifica las reformas de acuerdo a las variantes relevantes que a sufrido la Constitución a partir de 1917.

1. Reformas únicamente de carácter gramatical.

Cuando la alteración dice lo que ya el artículo expresaba, pero, a través de la modificación gramatical se desea que se entienda mejor y detener las violaciones constitucionales que se venían cometiendo.

¹¹⁰ VALADÉS, Diego, *La Constitución Reformada*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1987, pp. 21 - 23.

¹¹¹ CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 5ª ed. Ed. Porrúa, S.A., UNAM, México, 1996, pp. 310 - 317.

2. Reformas para regresar al precepto original de 1917.

Cuando una primera reforma altera o se aparta del sentido original del precepto y una modificación posterior regresa al sentido original, reintegrando al artículo sus primitivos alcances.

3. Reformas de artículos mal colocados.

Se trata de aquellas disposiciones, que por su naturaleza, deberían estar colocadas en leyes ordinarias y no en la Constitución, para evitar que se este reformando la ley fundamental, por cuestiones de índole secundaria.

4. Reformas que aumentan las facultades del Presidente de la República.

Son aquellas facultades que el Presidente de la República no tenía en 1917 y que a través de las reformas constitucionales se han ido acrecentando.

5. Reformas para federalizar diversas materias.

La Constitución a sufrido varias reformas que han federalizado materias que en 1917 eran competencia de las entidades federativas.

6. Otras reformas significativas.

Son aquellas modificaciones a la Constitución que siendo relevantes se encuentran en una clasificación especial, el doctor Carpizo enumera algunas de estas disposiciones, que como ejemplo podemos señalar: en 1928 se aumento de cuatro a seis años el periodo presidencial, creación del territorio de Quintana Roo en 1902 y agregando el Estado de Yucatán, el periodo de los senadores se aumentó a seis años, entre otras.

7. Reformas con alcances positivos.

Entre algunas reformas que considera que han tenido avances positivos, menciona las siguientes: la creación en 1960 del apartado B del artículo 123, el establecimiento de las bases para la fijación de las utilidades que deben repartirse, en 1963, la creación de los diputados de partido con la finalidad de agilizar el sistema representativo y la disminución de la edad a 18 años, para que los mexicanos sean ciudadanos de la República.

Por su parte los juristas Fix-Zamudio y Valencia Carmona¹¹², realizan una clasificación, tomando en cuenta las que le anteceden de la siguiente manera:

Reformas de forma, que representan el mayor número de modificaciones realizadas a la Constitución, sin cambiar el contenido se realizan correcciones de tipo gramatical, actualizadoras o correctoras del texto, a consecuencia de circunstancias determinadas; para el mencionado autor, con la legislación secundaria o la interpretación judicial se habría evitado acudir al procedimiento de reforma establecido por la Constitución.

Reformas innovadoras, que añaden elementos que no existían en la Constitución de 1917, o que estando presentes, desaparecen para dar lugar a instituciones originales dentro del sistema.

Reformas federalizadoras, son aquellas que están encaminadas a federalizar ciertas materias, haciendo más amplia la competencia del gobierno federal, "concentradas buena parte de ellas en el artículo 73, que ha sido la piedra de toque a partir de la cual se ha producido un proceso de ensanchamiento de la órbita del gobierno federal. Estas modificaciones han hecho del gobierno federal un ente en extremo poderoso, de ahí que ahora se busque fortalecer las

¹¹² FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 2ª ed., Ed. Porrúa, S.A., México 2001, pp. 116 ss.

atribuciones de los estados y municipios, para llegar a un equilibrio sano y conveniente para nuestro federalismo; dicho proceso pendular no debe extrañar a nadie, el federalismo en el mundo se caracteriza por su carácter dinámico, es la realidad social y política de un país la que determina las soluciones más convenientes."¹¹³

Reformas de tendencias vigentes, son temas constitucionales recurrentes, en ellas se localizan los paradigmas constitucionales no acabados o los nuevos rumbos del Estado mexicano.

4.7 Reformas a la Constitución de 1917

El procedimiento de reforma a la Constitución obedece a la necesidad de adecuarla a nuestra realidad, sin embargo en México, el excesivo número de modificaciones hechas y la facilidad con que se realizan ha puesto en duda la rigidez en la que se encuentra clasificada, algunas reformas han sido innecesarias y superfluas, otras han cambiado la necesidad que se perseguía en 1917, pero tampoco se puede negar que existen aquellas que han significado un avance en el proceso por tratar de alcanzar un régimen más democrático en México.

EL investigador Diego Valades afirma que: "La permanencia inalterada de una Constitución no depende de la veneración que se le tenga, y tampoco de la identificación que exista entre sus destinatarios y ella. Esta inmutabilidad más bien está relacionada con el grado de precisión y generalidad con que está redactada, y con la confianza que inspiren las autoridades de quienes depende la aplicación misma de las normas que contiene... La Constitución es reformada porque se cree en ella; porque se presume que la respetan no sólo los destinatarios del poder, sino los detentadores; porque se supone que al agotar casuísticamente todas las

¹¹³ *idem*, p 118.

posibles incidencias de la vida del Estado, se obtiene la garantía de que esa vida transcurrirá conforme a los cánones legales ; porque, en fin, es el reducto en el que se puede refugiar la conciencia cívica que exista y que no encuentra otro instrumento para hacerse valer."¹⁴

Existen diferentes criterios para definir el número de reformas que se han realizado a la Constitución Federal, por ejemplo, atendiendo al número de decretos reformativos de la Constitución, los que contienen diversas reformas, adiciones y derogaciones, por otra parte, existe el criterio de contar el número de reformas y adiciones que contiene cada uno de los decretos.

Haremos un desglose de las reformas hechas a la Constitución Federal, por periodos presidenciales, lo que nos dará un panorama más amplio del número y el momento en que se han realizado las reformas a la Constitución, así como cuales son los artículos más modificados. Las que destacan por el menor número, son las realizadas a iniciativa de los presidentes Emilio portes Gil y Adolfo Ruiz Cortines, y por el mayor número tenemos los caso del presidente Miguel de la Madrid Hurtado y el presidente Ernesto Zedillo. Algunas de las modificaciones constitucionales realizadas de 1988 a 1994 suponen el cambio de valores políticos.

- Alvaro Obregón, Presidente Constitucional del 1° de diciembre de 1920 al 30 de noviembre de 1924.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación	Artículos reformados
08-07-1921	73
24-11-1923	67, 69, 72, 79, 84, 89

¹⁴ VALADES, Diego, *La Constitución Reformada*, op. cit. p. 19.

- Plutarco Elías Calles, Presidente Constitucional del 1° de diciembre de 1924 al 30 de noviembre de 1928.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación	Artículos reformados
22-01-1927	82, 83
24-01-1928	83
20-08-1928, tres decretos	52, 73, 74, 76, 79, 89, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 111, 115

- Por el asesinato del Presidente electo Gral. Alvaro Obregón, el Congreso de la Unión designó al Lic. Emilio Portes Gil como Presidente provisional para el periodo del 1° de diciembre de 1928 al 4 de febrero de 1930, mientras se convocaba a nuevas elecciones para Presidente constitucional, en el mes de noviembre de 1929.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación	Artículos reformados
06-09-1929	73, 123

- Pascual Ortiz Rubio, electo Presidente Constitucional tomó posesión del cargo el 5 de febrero de 1930, renunciando el 3 de septiembre de 1932.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación	Artículos reformados
07-02-1931	43, 45
19-12-1931	43, 45

- Abelardo Rodríguez fue designado Presidente interino de la República, por el Congreso de la Unión el 3 de septiembre de 1932, por la renuncia del Presidente constitucional Ing. Pascual Ortiz Rubio, y gobernó por el resto del periodo presidencial que terminó el 30 de noviembre de 1934.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación	Artículos reformados
27-04-1933	73
29-04-1933	51, 55, 56, 58, 59, 73, 79, 83, 84, 85, 115
04-11-1933	123
10-01-1934	27
18-01-1934, cuatro decretos	30, 37, 42, 73, 104, 133
22-03-1934	45

- Lázaro Cárdenas, Presidente Constitucional del 1° de diciembre de 1934 al 30 de noviembre de 1940.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación	Artículos reformados
13-12-1934	3, 73
15-12-1934, dos decretos	32, 73, 94, 95
16-01-1935	43, 45
18-01-1935	73
06-12-1937	27
12-08-1938	49
31-12-1938	123
11-09-1940	97, 102
09-11-1940	27

- Manuel Avila Camacho, Presidente Constitucional del 1° de diciembre de 1940 al 30 de noviembre de 1946.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación	Artículos reformados
14-12-1940, dos decretos	73
24-10-1942	73, 117
17-11-1942	5
18-11-1942	73, 123
30-12-1942	52

08-01-1943	82, 115
10-02-1944	32, 73, 76, 89
21-09-1944	73, 94, 111
21-04-1945	27

- Miguel Alemán Valdés, Presidente de la República del 1° de diciembre de 1946 al 30 de noviembre de 1952.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación	Artículos reformados
30-12-1946, tres decretos	3, 73, 104, 117
12-02-1947, dos decretos	27, 115
29-12-1947	73
02-12-1948, dos decretos	20, 27
10-02-1949	73
19-02-1951	73, 94, 97, 98, 107
14-03-1951	Fe de erratas al decreto publicado de fecha 19-02-1951
28-03-1951	49, 131
11-06-1951	52
16-01-1952	43, 45

- Adolfo Ruiz Cortines Presidente de la República del 1° de diciembre de 1952 al 30 de noviembre de 1958.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación	Artículos reformados
17-10-1953	34, 115

- Adolfo López Mateos, Presidente de la República del 1° de diciembre de 1958 al 30 de noviembre de 1964.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación	Artículos reformados
20-01-1960	27, 42, 48
05-12-1960	123
20-12-1960	52
29-12-1960	127
27-11-1961	123
07-01-1961	Fe de erratas al decreto publicado de fecha 29-12-1960
21-11-1962	123
02-11-1962	107
22-06-1963	54, 63

- Gustavo Díaz Ordaz, Presidente de la República del 1° de diciembre de 1964 al 30 de noviembre de 1970.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación	Artículos reformados
23-02-1965	18
13-01-1966	73
21-10-1966, dos decretos	73, 79, 88, 89, 117, 135
22-10-1966	Aclaración al decreto de fecha 21-10-1966
24-10-1967	73
25-10-1967	94, 98, 100, 102, 104, 105, 107
22-12-1969	34
26-12-1969	30

- Luis Echeverría Álvarez, Presidente de la República del 1° de diciembre de 1970 al 30 de noviembre de 1976.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación	Artículos reformados
06-07-1971, dos decretos	73, 74, 79
22-10-1971	10
14-02-1972, dos decretos	52, 54, 55, 58, 123
10-11-1972	123
31-01-1974	93
20-03-1974	107

08-10-1974	27, 43, 45, 52, 55, 73, 74, 76, 79, 82, 89, 104, 107, 111, 123, 131
31-12-1974	4, 5, 30, 123
06-02-1975, dos decretos	27, 73, 123
17-03-1975	Fe de erratas al decreto de fecha 06-02-1975
17-02-1975	107
06-02-1976, dos decretos	27, 73, 115

- José López Portillo, Presidente de la República del 1° de diciembre de 1976 al 30 de noviembre de 1982.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación	Artículos reformados
04-02-1977	18
06-12-1977	6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97, 115
09-01-1978, dos decretos	123
13-01-1978	Fe de erratas al decreto de fecha 09-01-1978
19-12-1978	123
06-08-1979	107
18-03-1980	4
09-06-1980	3
29-12-1980	78
21-04-1981, dos decretos	29, 60, 90, 92, 117
22-04-1981	60
17-11-1982, dos decretos	28, 73, 74, 123

- Miguel de la Madrid, Presidente de la República del 1° de diciembre de 1982 al 30 de noviembre de 1988.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación	Artículos reformados
28-12-1982	22, 73, 74, 76, 89, 94, 97, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 127, 134
03-02-1983, cuatro decretos	4, 16, 21, 25, 26, 27, 28, 73, 115
07-02-1983	4
14-01-1985	20
08-02-1985	79
07-04-1986, dos decretos	63, 65, 66, 69, 106, 107
15-12-1986	52, 53, 54, 56, 60, 77
23-12-1986	123
17-03-1987, dos decretos	17, 46, 74, 115, 116
10-08-1987, cuatro decretos	27, 73, 74, 78, 79, 89, 94, 97, 101, 104, 107, 110, 111, 127
11-05-1988	89

- Carlos Salinas de Gortari, Presidente de la República del 1° de diciembre de 1988 al 30 de noviembre de 1994.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación	Artículos reformados
06-04-1990	5, 35, 36, 41, 54, 60, 73
27-06-1990	28, 123

06-01-1992	27
28-01-1992, tres decretos	3, 4, 5, 24, 27, 102, 130
05-03-1993	3, 31
09-03-1993	Fe de erratas al decreto de fecha 05-03-1993
20-08-1993, dos decretos	28, 73, 82, 123
23-08-1993	Fe de erratas al decreto de fecha 20-08-1993
03-09-1993, tres decretos	16, 19, 20, 41, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 74, 100, 107, 119
06-09-1993	Fe de erratas al decreto de fecha 03-09-1993
25-10-1993	31, 44, 73, 74, 76, 79, 89, 104, 105, 107, 119, 122
19-04-1994	41
01-07-1994	82

- Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente de la República del 1° de diciembre de 1994 al 30 de noviembre de 2000.

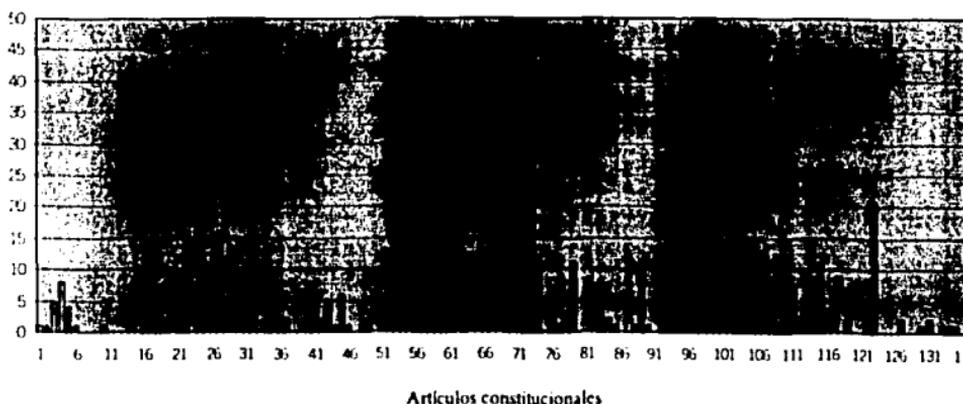
Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación	Artículos reformados
31-12-1994	21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122, 123
03-01-1995	Fe de erratas al decreto de fecha 31-12-1994

02-03-1995	28
03-07-1996	16, 20, 21, 22, 73
22-08-1996	35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116, 122
20-03-1997	30, 32, 37
26-02-1999	3° transitorio del decreto de fecha 20-03-1997
08-03-1999	16, 19, 22, 123
11-06-1999	94, 97, 100, 107
28-06-1999	4, 25, 73
29-07-1999	58
30-07-1999	73, 74, 78, 79
13-09-1999	102
23-12-1999	115
07-04-2000	4
12-04-2000	Fe de erratas al decreto de fecha 07-04-2000
21-09-2000, dos decretos	20, 73

- Vicente Fox Quezada, Presidente de la República a partir del 1° de diciembre de 2000.

Fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación	Artículos reformados
14-08-2001	1, 2, 4, 18, 115

En 151 "decretos reformativos" se ha modificado la Constitución 405 veces hasta agosto de 2001, de los 135 artículos que comprende el texto constitucional sólo 36 no han sufrido cambio alguno, para ejemplificar el número de reformas que cada artículo ha recibido, hemos realizado la siguiente gráfica:



El número de reformas hechas a la Constitución, puede suponer la necesidad de una nueva Constitución o la realización de una revisión integral a la misma, además se ha ligado la elaboración de un nuevo texto con motivo de la "transición política", rebasando el ámbito académico, varios grupos sociales y políticos han emitido puntos de vista semejantes.

Las reformas constitucionales en México vistas en conjunto son impresionantes en su número, muchas de ellas fueron innecesarias, ya que se pudo haber superado el problema mediante una buena interpretación o bien se requería un debate más amplio sobre ella, sin dejar de mencionar la falta de una buena técnica legislativa, pero no podemos hacer de lado, que muchas instituciones se modernizaron, que la situación actual es muy diferente a la de 1917, por lo que es indispensable adecuar el texto constitucional a la realidad imperante.

Por su parte los juristas Fix Zamudio y Valencia Carmona, aseguran que "nuestra carta fundamental se ha modernizado, es decir, ha incorporado las instituciones que requieren un fundamento jurídico contemporáneo en permanente transformación; en este sentido, se puede afirmar que tenemos una Constitución renovada, que, dado el desarrollo que todavía requieren sus preceptos antes que pensar en una nueva ley fundamental, es necesario efectuar una revisión integral de la misma para actualizarla y depurarla."¹¹⁵

En el mismo sentido, el investigador Diego Valadés, afirma que "más que una nueva Constitución, cabría pensar en la utilidad de una revisión sistemática, una auténtica refundación, del texto vigente para darle la unidad técnica y el estilo que ya perdió; pero esto tampoco debe considerarse indispensable, ya que resulta preferible conservar un texto semánticamente cuestionable, pero jurídica y políticamente funcional en la medida que actualice los consensos operacionales."¹¹⁶

Por otra parte, no se debe creer que la expedición de una nueva Constitución resolverá todos los problemas a que se enfrenta nuestro país a nivel nacional e internacional, solo sería la expresión de los avances de un nuevo pacto nacional, primeramente se debe reclamar la exacta aplicación de la Constitución vigente en todos sus términos, logrando los objetivos sociales que la misma nos marca. La posibilidad de una nueva Constitución sólo puede hacerse en la medida en que el pueblo en quien reside la soberanía, artículo 39, y quien tiene el derecho de alterar o modificar la forma de gobierno participe del Poder Constituyente.

El problema de reformar o crear una nueva constitución más que jurídico, es político, de poder y de negociación política. La Constitución de 1917, esta ligada al

¹¹⁵ FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCI CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, op. cit. p. 113

¹¹⁶ VALADES, Diego, *El Control del Poder*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1978, p. 410.

futuro del sistema político del país, a los acuerdos y consensos a que pueda llegar el *nuevo gobierno*, el Congreso, los partidos políticos y demás actores políticos.

A este respecto se integró la Comisión de Estudios de Reforma del Estado, que realiza diferentes mesas de trabajo, sobresalen los temas de: derechos humanos y libertades públicas, representación política y democracia participativa; forma de gobierno y organización de los poderes públicos, federalismo, descentralización, autonomías y municipio, objetivos económicos y sociales del Estado.

El Presidente de la República Vicente Fox, convocó a un debate nacional, para reformar de manera "integral" la Constitución, una "nueva arquitectura" "cambiar de raíz sin arrancar raíces", ¹¹⁷ entre las propuestas de reforma que dió ha conocer destacan:

- ▶ Ratificación de los Secretarios de Estado por parte del Congreso.
- ▶ Juicio político contra el Presidente.
- ▶ Introducción de formas de democracia directa (referéndum y plebiscito).
- ▶ Instaurar el servicio civil de carrera.
- ▶ Revisar la forma de integración y los mecanismos de representación del Congreso.
- ▶ Fortalecer al Poder Judicial.
- ▶ Actualizar la Constitución en función de los acuerdos internacionales.

Se protegen las decisiones políticas fundamentales y mantiene los principios como la no reelección, el federalismo, la división de poderes, el carácter laico del Estado, el respeto a la diversidad cultural, la educación laica y gratuita y la defensa de los derechos individuales y sociales, así como el municipio libre, la defensa de la soberanía nacional, el sistema representativo y el compromiso con la justicia social.

¹¹⁷ BECERRA, José Luis, disponible en http://www.az.starmedia.com/noticias/amer_latina/articulo?ar+6802376&fd+ STARMEDIA, fecha 7 de febrero de 2001.

Equilibrio entre modificar y conservar. Son tendencias que se han manifestado en los últimos años como consecuencia del proceso de transición política.

Otro tema que sería conveniente que se tratara en el marco de la reforma al Estado, sería el que se refiere al actual sistema de reforma constitucional que requiere ser examinado, de ajustes, de explorar otros procedimientos e ingresar mecanismos democráticos como el referéndum.

Las instituciones son siempre susceptibles de mejorarse, la reforma constitucional es uno de los instrumentos más importantes para la adecuación del texto constitucional a la realidad social. Desde el punto de vista teórico el sistema de reforma constitucional mexicano es rígido, pero en lo fáctico se ha tornado demasiado flexible, por lo que es necesario un sistema que en la realidad se presente como rígido, para la protección de la misma Constitución, aportando estabilidad y fortaleza para el derecho y el régimen político mexicano.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Las reformas a la Constitución deben reflejar con claridad la evolución política de un pueblo, por ello la importancia de cómo y quién hace las reformas a la Constitución, ya que es la norma suprema de un sistema jurídico-político, en donde se comprenden la estructura y forma del Estado, así como los valores político sociales que una sociedad desea alcanzar, cualquier alteración a la misma debe realizarse de acuerdo al procedimiento establecido y a la necesidad que se desprenda de la misma evolución social y política de un país.

SEGUNDA. Desde las primeras Constituciones que en México han estado en vigor, se reconoce la necesidad de transformarse para adecuarse a los cambios que la realidad impone, estableciendo un procedimiento especial y más complejo para su reforma que para leyes ordinarias, con lo que se pretende proteger a la ley suprema del país, de posibles cambios a la ligera o impulsados por caprichos de quien detente el poder y así garantizar la supremacía constitucional.

TERCERA. El tipo de procedimiento de reforma constitucional o la complejidad del mismo, obedece en gran medida a la estabilidad que impere en una sociedad determinada, esto es, a las circunstancias políticas, sociales y económicas del país, así por ejemplo, observamos que en los primeros ordenamientos constitucionales el proceso de reforma se presentaba más complejo al imponer límites de carácter temporal, prohibición expresa de realizar modificación alguna al texto en un tiempo determinado, así como límites intangibles en los cuales se negaba cambio alguno a determinados conceptos considerados como fundamentales.

CUARTA. La Constitución política de la Monarquía Española, mejor conocida como Constitución de Cádiz de marzo de 1812, preveía un procedimiento de reforma constitucional muy complejo, no se admitía alteración alguna sino pasados ocho años de estar en práctica, la iniciativa debía ser propuesta por lo menos por veinte diputados, siguiendo el mismo trámite que un proyecto de ley, aunque debía ser aprobada por las dos terceras partes de los votos, en la siguiente diputación con poderes especiales discutía de nuevo y por la misma mayoría se convertía en ley constitucional.

QUINTA. La Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, para su reforma establecía una limitación de carácter temporal, al no permitir alteración alguna a los artículos que contenían la libertad e independencia de México, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de poderes; participan dos congresos, el primero que las califica y el segundo delibera su procedencia y aprueba definitivamente, concede la facultad de iniciativa a las legislaturas de los Estados.

SEXTA. En la Constitución Centralista de 1836, también llamada de las Siete Leyes constitucionales, no se podía hacer modificación alguna sino pasados seis años de su publicación, la facultad de iniciar se concede al Poder Ejecutivo y a los diputados en todas las materias, a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a su administración y en ciertas materias a las Juntas Departamentales, se utiliza el mismo procedimiento para reformar las leyes ordinarias, por lo que incluye el veto presidencial, pero el Supremo Poder Conservador tenía el poder de dar o negar la sanción a las reformas constitucionales ya aprobadas por el Congreso.

SÉPTIMA. El primer proyecto del artículo 125 de la Constitución de 1857, proponía que las reformas a la Constitución fueran aprobadas por un primer congreso ordinario, por votación de las dos terceras partes de sus miembros presentes, proyecto al que se daría gran difusión en los periódicos, para que en un segundo congreso ordinario se aprobara el proyecto de reforma y se sometiera al voto del pueblo; fue impugnado duramente este primer proyecto, quedando en el artículo 127 el procedimiento de reforma a la Constitución mucho más sencillo, con la participación del Congreso de la Unión, exigiendo una mayoría calificada por el voto de las dos terceras partes de los legisladores y por la aprobación de las legislaturas de los Estados.

OCTAVA. La gran mayoría de los países contienen una Constitución escrita y de manera muy general un procedimiento especial para su reforma, a través del estudio de derecho comparado realizado a diferentes ordenamientos constitucionales, de los mecanismos a través de los cuales se realiza la renovación constitucional, encontramos que en los sistemas más recientes como el Suizo, Español y el Francés, se aprecia una clara tendencia a democratizar el procedimiento de reforma al consagrar la participación popular, ya sea, por medio de la iniciativa o por la ratificación del proyecto de reforma vía referéndum.

NOVENA. De acuerdo con el principio de supremacía constitucional, las normas constitucionales tiene una protección especial y el órgano que realiza las reformas es también especial, la conformación del "poder reformador" la establece el propio poder constituyente dentro de su obra, por lo que es un poder derivado, que participa de alguna forma de la función constituyente, desde el momento en que puede modificar a la Constitución, más no lo referente a su soberanía, su función exclusivamente es realizar las modificaciones que se requieran y de acuerdo al proceso establecido en la misma, no puede hacer más allá de lo que esta previsto expresamente en la Constitución.

DÉCIMA. No es cuestionable la necesidad de un procedimiento de reforma a la Constitución, es una institución que adapta el texto a la cambiante realidad, previniendo posibles revoluciones armadas, impide que la norma fundamental quede reducida a un conjunto de fórmulas sin proyección histórica y cubre lagunas, el problema se origina cuando el sistema establecido se presenta demasiado rígido que imposibilite los cambios que son necesarios y que supere la realidad a la Constitución, o por el contrario, que sea demasiado flexible modificándose constantemente a la menor provocación, sin que sean debidamente analizadas.

DÉCIMA PRIMERA. La mayor parte de los constitucionalistas consideran que en el proceso de reforma a la Constitución, debe procurarse la participación de los poderes constituidos de una forma equilibrada, que ningún órgano en exclusiva tenga la facultad reformadora, encaminándose a la participación popular, buscando la más elevada legitimidad.

DÉCIMA SEGUNDA. En lo que respecta a los límites del poder reformador, de las cuestiones más debatidas es, si ciertos principios o decisiones que son la base de todo el sistema jurídico pueden ser modificados, la doctrina no se ha puesto de acuerdo, algunos consideran que todo es reformable, otros por el contrario son de la opinión de que es conveniente que existan ciertos límites al poder reformador, la postura que se tenga depende en gran medida a la naturaleza del poder reformador esto es, cuando no se reconocen límites se está identificado éste poder al poder constituyente, y por otro lado, el reconocerlos es considerarlo como poder constituido.

DÉCIMA TERCERA. La Constitución mexicana de 1917, es de carácter rígido porque existen un órgano y un procedimiento especiales para la reforma constitucional, después de practicarse diferentes mecanismos para la reforma, es a partir de la Constitución de 1857 cuando se implanta el sistema que actualmente nos rige, alejándose de la ideología francesa y acercándose al sistema norteamericano.

DÉCIMA CUARTA. En el artículo 135 de nuestra Constitución establece el procedimiento para su reforma, creando un órgano especial intermedio encargado de realizarlas, "poder reformador", que esta por debajo del Poder Constituyente, pero tiene una jerarquía superior a los constituidos a los cuales puede alterar, integrado por el Congreso de la Unión y las Legislaturas los Estados.

DÉCIMA QUINTA. Para la iniciativa de las reformas se sigue, a falta de mención expresa en el artículo 135, la regla contenida en el artículo 71, en el que se indica que compete al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados la facultad de presentar iniciativas de ley, así como el artículo 122 faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para presentar iniciativas, pero sólo en materias relativas al Distrito Federal, no se prevé la iniciativa popular ni la participación en este sentido de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aunque se han abierto discusiones a este respecto recientemente en la Comisión Especial para la Reforma del Estado de la Cámara de Diputados.

DÉCIMA SEXTA. El Congreso de la Unión, para su función se divide en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores artículo 50, para efectos del artículo 135 se ha entendido que actúa como órgano legislativo ordinario, funcionando en cámaras independientes, y no como Asamblea Única, aplicándose

los principios que regulan la actuación de cada uno de los órganos para el proceso legislativo federal comprendido en el artículo 72, con algunas excepciones.

DÉCIMA SÉPTIMA. En el Congreso de la Unión se exige una mayoría especial para la aprobación de las reformas, se requiere de los votos de las dos terceras partes de los miembros "presentes" de cada una de las Cámaras, la palabra presentes, atenúa el quórum de votación, pues mucha diferencia existe entre las dos terceras partes del total de legisladores, y las dos terceras partes de los presentes en la Cámara.

DÉCIMA OCTAVA. La intervención del Poder Ejecutivo en el proceso de reforma constitucional se da en varios momentos, primero por medio de la facultad de iniciativa, es quien normalmente la ha ejercido, ilustra a los legisladores cuando solicitan información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo cuando se discute una iniciativa relativa a las materias que les corresponda, y finalmente tiene la obligación de promulgar artículo 89 fracción I, y publicar la reforma sin poder ejercer el derecho de veto. La participación del Presidente de la República ha sido duramente criticada, se considera que es excesiva, al grado de decir que las reformas constitucionales se han realizado más por su decisión.

DÉCIMA NOVENA. Las Legislaturas de los Estados participan en el proceso de reforma constitucional emitiendo un decreto en el que aprueban o rechazan la reforma, no hacen observaciones a la misma y no se establece la mayoría en que deba ser aceptada; el decreto debe publicarse en el periódico o gaceta oficial de cada Estado, se necesita de la aprobación de la mayoría de las legislaturas para que las reformas o adiciones se han parte de la Constitución, su participación en el proceso, es una de las características de un Estado Federal.

VIGÉSIMA. El proceso establecido en el artículo 135 constitucional excluye de participar en el proceso de reforma constitucional a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal órgano representativo del Distrito federal, por no considerársele una entidad federativa, negándose la participación en las decisiones nacionales a un importante número de ciudadanos del país representados por ese órgano.

VIGÉSIMA PRIMERA. La mayoría de las propuestas que la doctrina ha planteado para modificar el procedimiento de reforma a la Constitución, se refieren a dificultar el procedimiento reformativo, sobre todo para ciertos principios base del sistema jurídico, y a la participación popular. La propuesta de que participe la ciudadanía ya sea por medio de la iniciativa, así como la ratificación del pueblo vía referéndum, es una aspiración con historia en el constitucionalismo mexicano, que cuanta con bastantes seguidores en la doctrina, además de ser práctica común en diferentes ordenamientos constitucionales del mundo.

VIGÉSIMA SEGUNDA. El excesivo número de reformas, 405 a la fecha, ha provocado la inquietud de elaborar una nueva Constitución o realizar una revisión integral a la misma, el problema más que de orden jurídico es político, de poder y negociación política, de acuerdos y consensos a que pueda llegar el nuevo gobierno, el Congreso, los partidos políticos y demás actores políticos.

VIGÉSIMA TERCERA. Se hace necesario un sistema de reforma constitucional, que en la realidad se presente como rígido, para la protección de la misma Constitución, aportando estabilidad y fortaleza para el derecho y el régimen político mexicano. Un buen procedimiento de reforma seguido con una técnica legislativa garantizan la inviolabilidad y continuidad de la Constitución.

BIBLIOGRAFÍA

a) Libros:

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Las Mutaciones de los Estados en la Última Década del Siglo XX, Necesidad de Nuevas Constituciones o Actualizaciones y Reformas de las vigentes*. Ed. Porrúa, S. A., México, 1993.

ARNAIZ AMIGO, Aurora, *Historia Constitucional de México*. Trillas, México, 1999.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*. Oxford, México, 1999.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*. Trad. Héctor Fix-Zamudio, FCE, México, 1966.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*. 14ª ed., Porrúa, México, 2001.

BRYCE, James, *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*. Estudio preliminar de Pablo Lucas Verdu, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

CARBONELL, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del Derecho Mexicano*. 3ª ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 2000.

_____ y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia, *Elementos de Técnica Legislativa*. UNAM, México, 2000.

CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. 5ª ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1996.

-----*La Constitución mexicana de 1917*. 11ª ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1998.

-----*El Presidencialismo Mexicano*. México siglo XXI, México, 1993.

CASCAJO CASTRO, José Luis y GARCIA ALVAREZ, Manuel B., *Constituciones Extranjeras Contemporáneas*. Tecnos, Madrid, 1991.

CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *La Posible Facultad del Poder Judicial para Iniciar leyes*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000.

CUEVA, Mario De la, *Teoría de la Constitución*. Ed. Porrúa, S. A., México, 1982.

ELÍAS GUTIÉRREZ, Sergio y RIVES, Roberto, *La Constitución Mexicana al final del Siglo XX*, 3ª ed., Líneas del mar, México, 1995.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 2ª ed., Ed. Porrúa, S. A., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*. Ed. Porrúa, S. A., México, 1992.

GARCIA PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*. Alianza editorial, Madrid, 1984.

LASSALLE, Fernando, *¿Qué es una Constitución?*, Siglo XX, Buenos Aires, 1957.

- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*. T. Alfredo Gallego Anabitarte, Ariel, Barcelona, 1964.
- LÓPEZ OLVERA; Miguel Alejandro, *Técnica Legislativa*, Mc Graw Hill, México, 2001.
- MADRAZO, Jorge, *Reflexiones Constitucionales*. Ed. Porrúa, S. A., UNAM, México, 1994.
- MADRID HURTADO, Miguel De la, *Elementos de Derecho Constitucional*. Instituto de Capacitación Política del P.R.I., México, 1982.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión Integración y Regulación*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997.
- RECASENS SICHES, Luis, *Introducción al Estudio del Derecho*, 2ª ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1972.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*. Ed. Porrúa, S. A., México, 1995.
- SAYEG HELÚ, Jorge, *Introducción a la Historia Constitucional de México*. UNAM, México, 1978.
- SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Editora Nacional, México, 1966.
- SEMPÉ MINVIELLE, Carlos, *Técnica Legislativa y Desregulación*. Ed. Porrúa, S. A., México, 1997.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, 13ª ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 1996.

TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*. 33ª ed., Ed. Porrúa, S. A., México, 2000.

-----*Leyes fundamentales de México*. Ed. Porrúa, S. A., México.

VALADES, Diego, *La Constitución reformada*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1987.

-----, *El Control del Poder*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998.

VARIOS, *Hacia Una Nueva Constitucionalidad*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Doctrina Jurídica, Número 8, México, 2000.

VARIOS, *75º Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ed. Porrúa, S. A., México, 1992.

VARIOS, *Nuestra Constitución, Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano*. Cuaderno N° 25, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1991.

VEGA, Pedro De, *La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente*. 3ª ed., Técnos, Madrid, 1995.

ZARCO; Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*. El Colegio de México, México, 1956.

b) Diccionarios Enciclopedias:

Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. Porrúa, S. A., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 4 vols., México, Porrúa, 2001.

Diccionario Porrúa, Historia, Biografía y Geografía de México. 6ª ed, Ed. Porrúa, S. A., México, 1995.

c) Legislación:

Federal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada Y Concordada. 15ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, Porrúa, 2000.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Red Jurídica, S.C.J.N., Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis, Compilación de Leyes.

Código Civil para el Distrito Federal. Red Jurídica, S.C.J.N., Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis, Compilación de Leyes.

Local

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave del 22 de febrero de 2000, en <http://www.juridicas.unam.mx/adproius/leg/31/1222/1.htm?s=>

Internacional

Constitución de los Estados Unidos de América, 1787, en <http://www.georgetown.edu/pdba/constitutions/USA/usa1787.html>

Constitución Española de 1978, en <http://www.congreso.es/funciones/constitucion>

Constitución Federal de la Confederación Suiza, en <http://www.admin.ch/ch/f/rs/101/index.html>

Constitución de la República Francesa, en <http://www.assemblee-nationale.fr/5/5aa.html>

La Constitución de Francia, Embajada de Francia en México

d) Hemorografía:

BAEZ SILVA, Carlos, *(Des) equilibrio del poder en México: entre la constitución y el sistema Político*. en Revista de la Facultad de Derecho, UNAM, Tomo XLIX, Septiembre - Diciembre, Números 227-228, México.

GONZALEZ PEREZ, Miguelina, *Reunión del Ministro Góngora Pimentel con Diputados Federales*, en Compromiso. Órgano Informativo del Poder Judicial Federal, Año 1, Número 4, México, Agosto 2001.

e) Discos Ópticos:

CD-ROM Comisión de Estudios de la LVII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, Foro Estudio de la Constitución Política de la Estados Unidos Mexicanos, Diciembre 1997 – Marzo 1999, Cámara de Diputados, México.

CD-ROM La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación, 2ª Versión, México, 2000.

CD-ROM Historia Legislativa y Parlamentaria I y X Constitucional, Poder Judicial de la Federación, México, 2000.

e) Páginas Web:

Cámara de Diputados. <http://cddhu.gob.mx/index.htm>

Cámara de Senadores. <http://senado.gob.mx/>

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <http://info.juridicas.unam.mx/>

Poder Judicial de la Federación. Intranet Local