

00761



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

DEFICIENCIAS DEL PROCEDIMIENTO PARA
REFORMAR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO
P R E S E N T A:

Lic. ARMANDO JUNIOR IBARRA GARCÍA



ASESOR: Mtro. IMER B. FLORES



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

AGRADECIMIENTOS

A mis padres Armando S. Ibarra y Obdulia García
por ser mi motivo, inspiración y ejemplo.

A mi esposa Angélica Vidal por su
incondicional apoyo.

A Mirna Ibarra y Roberto C. Meléndez
por su ejemplo y perseverancia.

Al Mtro. Imer B. Flores por su dedicación
en la asesoría de la presente tesis.

Al Consejo Nacional de Ciencia, Investigación
y Tecnología así como a la Dirección General de
Estudios de Posgrado, por las becas otorgadas para
la realización de ésta investigación.

A la UNAM por que ahí aprendí a defender la
justicia, el orden, la libertad y la paz.

**DEFICIENCIAS DEL PROCEDIMIENTO PARA REFORMAR LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

ÍNDICE

Agradecimientos
INTRODUCCIÓN

1

<i>CAPÍTULO I Marco teórico conceptual</i>	4
1.1 Constitución	4
1.1.1 Flexibilidad constitucional	6
1.1.2 Rigidez constitucional	6
1.2 Reforma constitucional	7
1.2.1 Reforma parcial	10
1.2.1.1 Adición constitucional	11
1.2.1.2 Enmienda constitucional	11
1.2.1.3 Derogación constitucional	12
1.2.2 Reforma total	13
1.3 Poder Constituyente	13
1.3.1 Clases del Poder Constituyente	14
1.3.1.1 Originario	14
1.3.1.2 Derivado o instituido	16
1.3.2 Características del Poder Constituyente	18
1.3.2.1 Originario	19
1.3.2.2 Derivado o instituido	26
1.3.3 Titularidad del Poder Constituyente	29
1.3.3.1 Originario	29
1.3.3.2 Derivado o Instituido	30
1.3.4 Modos de manifestación de la actividad constituyente originaria	30
1.3.5 Modos de manifestación de la actividad constituyente derivada o instituida	35

CAPÍTULO II <i>Marco histórico del procedimiento para reformar las constituciones mexicanas</i>	37
2.1 Constitución de 1824	38
2.1.1 Límites expresos o cláusulas de intangibilidad	38
2.1.2 Límite temporal	39
2.1.3 Procedimiento legislativo ordinario	39
2.2 Constitución de 1836	42
2.2.1 Límites temporales	44
2.2.2 Aplicación del procedimiento legislativo ordinario	44
2.3 Las Bases Orgánicas de la República 1843	47
2.4 Las Actas de Reforma de 1847	50
2.5 Constitución de 1857	53
2.6 Constitución de 1917	58
2.6.1 Reformas y repercusión en las facultades presidenciales	60
2.6.2 El control jurisdiccional sobre el procedimiento de reforma constitucional.	62
2.7 Cuadro comparativo	67

CAPÍTULO III <i>Legislación comparada: Límites de la actividad constituyente en América latina</i>	68
3.1 Argentina	68
3.2 Bolivia	69
3.3 Brasil	70
3.4 Colombia	71
3.5 Chile	73
3.6 Ecuador	75
3.7 Guatemala	77
3.8 Honduras	79
3.9 Nicaragua	80
3.10 Paraguay	81
3.11 Perú	83
3.12 El Salvador	84
3.13 Uruguay	84
3.14 Venezuela	87
3.15 Cuadro comparativo	91

<i>CAPÍTULO IV Deficiencias del procedimiento para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	92
4.1 Causas jurídicas	92
4.1.1 En la sistematización	95
4.1.2 En cuanto a la prohibición del veto constitucional	98
4.1.3 En los límites del Poder Constituyente instituido	100
4.1.4 En las reformas sustanciales	102
4.2 Propuesta	102
Anexos	107
Conclusiones	147
Bibliografía	151

DEFICIENCIAS DEL PROCEDIMIENTO PARA REFORMAR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

INTRODUCCIÓN

Todo sistema jurídico requiere de un acto fundacional realizado por su primera autoridad normativa, *i.e.* el Poder Constituyente Originario, el cual no recibe su poder de ninguna norma, sino que lo recibe del pueblo mismo, al menos en las democracias. Así, el pueblo podrá dictar las normas jurídicas supremas o de mayor rango, que regirán las principales instituciones del ordenamiento a través de las cuales se pretende controlar y limitar en nombre de la voluntad soberana del pueblo, la voluntad no soberana del gobernante. Sin embargo, en la práctica dicha actividad constituyente se delega al o los poderes públicos constituidos, cuando el pueblo como titular de la soberanía, mediante una norma constitucional, le hubiere otorgado la posibilidad de efectuar reformas a la Constitución. Ahora bien, la cuestión sería determinar si dicha facultad para reformar la Constitución es ilimitada, si autoriza a reformar cualquier precepto o solamente los no esenciales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido reformada con fundamento en el artículo 135 constitucional. Sin embargo, por las deficiencias de completitud de que adolece el citado numeral, se ha aplicado por interpretación sistemática el procedimiento legislativo ordinario. Situación que consideramos a todas luces infundada; pues atento a que la facultad de los poderes constituidos para ejercer la actividad constituyente solo puede derivar de la misma Constitución, ésta debe ser expresa.

Por otra parte, es necesario destacar que el procedimiento de reforma constitucional genera una serie de contradicciones en el sistema jurídico, pues la actividad del Congreso de la Unión, Legislaturas de los Estados y la Comisión Permanente, no se encuentran limitadas al orden constitucional cuando se

reforma la Constitución, y si ésta permite a esos órganos constituidos ejercer la función reformadora, éstos han de respetar las formalidades prescritas para ello y su actividad debe estar sujeta al control jurisdiccional.

Por último cabe destacar que la Constitución de mérito se ha reformado en sus partes sustanciales sin que el pueblo participe directamente en dicho proceso reformatorio, salvo a través de sus representantes, situación que consideramos como un defecto, pues atento al principio de soberanía resulta incoherente dotar a los poderes constituidos de un carácter ilimitado, originario y autónomo pues sólo éstas le corresponden al Poder Constituyente Originario (pueblo), quien puede acudir de modo eventual y transitorio al ejercicio de sus potestades originarias para revisar y modificar las decisiones políticas fundamentales y para darle a sus instituciones jurídicas, formas y contenidos nuevos, con el fin de reordenar el marco de la regulación básica con una nueva orientación pluralista. Sin embargo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sigue reformándose con dicho procedimiento ocasionando caprichosas, irreflexivas y atentatorias alteraciones al pacto político fundamental.

La presente investigación se encuentra delimitada bajo el siguiente planteamiento: ¿Cómo solucionar las deficiencias del procedimiento de reforma constitucional si la sistematización jurídica que éste genera es incompleta e incoherente?. Para lo cual existe un resultado hipotético: el procedimiento para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos será completo y coherente si se crea un procedimiento especial de reforma constitucional.

El desarrollo metodológico del tema en estudio se encuentra estructurado por cuatro capítulos; en el primero de ellos se describe el procedimiento de reforma constitucional; en el segundo se narran los antecedentes históricos del procedimiento reformatorio de nuestra Constitución Federal; en el tercero se analiza el procedimiento de reforma en distintos países del continente americano; en el cuarto se señalan explícitamente los fundamentos jurídicos por los cuales

tildo de deficiente el procedimiento de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y por último con apoyo en todo lo anterior, presento mis conclusiones y ofrezco una propuesta para la solución del problema.

Para llevar a cabo dicha indagación científica se utilizará el método analítico en virtud de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es en este caso el objeto lenguaje de la Ciencia Jurídica o Dogmática Jurídica, así como el análisis de diversos documentos, con lo cual deductivamente se inferirán las deficiencias del procedimiento de reforma. Por otra parte, se utilizarán los métodos comparativo e histórico, para sistematizar estudios jurídicos y mejorar los conocimientos del derecho nacional al cotejar éste con otros ordenamientos jurídicos y comprender con mayor precisión sus problemas e instrumentos; de la misma forma el perfeccionamiento del lenguaje jurídico, la comprensión internacional del derecho son instrumentos indispensables para mantener o lograr el proceso de nuestra civilización, objetivos que el derecho comparado debe sumar, además de la unificación o armonización de los ordenamientos jurídicos y del conocimiento dinámico que deben de tener los ordenamientos jurídicos como adaptación oportuna y adecuada del ordenamiento jurídico propio a los cambios constantes en función del progreso y evolución social.

DEFICIENCIAS DEL PROCEDIMIENTO PARA REFORMAR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

1.1 CONSTITUCIÓN

El concepto de “Constitución” alude en primer término al Estado como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio. Las normas relativas a la organización fundamental del Estado reciben el nombre de Constitución. Sin embargo, la variedad de conceptos que se han formulado sobre la palabra “Constitución” obedece a que el mismo se refiere a la sustancia de la existencia política de un pueblo, cargado de significación política interesada. Además, se dice que el mismo no se agota en su significación jurídica, sino que comprende diversas esferas de la vida humana objetivada, vinculando sectores de la realidad política, jurídica y sociológica, es por ello que el concepto de “Constitución” en sentido normativo debe partir de una visión intrasistémica, dejando a un lado las visiones constitucionales historicistas o sociológicas y concebirse como la parte del ordenamiento jurídico estatal.¹

El término “Constitución” en sentido material, se aplica a la organización político-estatal propiamente dicha, es decir, en un sentido en el que se debe vislumbrar el objeto o la materia de las reglas constitucionales, y no su forma. En sentido formal, la palabra “Constitución”, se aplica al documento que contiene las

¹ Cfr. GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1993, pp. 33, 41, 53.

normas relativas a la estructura fundamental del Estado, como organización política regulada en un documento de promulgación solemne, mediante un procedimiento especial y superior, considerada también como Ley Fundamental o norma de normas.²

En términos generales podemos afirmar que todos los países tienen, en sentido material, una Constitución, una manera de estar constituidos, pero únicamente aquellos que cuentan con una Constitución escrita, la detentan también desde el punto de vista formal.

La Constitución puede definirse, en palabras de HESSE, como el orden jurídico fundamental de la sociedad.³ Por su posición en el esquema de organización jerárquico predomina sobre el resto del ordenamiento, pero para comprender el inicio de cualquier sistema jurídico, no puede buscarse *ad infinitum* una norma última que dé fundamento al resto de normas del ordenamiento, sino que, más allá de la Constitución como norma suprema de todo el sistema jurídico, debe buscarse una autoridad normativa que no recibe su poder de una norma, sino que se basa en la aceptación, en la aquiescencia o, más idealmente, en la participación de los sujetos del ordenamiento que va a crearse.⁴

Tal autoridad normativa no puede explicarse por vía jurídica y se instaura como un acto de poder; en palabras de SCHMITT, el poder constituyente es la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando a sí la existencia de la unidad política como un todo.⁵

² CONTRERAS, Raúl *et al.*, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 2003, p. 53.

³ HESSE, Honrad, *Escritos de Derecho Constitucional*, traducción Pedro Cruz Villalón, 2ª ed. España, s/e. 1992, p. 8 y ss.

⁴ CARBONELL, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, Porrúa, 2001, p. 113.

⁵ SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Francisco Ayala, Madrid, Alianza, 1992, p. 94.

1.1.1 *Flexibilidad constitucional*

Son constituciones flexibles aquellas cuya modificación y reforma no requiere un órgano especial, ni un procedimiento distinto al legislativo ordinario; por el contrario, el concepto de Constitución rígida se integra por el hecho de que su reforma o mutación requiera, bien de un órgano especial distinto al legislativo ordinario, bien de un procedimiento más complicado de reformas que el legislativo ordinario, o bien de ambos elementos.

1.1.2 *Rigidez constitucional*

Las constituciones rígidas exigen un procedimiento especial para su reforma, a diferencia de las constituciones flexibles, en donde éstas se reforman a través de un proceso legislativo ordinario. Así, BRYCE distingue las constituciones rígidas de las constituciones flexibles, en donde las primeras no les era posible reformarse por el proceso legislativo común, ante el órgano legislativo constituido, sino que para ello se requería de un órgano especial y un procedimiento concreto y específico, caso contrario de las flexibles.⁶ Así es como una de las clasificaciones clásicas de las constituciones se debe a BRYCE, tratadista inglés que atiende al criterio de la mutabilidad o reformabilidad de las mismas.

La rigidez es esencial al régimen constitucional, ya que con ella se asegura el sistema de poderes limitados, la libertad y la dignidad humana de cada generación, pues según JEFFERSON consideró en una carta enviada el 12 de julio de 1816 a KERCHEVAL, y comentando acerca de la necesidad de cambiar el texto de la Constitución del Estado de Virginia, que las constituciones deberían revisarse en períodos de 19 o 20 años, pues las sociedades deben tener libertad para organizarse en cada generación: "Algunas personas ven en la Constitución

⁶ BRYCE, James, *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, Barcelona, Instituto de Estudios Políticos, 1952, p. 25 y ss.

con referencia santificante y les parece como el Arca de la Alianza, demasiado sagrada para ser tocada".⁷ Por su parte ALEXI DE TOCQUEVILLE manifestaba que en América las leyes duraban en vigor un periodo corto, regularmente de treinta años, lo cual era mucho menor a la duración de las normas en Europa. La mutación continúa de las normas se debía, según TOCQUEVILLE, a la omnipotencia de las mayoría.⁸

1.2 REFORMA CONSTITUCIONAL

La connotación de la palabra "reformular" proviene del latín *reformare* que significa volver a formar o rehacer; la denotación es mucho más amplia, y se aplica para describir una modificación a un objeto o conocimiento, que por lo general, tienda a mejorarlo; bajo esta concepción la reforma constitucional es la alteración al texto político fundamental, la cual puede ser parcial o total; ésta tiene un significado normativo, toda vez, que alude a modalidades deónticas que permiten, obligan o prohíben una modificación constitucional. En este sentido la denotación de la reforma constitucional varía por cuantas modalidades normativas existan en los procedimientos de reforma constitucional.

Ante este orden de ideas la reforma constitucional indica una alteración a la estructura fundamental en la organización política y social de un Estado, pues la modificación constitucional puede darse en diferentes partes de la estructura, a saber: económica, burocrática, política, etc. y constituir, según AZUARA una alteración parcial o infraestructural,⁹ o bien puede implicar un cambio total si se modifica la totalidad de las partes del sistema.

Por otra parte, se ha manifestado que la reforma a la Constitución "es la vida y la prolongación que ella misma se da, que ella misma contempla; siendo

⁷ JEFFERSON, Thomas, *The Life and Selected Writings*, New York, The Modern Library, 1972, p. 672.

⁸ DE TOCQUEVILLE, Alexi, *Democracy in America*, New York, Vintage Books, 1945, p. 267.

⁹ AZUARA, Leandro, *Sociología*, México, Porrúa, 1997, p. 155.

esta una auto-renovación que a través de mecanismos formalmente establecidos, se materializan por el poder político".¹⁰

Sin embargo, es necesario considerar lo acontecido en épocas anteriores,¹¹ cuando la reforma constitucional no necesariamente se daba por medios jurídicos, pues las circunstancias, generaban un derecho dúctil, y las formas extrajurídicas daban pie a la reforma constitucional, donde generalmente seguían una misma solemnidad, entendiéndose por esta la convocatoria de un Congreso Constituyente, la discusión legislativa y la codificación; tal y como ROUSSEAU ya lo había expresado en el sentido de que "es contrario a la naturaleza del cuerpo político imponerse leyes que no pueda revocar; pero no es ni contra la naturaleza ni contra la razón que no pueda revocar esas leyes sino con la misma solemnidad con la que las estableció".¹²

De la misma forma BURGOA ha señalado que si se considera que toda Constitución es producto de la soberanía popular, si se estima que mediante ella, el pueblo se autodetermina y autolimita a través de una asamblea que se supone compuesta por sus genuinos representantes (Congreso Constituyente), no por ello debe concluirse que deba estar perpetuamente sometido a un orden constitucional determinando.¹³

Bajo otro análisis, es menester señalar lo argumentado por CARPIZO, en el sentido de que la reforma constitucional no es el único medio de mutación constitucional, sino que además puede darse ésta, por la interpretación constitucional y por las costumbres o usos constitucionales.¹⁴ Asimismo, autores

¹⁰ CARBAJAL, Juan Alberto, *Tratado de derecho constitucional*, México, Porrúa, 2002, p. 437.

¹¹ *Vid. infra*, cap. II, "Creación de la Constitución de 1843" p. 43.

¹² ROUSSEAU, Jean Jacques, *Consideraciones sobre el Gobierno de Polonia*, Madrid, Nacional, 1954, p. 149.

¹³ *Cfr. Hacia una Nueva Constitucionalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM., México, 2000, p. 13.

¹⁴ *Cfr. CARPIZO, Jorge, Estudios constitucionales*, 6a. Ed., México, Porrúa y UNAM, 1998, pp. 59-61 y 297-298; Carpizo, Jorge, *Nuevos estudios constitucionales*, Núm. 36. UNAM- Porrúa, 2000, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie doctrina jurídica, México, pp. 257-258.

como MUNRO, distinguen que con el procedimiento judicial las constituciones se reforman diariamente¹⁵, pues en concordancia con las palabras de un Presidente de la Corte Suprema de Estados Unidos de América, EVANS: "...vivimos bajo una Constitución, pero la Constitución es lo que la Suprema Corte dice que es."¹⁶

Este tipo de interpretación constitucional ha llegado a ser extensiva, incluso se han elaborado teorías como la de los derechos de la penumbra¹⁷ que destacan protecciones civiles, las cuales se desprenden de principios generales que no tienen connotación expresa en el ordenamiento fundamental; o bien la teoría de la ausencia de límites en los derechos constitucionales.¹⁸

En este mismo sentido HUERTA OCHOA ha manifestado que para la doctrina alemana, la mutación consiste en la posibilidad de alterar el sentido de la norma constitucional sin modificar el enunciado lingüístico, es decir, conservando el mismo texto, la norma recibe otro significado.¹⁹

El fundamento de la mutación es la necesidad política de realización y evolución del Estado; la incorporación de la realidad a la regulación. Es una forma de racionalizar, estabilizar y limitar el poder que asume la Constitución; la mutación produce un cambio en el interior del precepto constitucional. Pero la posibilidad de mutación no es ilimitada, la normatividad de la Constitución es uno de sus límites. Sin embargo, el problema radica en que se trata de un límite genérico y difícil de precisar. Otro límite es el texto de la Constitución, porque no se puede forzar el sentido de las palabras que conforman el enunciado normativo y la disposición constitucional no puede ser modificada, sino vía reforma.

¹⁵ MUNRO, William Bennet, *The Government of The Unites States*, E. U. N., 1947, p. 67.

¹⁶ EVANS HUNGES, Charles, *La Suprema Corte de los Estados Unidos*, trad. de Antonio Carrillo Flores, México, Fondo de Cultura Económica, 1961, p. 437.

¹⁷ Cfr. CARRILLO FLORES, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos*, México, Porrúa, 1982, p. 99.

¹⁸ Cfr. SCHWARTZ, Bernard, *Earl Warren and his Supreme Court.*, New York, University Press, E. U. N. s.a. pp. 579 y 580.

¹⁹ González, María, et. al., (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM., México, 1999, p. 73.

En resumen, la mutación constitucional es la modificación del contenido de la Constitución mediante su interpretación con efectos generales por los órganos competentes, sin que se produzca una alteración de su texto.

No obstante, la interpretación debe mantener vigente la relación entre derecho y realidad constitucional y permitir el cumplimiento de las funciones de la Constitución. Cuando esto no es posible mediante la interpretación, procede la reforma, que confiere mayor claridad de significado a la Constitución y refuerza su normatividad, por lo que la interpretación representa el camino paralelo a la reforma, para la integración material del sistema jurídico, produciendo su modificación.

Por lo anterior la alteración a la estructura fundamental en la organización política y social de un Estado puede ser parcial o total, mismas que se describen a continuación:

1.2.1 Reforma parcial

La reforma parcial encuentra su origen en la Roma republicana. En ella se denominaba *subrogatio* a toda adición o modificación de los preceptos de la ley, mientras que la anulación parcial de la ley tomaba el nombre de *derogatio*.²⁰

El artículo 28 de la Constitución francesa de 1793 ya disponía que "un pueblo tiene siempre el derecho a revisar, reformar y cambiar su Constitución. Una generación no puede someter a sus leyes a las generaciones futuras",²¹ una razón más para sostener que la reforma parcial fue creada esencialmente para ir adecuando el texto fundamental a la realidad social y por más amplia que esta sea, se pretende en todas las ocasiones, que el texto fundamental no pierda su

²⁰ Cfr. *Enciclopedia Parlamentaria de México*, v. I t. I, s. II, LVI, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1997, p. 334.

²¹ Cfr. Citado por SCHWARTZ, Bernard, *op. cit. supra*, nota 18, pp. 58-59.

vigencia y obligatoriedad. Por otra parte, en varios ordenamientos jurídicos,²² la reforma parcial se limita a modificar determinados artículos, y excluir enunciados que se consideran pétreos.

En la actualidad la reforma parcial denota una alteración, ya sea para adicionar, enmendar o derogar un texto normativo, mismas que se describen a continuación:

1.2.1.1 Adición constitucional

La palabra adición proviene del latín *additio*, *additionis*, acción y efecto de añadir o agregar; en general, efectuar una adición a la ley consiste en agregar nuevas disposiciones jurídicas dentro de la estructura normativa de las leyes o los decretos existentes o en proceso de elaboración, ya sea en forma de títulos, capítulos, artículos, apartados, fracciones, incisos o párrafos.²³

La adición constitucional debe entenderse como la reforma que agrega al máximo pacto político una voluntad soberana, regida bajo un procedimiento que atienda las necesidades e ideología del pueblo y que permita adecuar la ley fundamental al momento histórico, pero salvaguardando la trascendencia de la misma a través del condicionamiento de sus alteraciones a la participación directa del pueblo.

1.2.1.2 Enmienda constitucional

En los Estados Unidos de América, la enmienda (amendment), es una propuesta de cambios a la Constitución o a las leyes, la cual puede ser formulada tanto por la Cámara de Representantes como por el Senado. Las enmiendas pueden ser propuestas por los diversos comités y por el Pleno de las cámaras; los

²² Vid. *infra*, cap. II, "Constitución de 1824, cláusulas de Intangibilidad", p. 34.

²³ Cfr. *Enciclopedia Parlamentaria de México*, op. cit. *supra*, nota 20, p. 35.

senadores pueden presentar propuestas que no están relacionadas con la ley en discusión pero la colegisladora no tiene este derecho.

Algunas enmiendas pretenden agregar un texto a la ley, otras pretenden eliminar parte del texto en todas las cláusulas de la ley y otras pretenden sustituir el lenguaje en que están escritas. Algunas enmiendas por su naturaleza pueden perseguir el propósito de reemplazar una ley completa, en cambio otras, simplemente pretenden modificar algunos de sus términos para perfeccionarla. Pueden hacer enmiendas que ya habían sido formuladas o hechas solamente en un segundo grado.²⁴

El término enmienda proviene del latín *enmendare* que significa corregir las faltas. Dicha connotación deriva de sus análogos *menda* y *mendum*, para referirse a la eliminación o expurgo de un vicio o error; en este orden de ideas se considera que es rectificación perceptible de errores materiales, lo cual debe salvarse al final.

Para efectos de esta investigación por enmienda constitucional debe entenderse la reforma que corrige y perfecciona errores técnicos.

1.2.1.3 Derogación constitucional

La palabra derogación, "deriva del verbo derogar anular oficialmente una ley, el cual tiene un origen latino en la voz *derogare*, de apartar, alejar *rogare* pedir, preguntar al pueblo acerca de una ley".²⁵ Por otra parte CABANELLAS entiende por derogación la "abolición, anulación o revocación de una norma jurídica por otra posterior, procedente de autoridad legítima".²⁶

²⁴ *Ibidem.*, p. 401.

²⁵ GÓMEZ DE SILVA, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p.145.

²⁶ CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, T II, 6ª ed., Ed. Heliasta, Argentina, 1981, s. p.

Desde un punto de vista estricto es la anulación parcial de una ley o reglamentación.

La derogación constitucional se refiere a la supresión de una disposición en concreto sin ulterior adición, por lo que al tratarse de una Constitución, se define como la reforma que anula una determinada voluntad soberana.

1.2.2 Reforma total

La reforma total encuentra uno de sus orígenes en la abrogación cuyo significado proviene del latín *abrogatio*, del verbo *abrogare* abrogar, anular; que es la supresión total de la vigencia y, por lo tanto, de la obligatoriedad de una ley. El término abrogación tiene su origen en la Roma republicana. En ella se denominaba *abrogatio* a la anulación completa de la ley.²⁷

Para que se considere una reforma total de una constitución además de la abrogación se necesita volver a formar o rehacer una voluntad política y constituirse en una ley fundamental. Dicho cambio constitucional puede ser ocasionado por la pérdida de su eficacia, por un movimiento revolucionario o por un procedimiento de reforma; en el primer caso la observancia de la ley es nula y se pugna por un nuevo pacto político, mientras que por un movimiento bélico la fuerza rebelde se imponen para derrocar al poder gobernante y constituir una nueva voluntad política, finalmente por un procedimiento de reforma: la madurez de la voluntad soberana permite en su Constitución, la posibilidad del cambio en la voluntad política.

2.4 PODER CONSTITUYENTE

El concepto del Poder Constituyente tiene muy variadas acepciones, así tenemos que por una parte SCHMITT considera que es "la voluntad política, cuya

²⁷ Cfr. *Enciclopedia Parlamentaria de México, op. cit. supra*, nota 20, p 13.

fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política".²⁸

En este orden de ideas se dice que el Poder Constituyente alude a la potestad pública primaria de naturaleza normativa y tiene la facultad de dictar las normas jurídicas supremas o de mayor rango, que regirán las principales instituciones del ordenamiento a través de las cuales "se pretende controlar y limitar en nombre de la voluntad soberana del pueblo, la voluntad no soberana del gobernante".²⁹

1.3.1 Clases del Poder Constituyente

El Poder Constituyente puede clasificarse en base al órgano que lo ejerce, en cuyo caso se suele distinguir entre 1) Poder Constituyente Originario y 2) Poder Constituyente Derivado, según la emisión de las normas de rango constitucional quede en manos del pueblo mediante los mecanismos de manifestación directa, o de sus representantes, respectivamente.

1.3.1.1 Originario

Según el órgano que promueve la emisión del nuevo texto constitucional, la doctrina clásica distingue dos modalidades del Poder Constituyente: el originario y el derivado o instituido.

LINARES QUINTANA, en su *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, sostiene que el Poder Constituyente es la "facultad soberana del pueblo a darse su ordenamiento jurídico-político fundamental originario por medio

²⁸ SCHMITT, Carl, *op. cit. supra*, nota 5, p. 86.

²⁹ DE VEGA, Pedro, *"La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente"*, Madrid, Tecnos, 1988, p. 18.

de una Constitución, y a revisar ésta, total o parcialmente, cuando sea necesario".³⁰

Por otra parte BIDEGAIN, aporta una definición según la cual el Poder Constituyente es "la potestad de dictar la primera Constitución de un Estado, así como la de «cambiar la Constitución vigente dándole un sentido político sustancialmente diferente»".³¹

De lo antes citado, se infiere que para el primer autor el Poder Constituyente puede ser originario o derivado, pues a través de él se pretende dictar una nueva Constitución (Poder Constituyente Originario) o revisar, en forma parcial o total, la que ya ha sido dictada (Poder Constituyente Derivado); mientras que para el segundo el Poder Constituyente originario comprende no solo la potestad de dictar la primera constitución, sino también la facultad de cambiar la Constitución vigente, siempre y cuando la modificación o cambio implique la puesta en vigor de un sentido político sustancialmente diferente. Cuando la modificación que se desea introducir a las normas supremas del ordenamiento no apareja un cambio sustancial del texto vigente, no será necesario convocar al Poder Constituyente originario, sino que lo prudente será arbitrar tal modificación por intermedio de los poderes constituidos.

De lo anterior se desprende que, para quienes aceptan esta distinción, el Poder Constituyente será Originario, cuando las normas constitucionales sean elaboradas por el titular directo de la soberanía (pueblo) a través de cualesquiera de los mecanismos jurídicos que le permiten manifestar su voluntad soberana y a este mecanismo se acude, normalmente, cuando se pretende llevar a cabo modificaciones sustanciales del régimen constitucional precedente.

³⁰ LINARES QUINTANA, Segundo V., *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, t. II. Buenos Aires, Alfa 1953, p. 123.

³¹ MARÍA BIDEGAIN, Carlos, *Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional*, Argentina, 1969, p. 68; apud, sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 19-1-99. Caso: Recurso de interpretación de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación. Política, Expediente 15.395.

1.3.1.1 *Derivado o Instituido*

El Poder Constituyente será derivado o instituido, cuando el autor de la normativa de rango constitucional sea un órgano de los poderes públicos Constituidos (generalmente el Congreso o Parlamento), al cual el titular de la soberanía (pueblo), mediante una norma constitucional previa, le hubiere otorgado en forma limitada la posibilidad de efectuar reformas a la Constitución.

La señalada distinción entre Poder Constituyente Originario y Poder Constituyente Derivado, ha sido, sin embargo, rechazada por calificados autores del derecho constitucional. En este sentido, se sostiene que el Poder Constituyente es siempre originario, pues se parte de considerar que él "no está vinculado a formas jurídicas y procedimientos; cuando actúa dentro de esa propiedad inalienable, está siempre en estado de naturaleza. En el Poder Constituyente descansan todas las facultades y competencias constituidas y acomodadas a la Constitución. Pero él mismo no puede constituirse nunca con arreglo a la Constitución. De allí que cuantas veces el Poder Constituyente se manifiesta, lo hace de forma originaria y al no someterse a reglas anteriores, aún cuando éstas sean de naturaleza constitucional, no puede hablarse de derivado, ya que su propia configuración no cambia, es constituyente y originario siempre."³²

En otras palabras, para el sector doctrinario que se niega a admitir la distinción entre Constituyente Originario y Constituyente Derivado, la potestad que la Constitución normalmente otorga a los Poderes Públicos para reformar o enmendar el propio texto constitucional no puede considerarse como expresión del Poder Constituyente, pues el órgano que ejerce semejante facultad no se convierte en constituyente, sino que por el contrario, sigue siendo un órgano constituido, sujeto por tanto al ordenamiento jurídico del Estado y particularmente

³² NASSAR DOMINGUEZ, Jorge, *El Estado y sus Instituciones*, Venezuela, Dirección de Cultura de la Universidad de Carabobo, 1973, pp. 137 y ss.

a la Constitución que regula esa facultad, que aún cuando extraordinaria, es derivada de una competencia perfectamente definida dentro del campo de su actuación.³³

Esta tesis, que se niega a admitir distinciones entre Poder Constituyente Originario y Derivado, ha sido controvertida por LINARES QUINTANA, bajo el siguiente argumento: "...disentimos con la doctrina que sostiene que la facultad de enmendar la ley fundamental no importa el ejercicio del Poder Constituyente y sí, tan sólo, de un Poder Legislativo extraordinario, por cuanto, a nuestro modo de ver, la obra del Poder Constituyente sólo puede ser válidamente modificada por el mismo Poder Constituyente y no por otro de menor jerarquía jurídica de aquel."³⁴

Desde nuestra perspectiva consideramos que el único órgano titular de la potestad para dictar normas jurídicas de rango fundamental es el pueblo. En este sentido el único Poder Constituyente es el pueblo, quien tiene como tarea típica y propia la de dictar las disposiciones de mayor rango del ordenamiento a los fines de organizar, reglamentar y limitar las actividades, funciones y competencias estatales. Sin embargo, supuesta la necesidad de producir cambios en la estructura jurídica del Estado y habida consideración de lo inconveniente que resulta utilizar un mecanismo de manifestación popular cada vez que se requiera una modificación constitucional por pequeña que ella sea, se admite como posible que el ejercicio del Poder Constituyente en su acepción funcional, es decir, el ejercicio de la función de dictar normas jurídicas de rango constitucional, sea delegado por el pueblo a favor de un Poder Público Constituido (normalmente el Poder Legislativo), el cual deberá ejercer en forma extraordinaria y sometido a los límites y requisitos que se le fijen, la facultad de dictar normas jurídicas de rango constitucional.

³³ SÁNCHEZ FALCÓN, Enrique, *Derecho Constitucional*; 2º Edic. Caracas, UCV, 1990. p. 81.

³⁴ LINARES QUINTANA, Segundo V., *op. cit. supra*, nota 30, p. 129.

De lo anterior se deduce que el único órgano facultado para la creación o modificación de normas jurídicas constitucionales corresponde originariamente al pueblo, quien tiene la potestad única para modificar sustancialmente las normas supremas del ordenamiento vigente; sin embargo, dicha facultad constituyente puede ser delegada a los órganos que integran los Poderes Constituidos, siempre que ellos tuvieren facultad expresa y limitada para realizar cambios en preceptos no esenciales.

En este orden de ideas, los órganos constituidos, cuando ejercen, en forma extraordinaria y limitada, las facultades que le han sido delegadas para modificar o reformar la Constitución, no dejan de ser órganos constituidos para convertirse en órganos constituyentes, sino que solo su función se convierte en constituyente.

En la actualidad dicha distinción es aplicada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de Venezuela, la cual ha señalado que:³⁵

Lo que organiza, limita y regula normativamente la acción de los poderes constituidos es función del Poder Constituyente Originario. Este no debe confundirse con la competencia establecida por la Constitución para la reforma de alguna de sus cláusulas. La competencia de cambiar preceptos no esenciales de la Constitución, conforme a lo previsto en su mismo texto, es Poder Constituyente Instituido o Constituido, y aun cuando tenga carácter extraoficial, está limitado y regulado, a diferencia del Poder Constituyente Originario, que es previo y superior al régimen jurídico establecido.

1.3.2 Características del Poder Constituyente.

Según la modalidad que adopte el Poder Constituyente, sea originario o derivado, existen determinados atributos o características que permiten enmarcarlo.

³⁵ Vid. Anexo 1 "Fallos jurisdiccionales", 1.1.

2.4.1.1 Originario.

El Poder Constituyente Originario, se caracteriza por ser ilimitado, autónomo y originario.

El Poder Constituyente, cuando es ejercido por su titular originario (pueblo), reviste carácter ilimitado, de manera que, en principio - dejando a salvo la necesidad de respetar los valores naturales y absolutos- no tiene restricciones en su actuación. Se sostiene, en tal sentido, que ni siquiera la Constitución previa puede prescribir límites al poder soberano del pueblo de dictar nuevas normas fundamentales destinadas a promover cambios políticos sustanciales. Este carácter fue reconocido en el artículo 28 de la Constitución Francesa de 1793, en los siguientes términos:³⁶

"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"

Cómo consecuencia lógica del carácter ilimitado del Poder Constituyente Originario, las llamadas "cláusulas de intangibilidad", constituidas por declaraciones constitucionales que consagran la irreformabilidad de determinados principios de la organización del Estado, no limitan al pueblo en su carácter de titular originario de la soberanía, pues ésta solo es una limitante del Poder Constituyente Derivado o Instituido; en este sentido el Poder Constituyente Originario no se encuentra sujeto a las limitaciones previstas en los textos constitucionales para sus modificaciones o reformas.

Especial interés reviste la inviolabilidad constitucional como cláusula de intangibilidad en nuestro régimen jurídico por el artículo 136 Constitucional y por el orden jurídico de Venezuela en su artículo 250 Constitucional:

³⁶ Citado por SCHWARTZ, Bernard, *op. cit. supra*, nota 18, pp. 58-59.

Artículo 136.- Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público, se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se establecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.³⁷

Artículo 250: Esta Constitución no perderá su vigencia si dejare de observarse por acto de fuerza o fuere derogada por cualquier otro medio distinto del que ella misma dispone. En tal eventualidad, todo ciudadano, investido o no de autoridad tendrá el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia. Serán juzgados según esta misma Constitución y las leyes expedidas en conformidad con ella, los que aparecieren responsables de los hechos señalados en la primera parte del inciso anterior y así como los principales funcionarios de los gobiernos que se organicen subsecuentemente, si no han contribuido a restablecer el imperio de esta Constitución. El Congreso podrá decretar, mediante acuerdo aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros, la incautación de todo o parte de los bienes de esas mismas personas y de quienes se hayan enriquecido ilícitamente al amparo de la usurpación, para resarcir a la República los perjuicios que se le hayan causado.³⁸

Con fundamento en las cláusulas de intangibilidad antes transcritas, un amplio sector doctrinario ha sostenido que, al no estar regulada la figura del Poder Constituyente en la vigente Constitución, no podía convocarse ni elegirse dicho Poder a los fines de producir una modificación constitucional, sin antes incluir esa figura como uno de los mecanismos de reforma del texto constitucional. En otras palabras, para tal sector, como paso previo a la convocatoria de una Asamblea Constituyente, es menester regular esa institución mediante normas de rango

³⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 05 de febrero de 1917.

³⁸ "Poder Constituyente y Reforma Constitucional: fallo de fecha 19 de enero de 1999", *Balldeil, Grau & De Grazia*, <http://www.balldeilgrau.com/constpoder.html>

constitucional, y con ese objeto debía producirse, previamente, una reforma de la Constitución.

Situación que ha sido resuelta por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela, la cual se encargó de precisar en el célebre fallo del 19 de enero de 1999,³⁹ el alcance de la cláusula de inviolabilidad constitucional antes transcrita, resolución que limita la aplicación a los procedimientos de revisión constitucional por parte de los órganos constituidos, pues son a estos y no al Poder Constituyente que se dirige la previsión de inviolabilidad. De allí, que cuando los poderes constituidos propendan a derogar la Carta Magna a través de "cualquier otro medio distinto del que ella dispone" y, en consecuencia, infrinjan el límite que constitucionalmente se ha establecido para modificar la Constitución, aparecería como aplicable la consecuencia jurídica prevista en la disposición transcrita en relación con la responsabilidad de los mismos, y en modo alguno perdería vigencia el texto fundamental.

Lo anterior conduce a inferir que la soberanía popular se convierte en supremacía de la Constitución cuando aquella, dentro de los mecanismos jurídicos de participación, decida ejercerla.

De esta manera el citado tribunal ratificó un principio fundamental de la doctrina constitucional: el carácter ilimitado del Poder Constituyente Originario, en cuyo mérito no se admite que el pueblo al dictar la Constitución se encadene por ella, de manera que ninguna norma Constitucional puede señalarle o prescribirle la forma de su actividad.

Una segunda particularidad del citado Poder Constituyente lo constituye el carácter originario, pues éste lo obtiene del pueblo, el cual es la fuente de las restantes potestades públicas, y no tiene otro origen que el que deriva de los hechos y del principio de autodeterminación de los pueblos. Se trata pues, en

³⁹ Vid. *infra*, anexo 1 "Fallos jurisdiccionales", 1.1

términos de SCHMITT, de un poder en el cual "descansan todas las facultades y competencias constituidas y acomodadas a la Constitución. Pero él mismo no puede constituirse nunca con arreglo a la Constitución".⁴⁰

No hace falta, por lo tanto, regulación normativa previa que reconozca la existencia del Poder Constituyente en manos del pueblo, pues dicho poder tiene fuente en sí mismo, y no en declaraciones de Poderes Constituidos que, por tales, le resultan subalternos.

En este orden de ideas el carácter originario del Poder Constituyente corresponde a la soberanía popular. Pues en la comunidad radica la potestad primigenia para darse una organización jurídica y constitucional que comprenda la vida nacional como unidad de existencia y de decisión, de esta forma resulta incuestionable que para realizar reformas estructurales o esenciales es necesario un Poder Constituyente Originario, y no así de un poder constituido, pues "...el hecho de estar enmarcado históricamente el Poder Constituyente en la normativa constitucional, no basta para entenderlo subrogado permanentemente al poder constituido."⁴¹

Pretender lo contrario, es decir, que las facultades absolutas e ilimitadas que en un sistema democrático corresponden por definición a la soberanía popular puedan ser definitivamente abdicadas en los órganos representativos constituidos equivaldría, en palabras de BERLIA:⁴²

Los elegidos dejan de ser los representantes de la nación soberana para convertirse en los representantes soberanos de la nación.

⁴⁰ SCHMITT, Carl, *Ob. Cit supra nota 5*, pág. 70.

⁴¹ Balldell, Grau & De Grazia, *op. cit. supra nota 38*.

⁴² *Idem*.

Al respecto, DE VEGA afirma:⁴³

De esta forma, la subsunción del poder constituyente en el ámbito de la normativa constitucional, para lo único que terminará sirviendo será, como pretendía Frochot en su celebre discurso 'para garantizar la Constitución contra las ambiciones de sus representantes o delegados', sino para sustraer al pueblo el ejercicio real de su soberanía y asegurar, constitucional y legalmente frente al mismo, el poder ilimitado de sus mandatarios.

De lo antes expuesto se colige que no hace falta disposición constitucional alguna que reconozca su existencia, antes bien, él mismo constituye su propia razón y fundamento.

A esta misma conclusión había llegado varios años antes la Corte Suprema de Justicia de la República de Colombia, al resolver los conflictos suscitados con motivo de las reformas constitucionales efectuadas en 1957 y en 1990, por sentencias del 28 de junio de 1957 y del 10 de junio de 1987, al sostener:⁴⁴

Cuando se apela a la nación y esta, en efecto, hace sentir su voz para constituir o reconstituir dicha estructura, adopta una posición de carácter político, que por serlo, es inapelable y no susceptible de revisión jurídica. Aun en el caso de posibles violaciones del orden precedente por parte de quienes hubieren convocado al constituyente originario, la manifestación de este hace inútil e improcedente todo posterior pronunciamiento jurisdiccional en torno a la validez de la convocatoria

De igual manera, la Corte Suprema de Justicia Colombiana, en sentencia del 9 de octubre de 1990 -al resolver la demanda de nulidad incoada contra el decreto 1926 del 24 de agosto de 1990, dictado por el Presidente de la República de Colombia, a través del cual se procedió a realizar una consulta popular para

⁴³ DE VEGA, Pedro, *op. cit. supra*, nota 29, s.p.

⁴⁴ *Vid. infra*, anexo 1.2 "Fallos jurisdiccionales"

permitirle a los ciudadanos la posibilidad de "convocar e integrar una asamblea constitucional" sostuvo que la nación colombiana es el constituyente primario, y puede en cualquier tiempo darse una Constitución distinta a la vigente hasta entonces, sin sujetarse a los requisitos que esta consagraba.⁴⁵

Bajo esta argumentación y por sentencia de fecha 1 de octubre de 1992, la Corte Constitucional de la República Colombiana, con ocasión de una demanda ejercida contra varias disposiciones de la nueva Constitución Política aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente, expresó⁴⁶ en síntesis que el poder constituyente es el pueblo, el cual posee un poder soberano, absoluto, ilimitado, permanente, sin límites y sin control jurisdiccional, pues sus actos son político-fundacionales y no jurídicos, y cuya validez se deriva de la propia voluntad política de la sociedad. Casi siempre su manifestación va acompañada de una ruptura del orden jurídico anterior.

De la misma forma dicha Corte Constitucional sostuvo que el poder del pueblo es anterior al derecho, fuente del derecho, esencia del derecho e, igualmente, modificador de todo el derecho, inclusive el derecho constitucional. Este proceso de expresión del poder constituyente primario es emanación especial del atributo incuestionable de las comunidades políticas-democráticas que, en el Estado contemporáneo, pueden acudir de modo eventual y transitorio al ejercicio de sus potestades originarias para auto conformarse, o para revisar y modificar las decisiones políticas fundamentales y para darle a sus instituciones jurídicas, formas y contenidos nuevos con el fin de reordenar el marco de la regulación básica con una nueva orientación pluralista.

La autonomía como tercera característica del Poder Constituyente Originario alude a la posibilidad de ejercitarlo indefinidamente, aún cuando ya se

⁴⁵ Vid. *infra*, anexo 1 "Fallos jurisdiccionales", 1.3.

⁴⁶ Vid. *infra*, anexo 1 "Fallos jurisdiccionales", 1.4.

hubiere dictado un texto constitucional a través de los mecanismos de manifestación de tal poder, e incluso cuando -mediante texto constitucional previo- se hubiere delegado en los Poderes Constituidos, creados de conformidad a ese mismo ordenamiento, el ejercicio limitado de la función constituyente.

No se admite entonces lo afirmado por un sector de la doctrina⁴⁷, en el sentido que al aprobarse y promulgarse la primera Constitución, el Poder Constituyente Originario desaparece como tal y la soberanía queda en la Constitución. Antes bien, se propugna que el pueblo no se desprende de la titularidad del Poder Constituyente, sino que a lo sumo, en ocasiones llega a transferir su ejercicio - en forma limitada y derivada- a favor de los Poderes Constituidos, reteniendo la titularidad del mismo y, por tanto, como ha dicho el abad SIEYÉS, el mismo pueblo "al conservar en sus manos el Poder Constituyente, no queda obligado - en el ejercicio de su función constituyente- por la Constitución: ésta podrá obligar a las autoridades constituidas, pero no puede encadenar al soberano mismo, o sea al pueblo, que siempre es dueño de cambiarla".⁴⁸ En el mismo sentido, SCHMITT sostiene que "Así como una disposición orgánica no agota el poder organizador que contiene autoridad y poder de organización, así tampoco puede la emisión de una Constitución agotar, absorber y consumir el Poder Constituyente. Una vez ejercitado, no por ello se encuentra acabado y desaparecido el Poder Constituyente. La decisión política implicada en la Constitución no puede reobrar contra su sujeto, ni destruir su existencia política. Al lado y por encima de la Constitución, sigue subsistiendo esa voluntad".⁴⁹

El referido carácter (autonomía) del Poder Constituyente también fue reconocido por la Corte Suprema de Justicia de Venezuela, en el citado fallo del 19 de enero de 1999, al sostener:⁵⁰

⁴⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Las mutaciones de los Estados en la Última Década del Siglo XX, necesidad de nuevas constituciones y reformas de las vigentes*, México, Porrúa, 1993, p. 10.

⁴⁸ Cit. por SÁNCHEZ FALCÓN, Enrique, ob. cit. supra nota 33, pág. 68.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Vid. Infra*, anexo 1.1 "Fallos jurisdiccionales"

La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público] que, "indudablemente", "quien posee un poder y puede ejercerlo delegándolo, con ello no agota su potestad, sobre todo cuando la misma es originaria.

1.3.2.2 *Derivado o Instituido.*

El Poder Constituyente Derivado implica la competencia de cambiar preceptos no esenciales de la Constitución, conforme a lo previsto en su mismo texto, se caracteriza por ser limitado y delegado.

El Poder Constituyente Instituido o Derivado, cuyo ejercicio corresponde a los órganos constituidos del Estado, se caracteriza por tener límites:

- Formales
- Expresos
- Sustanciales.

Es necesario mencionar que nuestra Constitución federal contempla la limitante formal en el artículo 136 relativo a la inviolabilidad constitucional, el cual es aplicado a cualquier poder excepto el soberano, para cuando la Constitución pierda su fuerza y vigor o se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona; ya que si la Constitución permite a los órganos constituidos ejercer la función constituyente, éstos han de respetar las formalidades prescritas para ello en el texto constitucional. Por lo tanto, las modificaciones del texto constitucional, realizadas por los órganos constituidos en ejercicio del Poder Constituyente Derivado, que se produzcan fuera de los cauces previstos en la normativa constitucional, serán absolutamente nulas e ineficaces.

Como ya quedó precisado en líneas anteriores y dadas las características del Poder Constituyente Originario, a éste, no le es aplicable el ordenamiento

jurídico que le impide su actuación, por lo que es de concluirse que las cláusulas de inviolabilidad constitucional son aplicables para todo aquel que no es titular de la soberanía.

Como segundo límite los órganos constituidos no pueden ejercer el Poder Constituyente Derivado para modificar las cláusulas que el texto fundamental ha establecido como intangibles.

Una de las constituciones que en forma clara articula dicho enunciado normativo, es la de Venezuela, toda vez que: el Congreso de la República no podrá utilizar la figura de la enmienda o reforma constitucional, para variar el sistema democrático de gobierno; ni para sustituir el régimen representativo; y mucho menos para alterar el principio de alternatividad. Precisamente para evitar que los órganos constituidos en ejercicio del Poder Constituyente Derivado que le ha sido acordado constitucionalmente, produjesen cualquier modificación de esos principios sustanciales del sistema político venezolano, los mismos han quedado fuera del alcance del constituyente derivado, por virtud de la cláusula de intangibilidad prevista en su artículo tercero.

Por cuanto hace a los límites sustanciales, según señalamos precedentemente el Poder Constituyente Derivado o Instituido alude a la competencia de cambiar preceptos no esenciales de la Constitución. En consecuencia, no pueden los órganos constituidos promover reformas constitucionales, que supongan una modificación de aspectos esenciales a la Constitución Federal.

En cuanto a los aspectos constitucionales que, por ser esenciales, no podrían ser objeto de modificación por parte del Poder Constituyente Derivado, se encuentra la disminución de derechos y garantías de los ciudadanos.

En efecto, de acuerdo con VALVERDE, "todo cambio en los derechos

constitucionales debe ubicarse dentro de una tendencia evolutiva orientada a fortalecer, ampliar y mejorar la esfera de autodeterminación y desarrollo en sociedad del individuo. Este principio, plasmado en la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés, implica que los derechos fundamentales únicamente pueden reformarse para mejorar la situación preexistente".⁵¹

Asimismo, para un sector de la doctrina, los Poderes constituidos no pueden modificar las previsiones constitucionales, para adoptar medidas que supongan un beneficio personal para los parlamentarios.

En este sentido, son elocuentes los votos salvados consignados por dos Magistrados del Tribunal Constitucional de Costa Rica, con motivo de la consulta preceptiva originada con la reforma de los artículos 107,134, 171 y 196 de la Constitución de ese país, (resolución 1438-95), los cuales, al analizar la ampliación del período constitucional de los diputados y el Presidente de la República, consideraron que "...la Asamblea Legislativa carece de competencia para modificar por la vía de la reforma parcial su propio período constitucional".⁵²

Por último, la competencia de cambiar preceptos no esenciales de la Constitución, que se le reconoce extraordinariamente a los órganos constituidos, tiene siempre carácter Derivado, pues sólo existe cuando la Constitución expresamente lo prevé. Por lo tanto, en ausencia de disposición expresa en un texto constitucional previo, debe entenderse que el soberano, titular de la función constituyente, no ha efectuado delegación alguna de esa función a favor de los órganos constituidos, de allí que en tales supuestos no podrían dichos órganos arrogarse el desarrollo de tal función.

⁵¹ VALVERDE, Saborío, "Los límites a las reformas parciales de la Constitución y la jurisprudencia de la Sala Constitucional", *Revista jurídica electrónica CESDEPU*, <http://www.cesdepu.com/revelec/consti.htm>

⁵² Tribunal Constitucional de Costa Rica, Resolución 1438-95.

1.3.3 *Titularidad del Poder Constituyente.*

La titularidad del Poder Constituyente se enmarca también en el esquema general de las modalidades que asume esa función creadora de normas constitucionales.

1.3.3.1 *Originario.*

En este sentido, el titular del Poder Constituyente Originario se determina en atención al sujeto o al grupo de sujetos en quien descansa la soberanía, pues el titular de la soberanía lo es también del Poder Constituyente Originario.

De esta forma la creencia democrática, según la cual el Poder Constituyente pertenece de modo plenario a la comunidad nacional, ha influido invariablemente, en las constituciones del siglo XX las cuales han acogido el señalado principio. Todas, en efecto, contienen fórmulas que proclaman que la soberanía reside en el pueblo, creencia que de igual forma se comprendió en el constitucionalismo mexicano, pues la misma reconoce que "la soberanía reside en el pueblo.

Sin embargo, no siempre se ha admitido en forma pacífica que la titularidad de la soberanía y, por ende, del Poder Constituyente Originario, descansa en el pueblo. Recuerda, en este sentido, DOMÍNGUEZ, que dentro de la doctrina medieval el poder soberano fue entendido como un poder sobrenatural, extraño a lo jurídico, y por tanto se entendía referido a Dios como supremo creador de todas las cosas. De allí se pasó a su asignación al Monarca, aún cuando dándole una derivación de Derecho divino, y luego, por la acción de los movimientos revolucionarios y teorías al respecto - en las cuales contribuyeron

notablemente las concepciones de soberanía popular formuladas por SIEYÉS- se le atribuyó al pueblo o nación.⁵³

1.2.3.2 *Derivado o Instituido.*

Por su propia naturaleza, la titularidad del Poder Constituyente Derivado o Instituido corresponde al órgano o a los órganos del Poder Público que, de acuerdo con las normas constitucionales preexistentes, tengan competencia para introducir modificaciones no sustanciales en la Constitución.

La solución en el Derecho Constitucional Comparado ha sido, en la mayoría de los casos, otorgar el Poder Constituyente Derivado a los órganos legislativos y, en los casos más trascendentes, someter la modificación adoptada a referéndum aprobatorio.

1.3.4 *Modos de manifestación de la actividad constituyente originaria.*

La actividad constituyente originaria se manifiesta a través de mecanismos jurídicos que hacen reconocible la inmediata voluntad popular dirigida hacia la adopción de una decisión sobre el modo y la forma de existencia de la unidad política.⁵⁴

Las formas de manifestación de la actividad constituyente originaria, surgen cada vez que aparece la necesidad de incorporar cambios sustanciales a los principios políticos fundamentales sobre los cuales se erige el régimen estatal, por lo que su actuación es de manera espontánea y, por tanto, dichas formas no necesitan estar previstas en textos normativos, máxime si se tiene en cuenta las consecuencias que derivan del carácter soberano, ilimitado y originario de la función constituyente originaria.

⁵³ Cit. por SÁNCHEZ FALCÓN, Enrique, *op. cit. supra* nota 33 pp. 71-72.

⁵⁴ SCHMITT, Carl, *op. cit. supra*, nota 5 p 132.

Las experiencias del derecho constitucional comparado, han permitido a la doctrina,⁵⁵ elaborar un catálogo de mecanismos a través de los cuales el pueblo expresa su voluntad constituyente. En este sentido, el pueblo puede manifestar su Poder Constituyente Originario, mediante:

- La Aclamación
- Las Asambleas o Congresos Constituyentes
- Las Convenciones Constituyentes
- El Poder Constituyente

Por una parte, la aclamación, como un mecanismo de democracia directa, propio de las sociedades democráticas primitivas, en las cuales la voluntad constituyente era manifestada por el pueblo en multitud reunida. Por la dificultad de su implementación en los Estados complejos, esta figura ha desaparecido de las modernas experiencias.

Por otra parte las Asambleas o Congresos Constituyentes se describían como órganos representativos, distintos a los poderes constituidos, que se convocaban y elegían con la misión específica de elaborar y aprobar una Constitución. En principio, el producto de las Asambleas o Congresos Constituyentes tenía eficacia inmediata una vez aprobada, sin necesidad de ratificación por parte del pueblo. Obviamente, la instalación de la Asamblea Constituyente, suponía la previa decisión del pueblo a través de un referéndum.

Las bases ideológicas que dieron pie a este mecanismo son peligrosas, pues, al no existir procedimientos que permitan al pueblo controlar el resultado de las decisiones de la Asamblea o Congreso Constituyente, resulta imposible determinar si los integrantes de dicho órgano han interpretado realmente la

⁵⁵ *Idem.*

voluntad soberana de sus mandantes. En todo caso, para los teóricos de la Asamblea o Congreso Constituyente, esto último resulta absolutamente irrelevante, pues los postulados que informan la convocatoria a una Asamblea o Congreso de esa especie, conducen a deformar la idea de representación política y a trasladar la verdadera soberanía, desde el pueblo, a la Asamblea.

En efecto, el uso de este método se fundamenta, claramente, en principios de mandato representativo y se ajusta a la teoría de la representación nacional. Recuerda, en efecto, el abad DUVERGER que durante la Revolución Francesa, la Asamblea constituyente, por francas razones de conveniencia, inventó una teoría de la representación, fundada en la idea de que la soberanía no pertenece indivisa a los ciudadanos sino a la "nación".⁵⁶

Como postulados fundamentales de esta teoría, se sostiene que el conjunto de los diputados de la Asamblea representa al conjunto de la nación, de manera que los representantes no están ligados por un mandato preciso recibido de sus electores, puesto que los verdaderos mandantes no son éstos sino la nación. Ésta, al tratarse de un ser colectivo incapaz de expresarse, no puede dar instrucciones a sus representantes; solamente les da el mandato de representarla, es decir, de expresarla. Así, los diputados son libres en cuanto a sus actos y decisiones.⁵⁷

Sin embargo el Poder Constituyente Originario lo detenta el pueblo como titular de la soberanía; de allí que la Asamblea Constituyente sólo pueda efectuar propuestas normativas (es decir, elaborar un proyecto de Constitución), que carecerán de eficacia hasta que el pueblo las haya aprobado, otorgándole rango primario.

⁵⁶ Cfr. DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*; Madrid, Ariel, p. 69.

⁵⁷ *Ibid.* p. 74-76.

La Asamblea Constituyente es, si se quiere, un facilitador necesario del proceso de elaboración de una nueva Carta Política, pero no es titular del Poder Constituyente, ni siquiera en forma derivada, toda vez que su actividad se limita a la elaboración de un proyecto de Constitución, sin eficacia hasta tanto sea aprobado por el pueblo.

Pretender otorgar a la Asamblea Constituyente carácter Originario equivale a trasladar la soberanía del pueblo hacia el referido órgano deliberante, lo cual no resulta permisible por ser contrario a los derechos fundamentales del hombre y el ciudadano.

La imposibilidad de otorgar carácter "originario" a la Asamblea Constituyente, es un asunto que ya ha sido resuelto por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela. En efecto, en sentencia del 13 de abril de 1999, la Corte se pronunció en torno a la invalidez de la base comicial octava para la elección de la Asamblea Nacional Constituyente, la cual rezaba textualmente:⁵⁸

Una vez instalada la Asamblea Nacional Constituyente, como poder originario que recoge la soberanía popular, deberá dictar sus propios estatutos de funcionamiento, teniendo como límites los valores y principios de nuestra historia republicana, así como el cumplimiento de los tratados internacionales, acuerdos y compromisos válidamente suscritos por la República, el carácter progresivo de los derechos fundamentales del hombre y las garantías democráticas dentro del más absoluto respeto de los compromisos asumidos.

Las Convenciones Constituyentes como modos de manifestación del Poder Constituyente Originario se definen como órganos representativos, comisionados para preparar un proyecto de Constitución, cuya aprobación debe someterse a ratificación del pueblo. Esta modalidad supone entonces dos pasos

⁵⁸ Balldell, Grau & De Grazia, *op. cit. supra* nota 38.

de participación popular, por una parte, la elección de la Convención Constituyente; y en segundo lugar, la aprobación o ratificación del texto elaborado por dicha convención.

La participación popular es elemento *sine qua non* en la manifestación del Poder Constituyente Originario y ésta se puede dar a través de la iniciativa popular, plebiscito o referéndum; la primera consiste en la transmisión de la potestad de iniciar precisamente, el procedimiento de reforma constitucional al pueblo mismo, cabe resaltar que si el proyecto de reforma no es ratificado por consulta popular dicha iniciativa resultaría ineficaz considerándose como una no manifestación de la actividad del Poder Constituyente Originario.

En este orden de ideas el plebiscito constituyente o referéndum constituyente se entienden como la consulta popular destinada a legitimar un proyecto de Constitución elaborado por algún órgano constituido. Para la legitimidad de éste método, se exige modernamente que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado, qué votan afirmativamente y qué votan negativamente; así como el cumplimiento de un quórum mínimo de validez.

La identificación entre ambos términos, aunque algún sector de la doctrina se empeñe en negarla, ha permitido señalar que en realidad, "son sinónimos"⁵⁹ su finalidad, como se indicaba arriba es la de consultar al pueblo sobre la conveniencia de una reforma; no es un instrumento que remplace a las instituciones representativas, sino que por el contrario las complementa, dando así una mayor legitimidad a las prácticas de gobierno.

Los orígenes del referéndum se remontan al siglo XVI, cuando se solía requerir a los delegados en la Asamblea Suiza que consultaran a sus circunscripciones sobre las cuestiones importantes, procedimiento conocido como

⁵⁹ GEMMA, Gladio, *Referéndum*, Cit. por Miguel Carbonell, *op.cit. supra*, nota 4.

comisión *ad audiendum et referendum*.⁶⁰

1.3.5 *Modos de manifestación de la actividad constituyente derivada*

La actividad constituyente derivada se manifiesta cuando el autor de la normativa de rango constitucional sea un órgano de los Poderes Públicos Constituidos (generalmente el Congreso o Parlamento), al cual el titular de la soberanía (pueblo), mediante una norma constitucional previa, le hubiere otorgado en forma limitada la posibilidad de efectuar reformas a la Constitución.

En los Estados Unidos Mexicanos el artículo 135 constitucional otorga la facultad constituyente derivada al Congreso de la Unión, legislaturas de los estados y, en su caso, a la Comisión Permanente.

El Congreso de la Unión es el órgano en quien se deposita el poder legislativo federal en México, organizado mediante el sistema bicameral, es decir, está dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. La Cámara de Diputados está integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, a través de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Por su parte, el Senado se compone por 128 senadores según lo dispuesto por el artículo 62 de la Constitución federal.⁶¹

Las legislaturas locales son las asambleas u órganos en los cuales se deposita el poder legislativo de las entidades federativas. Actualmente todas las legislaturas locales son unicamarales funcionando también en todos los casos una comisión o diputación permanente. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero,

⁶⁰ Cfr. *Enciclopedia Parlamentaria de México, op. cit. supra*, nota 20, p. 819.

⁶¹ Diccionario Jurídico 2000, Desarrollo Jurídico Copyright 2000, México 2000, DJ2K-610

en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Por último, la Comisión Permanente en México, es un organismo perteneciente al Congreso de la Unión, integrado en la actualidad por 37 miembros, de los cuáles 19 son diputados y 18 son senadores, cuya función formalmente primordial es suplir en algunas de sus facultades constitucionales al propio Congreso o alguna de las cámaras, durante el receso que media entre un periodo de sesiones ordinarias y otro desarrollando facultades que no entrañan actividad legislativa.

CAPÍTULO II

MARCO HISTÓRICO DEL PROCEDIMIENTO PARA REFORMAR LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS

Las Constituciones mexicanas han tenido una vida promedio de treinta y ocho años, desde la más duradera y vigente de 1917, con ochenta y siete años de vigencia, hasta las más esporádicas de 1843 y de 1853, con cuatro años cada una de ellas hasta 1847 y 1857 respectivamente. En todas sobresalió la tónica de efectuar adecuaciones, con moderación y mesura. El cambio constitucional tan frecuente durante el siglo XIX obedeció sin duda a que las decisiones fundamentales del país se encontraban por definir y, según la forma de gobierno y los poderes que se adoptaban, exigían nuevas Constituciones.

La decisión sobre el sistema federal fue el motivo principal de discusión y cambio constitucional durante el siglo XIX, mientras que en el siglo XX lo fue la consolidación del sistema presidencial. La mayor parte de las reformas a la Constitución de 1917 se han concentrado en el artículo 73 constitucional,⁶² relativo a las facultades legislativas federales, que desde 1921 se han venido ampliando, pero no para fortalecer al Poder Legislativo Federal, sino para ampliar el espectro de acción del presidente de la República, líder indisputado en cuanto a iniciativas de reformas constitucionales y de leyes en ese siglo.

La historia de la reforma constitucional en México inicia a partir de su Independencia en 1821, hasta nuestros días; en este proceso histórico se han reunido ocho congresos especiales: el de 1824; el ordinario de 1835, transformado en constituyente; el ordinario de 1839, también revestido en ese carácter; el de 1842; la Junta Nacional Legislativa de 1843; el Extraordinario de

⁶² Vid. *Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por artículo y periodo gubernamental*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, enero de 1998, p. 123.

1846; y los de 1856 y 1916. Estas asambleas produjeron reformas constitucionales totales e introdujeron en ellas diversos procedimientos de reforma constitucional, mismos que son analizados a continuación:

2.1 CONSTITUCIÓN DE 1824

El documento denominado "Acta Constitutiva" y la Constitución de 1824 contemplan el primer antecedente de la reforma constitucional en el ordenamiento jurídico mexicano, toda vez que, por una parte la citada acta prescribía que su vigencia sólo podría variar en el tiempo y en los términos que determinaba la constitución general, por su parte, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos aprobada el 3 de octubre de 1824, establecía en su título VIII, Sección Única, el procedimiento de reforma constitucional, mismos que son descritos a continuación:

2.1.1 Límites expresos o cláusulas de intangibilidad

Los enunciados normativos que regulaban 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, estaban protegidos bajo un sistema pétreo de reforma o prohibición material,⁶³ así el numeral 171 denotaba una inmutabilidad permanente a dichos principios, cuando disponía que:⁶⁴

"Jamás se podrán reformar 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."

⁶³ Prohibición material, expresión utilizada en: *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, t. XXIV, Buenos Aires, Bibliográfica Argentina S.R.L., 2001. p. 197.

⁶⁴ *Vid.* anexo 2.1 "Legislación. Procedimientos de reforma en las constituciones mexicanas".

Las prohibiciones materiales antes citadas constituyen límites expresos a la actividad del Poder Constituyente Derivado, luego entonces, dichas disposiciones no pueden ser reformadas por el órgano constituido, pues la inmutabilidad de tales principios⁶⁵ hace que estos sean sometidos a la sociedad que los reconoce.

2.1.2 Limitante temporal

Del contenido del artículo 166 de dicha ley fundamental, se desprenden dos modalidades de limitante a la actividad del Poder Constituyente Derivado⁶⁶, la primera de ellas descrita como directa, en la cual la constitución dispone que hasta el año de 1830 se considerarían las reformas propuestas a la Ley fundamental, limitándose a calificar su procedencia o no, en caso de aprobar su procedencia, se enviaría al Congreso siguiente, quien en su primer año y en esa única vez, podría decretar las reformas; la segunda modalidad de prohibición temporal, la constituye un dilatorio procedimiento de reforma, pues en este caso se establecía que las reformas posteriores a 1830 se revisarían y promulgarían en el segundo periodo del bienio camarál, de sesiones ordinarias; la regla general para esto era que nunca debería ser el mismo congreso el que calificase e hiciera la promulgación de la reforma.

2.1.3 Procedimiento legislativo ordinario

Del contenido del artículo 170 de dicho pacto se infiere que para reformar o adicionar esa constitución o el acta constitutiva se observarían además todos los requisitos prevenidos para la formación de las leyes a excepción del derecho de veto concedido en el artículo 106 constitucional.

⁶⁵ Principios inmersos en los artículos 2. Libertad e independencia de la nación mexicana; 3. y 5. Forma de gobierno; 4. Religión; 9. División de los Poderes Federales; 20. División de los poderes de los estados y; 31 Libertad de imprenta; todos ellos del Acta Constitutiva de la Federación. Por su parte, la Constitución Federal de 4 de octubre de 1824, articulaba en los preceptos 1. Libertad e independencia de la nación mexicana; 4. Forma de gobierno. 3. Religión; 6. División de los Poderes Federales. 157. División de los poderes de los estados y; 50. fracción III Libertad de imprenta. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, México, Porrúa, 1978, p 193.

⁶⁶ Vid. Prohibición temporal en: *Enciclopedia jurídica OMEBA*, Op. Cit. p 197.

Cabe resaltar que desde esta época, ya existía la limitación formal al Poder Constituyente Derivado pues su actuación estuvo estrictamente limitada a los requisitos establecidos en el Título VII artículos 166-171 (antes descritos) así como al procedimiento legislativo ordinario, lo cual denota una correcta sistematización de enunciados normativos.

El procedimiento legislativo ordinario estaba enunciado del artículo 51 al 66 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos⁶⁷, el cual prevenía el derecho de iniciar leyes, la forma de discusión, el derecho del presidente para hacer observaciones en el proceso de creación de leyes y decretos mismo que no era aplicable para cuando se reformaba la Constitución Federal ni el Acta Constitutiva, y por último prescribía dicho numeral la obligación del Ejecutivo para la publicación de las leyes y decretos.

La iniciativa le correspondía exclusivamente:

- Al presidente de la República quien solo la iniciaba ante la Cámara de Diputados.
- A las legislaturas de los Estados quienes podían iniciarlas ante la Cámara de Diputados o el Senado.

La formación de las leyes y decretos podían comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, a excepción de las que versaren sobre contribuciones o impuestos, las cuales no podían tener su origen sino en la cámara de diputados, además era indispensable la presencia de la mayoría absoluta de todos los miembros de cada cámara.

⁶⁷ Vid. *Las Constituciones de México*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1991, p. 82-84.

Todos los proyectos de ley o decreto, sin excepción alguna, se debían discutir sucesivamente en las dos cámaras, observándose en ambas con exactitud lo prevenido en el reglamento de debates sobre la forma intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

Los proyectos de ley o decreto que fueren desechados en la cámara de su origen, antes de pasar a la revisora, no se volverían a proponer en ella por sus miembros en las sesiones de aquel año, sino hasta las ordinarias del año siguiente.

Los proyectos de ley o decreto desechados por primera vez en su totalidad por la cámara revisora, se devolvían con las observaciones de ésta a la de su origen. Si examinados en ella fueren aprobados por el voto de los dos tercios de sus individuos presentes, pasarían por segunda vez a la cámara que los desechó, y no se entendía que esta los reprobaba, si no concurría para ello el voto de los dos tercios de sus miembros presentes.

Los proyectos de ley o decretos que en segunda revisión se aprobaban por los dos tercios de los individuos de la cámara de su origen, y no desechados por las dos terceras partes de los miembros de la revisora, pasarían al presidente, para su publicación.

En el caso de la reprobación por segunda vez de la cámara revisora se tendrán los proyectos por desechados, no pudiéndose volver a tomar en consideración sino hasta el año siguiente.

En las adiciones que haga la cámara revisora a los proyectos de ley o decreto, se observarán las mismas formalidades que se requieren en los proyectos, para que puedan pasarse al presidente.

Las partes que de un proyecto de ley o decreto, reprobare por primera vez la cámara revisora, tendrán los mismos trámites que los proyectos desechados por primera vez en su totalidad por ésta.

Siempre que se comunique alguna resolución del congreso general al presidente de la República, deberá ir firmada de los presidentes de ambas cámaras, y por un secretario de cada una de ellas.

Si los proyectos de ley o decreto después de discutidos, fueren aprobados por una y otra cámara, se pasarán al Presidente de los Estados Unidos, quien los publicará sin hacer observaciones. No se establecía formalidad posterior, después de pasado el procedimiento ordinario de la formación de leyes.

Esa limitada vida de la Carta Federal de 1824 no tuvo una sola reforma, a partir de 1826 y hasta 1835 se propusieron varias modificaciones constitucionales, la última ostentada por Mariano Michelena, no fue la excepción, pues esta y las anteriores jamás llegaron a discutirse.⁶⁸

Por último el veto constitucional quedaba prohibido pues el Ejecutivo no podía hacer observaciones a las resoluciones del alguna de las Cámaras en el procedimiento de reforma constitucional.

2.2 CONSTITUCIÓN DE 1836.

El Congreso de 1835 transgredió los límites formales y expresos a que se sujetaba su actividad, pues a petición de sus principales detractores los conservadores, y sin realizar un referéndum, el Consejo de Gobierno convoca al Congreso General a sesiones extraordinarias en donde se tomaría a consideración y se resolvería, entre otras, sobre las públicas manifestaciones de cambio en la forma de gobierno, lo cual denotaba una flagrante violación al

⁶⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, *supra* nota 65, p. 154.

artículo 171 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos aprobada el 3 de octubre de 1824.

Sin embargo, el Congreso general expidió una ley, el 9 de septiembre,⁶⁹ declarándose Congreso Constituyente investido para variar la forma de gobierno, asimismo y con base en esta ley se expidió otra el 22 del mismo mes y año quedando suspendidos los artículos del Acta Constitutiva, de la Constitución General, así como del Reglamento Interior del Congreso que había establecido las funciones de cada Cámara.⁷⁰

El 24 y 25 de septiembre de 1835, la comisión formada por Francisco Manuel Sánchez de Tagle, Antonio Pacheco Leal, José María Cuevas, José Ignacio de Anzorena y Miguel Valentín presentaron ante el Congreso general dos proyectos de leyes, el primero, aprobado el 3 de octubre, contenía las medidas que se debían de tomar para prevenir males, dar una organización provisional a los órganos del gobierno que no la tuvieran y uniformar a todos para alejarlos del peligro que entrañaba el federalismo.⁷¹ El segundo proyecto de ley, se refería a las *Bases para la nueva Constitución*, dicho proyecto se publicó el 23 de octubre de 1835, su contenido demandaba: reconocer como única religión a la católica, suprimir la denominación y estructura de los estados, dividiéndose el territorio nacional en departamentos y para su gobierno, habría gobernadores y juntas departamentales.

El 15 de diciembre de 1835 se promulga la primera ley, del proyecto centralista denominado "*Las Siete Leyes Constitucionales*" las seis restantes fueron aprobadas sucesivamente, toda la Constitución fue terminada el 6 de diciembre de 1836.⁷²

⁶⁹ DUBLAN, Manuel y LOZANO, José María, *Legislación Mexicana, México, 1876, t. 3, p. 71.*

⁷⁰ RABASA, Emilio, *Historia de las constituciones mexicanas, 3ª Ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, p. 15.*

⁷¹ DUBLAN, Manuel y LOZANO José María, *Legislación mexicana, México, 1876, t. 3 p. 75.*

⁷² TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit., supra, nota 65, p. 202.*

Las formalidades establecidas en la Séptima Ley Constitucional,⁷³ enunciaba en forma clara y precisa los límites de la actividad constituyente derivada, pues existían restricciones en cuanto al tiempo, iniciativa, discusión, aprobación, sanción y publicación; disposiciones que se describen a continuación:

2.2.1 Límites temporales:

Del contenido del artículo primero de la citada ley constitucional, se infiere que después de haberse publicado ésta, la actividad del Poder Constituyente Derivado se encontraba prohibida hasta en tanto no transcurriera el periodo de seis años, restricción que resguardaba el contenido absoluto del texto constitucional pues en ese tiempo no podía haber ninguna reforma constitucional por parte del órgano constituido, disposición que no le es aplicable al Poder Constituyente Originario pues este como titular de la soberanía en cualquier tiempo y forma puede cambiar dicho pacto fundamental.

2.2.2 Aplicación del procedimiento legislativo ordinario

El procedimiento de reforma constitucional se encontraba restringido ante la observancia indispensable del procedimiento ordinario, específicamente los artículos 26 párrafo primero y tercero, 28, 29 y 38; el 17, párrafo segundo de la Cuarta Ley Constitucional; y el artículo 12 párrafo diez de la Segunda Ley,⁷⁴ lo cual indica una sistematización de enunciados normativos para establecer el procedimiento de reforma constitucional, situación que además denota una limitante formal, pues la autoridad solo puede hacer lo que la ley le faculta.

La iniciativa correspondía a:

- Supremo Poder Ejecutivo

⁷³ Vid. *Las Constituciones de México, op. cit.*, supra, nota 67, p. 124-125.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 105-106.

- Diputados
- A las Juntas Departamentales
- Poder Judicial

Cuando el supremo poder ejecutivo o los diputados, iniciaren leyes sobre materias que le competen a la Suprema Corte de Justicia y juntas departamentales, se escucharía el dictamen respectivo de aquella y de la mayoría de éstas, antes de tomar en consideración la iniciativa.

Cuando las iniciativas de reformas se referían a la materia de la Suprema Corte de Justicia o de los distintos departamentos, tenían que contar con un dictamen de aquella o de la mayoría de estas, antes de tomar en consideración la iniciativa.

Si la iniciativa de reforma constitucional, provenían del poder ejecutivo, judicial o de la mayoría de las juntas departamentales, tenía forzosamente que tomarse en cuenta; si provenían de los diputados o de la minoría, o de una de las Juntas departamentales, podía ser desechada, para ello formaba una Comisión de Diputados, llamada de peticiones, compuesta por nueve miembros y de duración anual, que emitía esta instancia para poder desechar las iniciativas de reforma. En las iniciativas de variación puede la cámara de diputados, no solo alterar la redacción, sino aun añadir y modificar, para darle perfección al proyecto.

El proyecto de reforma constitucional debería ser discutido tanto por la cámara de diputados como por la de senadores, quienes podían aprobarlo o desecharlo, si la primera cámara lo aprobare lo enviará para su revisión ante la cámara de senadores quienes si lo desechan, pasará de nueva cuenta a la cámara de diputados, quienes se insistieren por el voto de dos terceras partes de los individuos presentes, el proyecto sería devuelto a la de senadores, para una

segunda revisión el cual sería aprobado si no se juntase el voto en contra de dos terceras partes de ésta.

El procedimiento de reforma constitucional, objeto de estudio, establecía en el artículo 12 párrafo 10 de la Segunda Ley Constitucional, la facultad del Supremo Poder Conservador para conceder o negar la sanción a las reformas constitucionales,⁷⁵ ya que todo proyecto de ley o decreto aprobado en ambas cámaras, en primera o segunda revisión, pasarían a la sanción del supremo poder conservador.

Cabe destacar que el procedimiento de reforma constitucional situado en la Séptima Ley Constitucional, denominada de las *Variaciones a las Leyes Constitucionales*, ordenaba la aplicación, entre otros, del artículo 38 de la Tercera Ley Constitucional, quien a su vez prescribía la aplicación del artículo 36 de esa misma ley, situación de la cual se deduce que el Presidente de la República, también tenía el derecho de negar la sanción sin necesidad de hacer observaciones a dicho proyecto, siempre y cuando, el proyecto hubiese sufrido una segunda revisión.

El proyecto de reforma constitucional devuelto con observaciones, por el Supremo Poder Conservador, debería ser examinado de nuevo en ambas cámaras, y si las dos terceras partes de una y otra insistieren, se pasaría por segunda vez, para su sanción y publicación, sin tener derecho a negarla.

Esta formalidad jurídica esencial dentro del régimen conservador, podía ser difícilmente evitada, cuando la cámara de diputados se renovara en su mitad e insistiere, en la iniciativa, la mayor parte de las Juntas Departamentales y se aprobaran tanto por la Cámara de Diputados como por la de Senadores, al menos, por dos terceras partes de los miembros presentes. Después de haberse

⁷⁵ Esta institución devino del proyecto de constitución de Francia de 1793 del abate Emmanuel Joseph Sieyes, y que era el senado conservador Francés, con la diferencia que el de México era un órgano neutro y no legislativo. RABASA, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, México, Porrúa, p 9.

evitado la sanción se publicaría la reforma constitucional. Por último cabe destacar que dicha constitución al igual que la de 1824 no sufrió reforma parcial alguna.

2.3 LAS BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA 1843

Antonio López de Santa Anna en 1839 al regresar a la presidencia, transgredió los límites formales para reformar la Constitución de 1836, pues sin esperar el plazo de seis años fijado por dicha Constitución, envió al Congreso un proyecto de iniciativa de reformas constitucionales, mismo que fue aprobado por el Supremo Poder Conservador, convirtiéndose aquel en un Congreso Constituyente, su actividad inició en 1840, donde por primera vez se propuso el control constitucional sobre las leyes a cargo de la Suprema Corte de Justicia, sin embargo esa actividad constituyente no prosperó.⁷⁶

Ante la situación verdadera anarquía y en vista de la necesidad de que los pronunciamientos militares y rebeldes terminaran, se reunieron los generales Mariano Paredes y Arriaga, Gabriel Valencia y Antonio López de Santa Anna con Juan Nepomuceno Almonte, representante del gobierno, comprometiéndose ambas partes a presentar sus propias bases para que se pudiera llegar a un acuerdo. Ante el incumplimiento de Almonte, los militares expidieron el 28 de septiembre de 1841 un acta llamada Plan de Bases de Tacubaya, y con fundamento en dicha acta, se realizaron elecciones para integrar un Congreso General, mismo que inició sus actividades el 10 de junio de 1842, sin embargo, ningún proyecto de esa asamblea prosperó, pues fue hasta 1843 cuando el gobierno provisional, con apoyo en lo dispuesto en la fracción séptima de las Bases de Tacubaya, expidió un decreto para que se nombrara una junta de ciudadanos distinguidos, quienes formarían las bases para organizar a la nación, quienes no se limitaron a su mandato y formularon un nuevo ordenamiento constitucional.⁷⁷

⁷⁶ RABASA, Emilio, *op. cit.*, *supra* nota 70, p. 42.

⁷⁷ GAXIOLA F, Jorge, "Los tres proyectos de Constitución de 1842", t. III. p. 95, *cit.* por RABASA, Emilio, *op. cit.*, *supra* nota 70, p. 44.

Las Bases Orgánicas de la República, fue un ordenamiento constitucional sancionado el 12 de junio de 1843 por el quien fuera, en ese entonces presidente provisional, Antonio López de Santa Anna, dicha ley fundamental, contenía 202 artículos, en ellos, reiteraron la independencia de la nación y la organización en República centralista, conservaron la división territorial establecida en 1836, dejando a una ley secundaria precisar el número y los límites de los departamentos, suprimió al Supremo Poder Conservador y declaró que el país profesaba y protegía la religión católica. El procedimiento de reforma constitucional estaba regulado en el título XI artículo 202⁷⁸, mismo que se describe en los siguientes términos:

Procedimiento legislativo ordinario

Según la prerrogativa establecida en el artículo 202, la Constitución de 1843 podía ser alterada o reformada y para ello, se tenía que observar el procedimiento legislativo ordinario, con la única diferencia, que tratándose de reformas constitucionales, se requería los votos de dos tercios de las dos cámaras. Cabe destacar que a dicho procedimiento le era aplicable el artículo 83 fracción XX, el cual contenía el derecho del Ejecutivo para sancionar cualquier proyecto ley o decreto.

Correspondía la iniciativa de reforma a:

- Presidente de la República, en todas las materias
- Diputados, en todas las materias
- Asambleas Departamentales, en todas las materias
- Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo.

⁷⁸ Vid. *Las Constituciones de México, op. cit.*, supra, nota 67, p. 149-150.

No podía dejar de tomarse en consideración en las iniciativas de los poderes ejecutivo y judicial, las que dirigiere una asamblea departamental sobre asuntos privativos de su Departamento, y aquellas en que estuviere de acuerdo la mayoría de las asambleas.

Toda iniciativa de ley se presentaría en la cámara de diputados para su discusión y una vez aprobada ésta, pasará a la cámara de diputados para su revisión.

Para la discusión del proyecto de reforma, en cualquier cámara, se necesitaba el voto de dos terceras partes de sus miembros integrantes, si en la cámara revisora, no se juntaren ese número de votos para su reprobación, modificación o adición, se tendría por aprobado dicho proyecto.

Si el senado modificara o adicionara el proyecto en su totalidad, volverán a la cámara de su origen. Aprobado un proyecto de ley o decreto en primera o segunda revisión, se pasará al presidente de la República para su publicación dentro de los seis días de su sanción.

Si el senado reprobara o modificara solo en parte, la cámara de diputados se ocuparía solamente de lo reprobado o modificado, sin poder alterar en manera alguna los artículos aprobados por el senado. Las proposiciones y proyectos desechados no pueden volver a proponerse en el mismo año, a no ser que sean reproducirlos por nueva iniciativa de diverso origen que la primera.

El derecho del Ejecutivo para sancionar cualquier proyecto ley o decreto; debería hacerse dentro de treinta días, el cual consistía en observaciones con audiencia del consejo, por lo que se suspendería su publicación: este término comenzaba a contarse desde el mismo día en que los reciba. Si el proyecto

aprobado fuere reproducido, el gobierno podrá suspenderlo con audiencia del consejo, hasta el inmediato periodo de sesiones, en que corresponda que las cámaras puedan ocuparse del asunto, dándoles aviso de esta resolución dentro de igual término. Si fuere reproducido por los mismos dos tercios de ambas cámaras, el gobierno lo publicará. Cuando los treinta días de que habla, este artículo, concluyan cuando estuvieren ya cerradas las sesiones del congreso, dirigirá el gobierno a la diputación permanente las observaciones que hiciere, o el aviso que debe dar. Pasado el referido término, sin practicar nada de lo previsto, se tendrá por acordada la sanción, y la ley o decreto se publicará sin demora.

2.4 EL ACTA DE REFORMAS DE 1847

La Constitución de 1843 no fue suficiente para que el país, al fin conociera la estabilidad. Fueron calificadas como un producto militar que necesariamente provocó un despotismo constitucional.

Las Bases Orgánicas de 1843, rigieron por un poco más de tres años, pero habrían de sucumbir a pronunciamientos y revueltas que deseaban la convocación de un nuevo constituyente para poner en vigor otra vez los documentos constitucionales de 1824.

Soportando esta difícil situación del país, Mariano Salas convoca el 22 de agosto de 1836 a un Congreso, otorgándole facultades constituyentes, compuesto por representantes nombrados según las leyes electorales que sirvieron para el nombramiento del Congreso Constituyente de 1824, cabe destacar que dicho órgano votaba por el restablecimiento de la Constitución de 1824, sin embargo, Mariano Otero propuso que además de esos códigos debía observarse la Acta de Reformas, elaborada por el, e integrada como Constitución en 1847.⁷⁹

⁷⁹ RABASA, Emilio, *op. cit.*, *supra*, nota 70, p. 52.

El Acta de Reformas⁸⁰ en unión con el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824 conformaron la ley fundamental de la nación; dicha Acta de Reformas fue sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente, el 18 de mayo de 1847, que en síntesis prescribía:

La conservación del sistema federal, el ejercicio de los derechos del ciudadano determinados en la ley fundamental como el derecho de voto, el de petición, el de reunirse para discutir los negocios públicos y, finalmente, el de pertenecer a la Guardia Nacional.

Establecía las garantías individuales para todos los habitantes del territorio de la República sin distinción de nacionales y extranjeros, proponía que la Constitución fijara los derechos individuales y su inviolabilidad, dejando a una ley posterior, general y de carácter muy elevado, detallarlos y contemplar el supuesto en el que pudieran suspenderse dichas garantías.

En cuanto a la organización de los poderes federales, debía la cámara popular, ser mas numerosa y las condiciones de elegibilidad deberían ser muy genéricas.

Con respecto a la formación de leyes se requería el voto de dos tercios de la cámara iniciadora, unido al de poco más de un tercio de la revisora.

Por lo que hace al Poder Ejecutivo, se suprimía el cargo de vicepresidente que establecía la Constitución de 1824. También fijaba el juicio político por delitos de altos funcionarios, correspondiendo a la Cámara de Diputados la función acusatoria y, al Senado, el de jurado de sentencia.

En cuanto al control constitucional Mariano Otero propuso la facultad del Congreso de la Unión para declarar nulas las leyes de los estados que implicasen

⁸⁰ Vid. *Las Constituciones de México, op. cit.*, supra, nota 67, p. 153 y ss.

una violación al pacto federal, o fueran contrarias a las leyes generales. De la misma forma, propuso que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, declararen la inconstitucionalidad de las leyes.

La mayor aportación de Otero, fue el juicio de amparo, en él, los tribunales de la Federación ampararían a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos concedidos por la Constitución y las leyes constitucionales, con dicho juicio los derechos reconocidos no serían mera declaración lírica, sino garantía constitucionalmente protegida.⁸¹

Las reformas al procedimiento de reforma en el Acta Constitutiva y Constitución de 1824

La Acta de 1847, por la cual se reformaba en parte la Acta Constitutiva y la Constitución Federal, ambas de 1824, establecía en el numeral 27 límites expresos los cuales consistían en que no podía reformarse las disposiciones que articulaban el ejercicio de los derechos del ciudadano, la elección del Congreso, la libertad de imprenta, la orgánica de la guardia nacional, y todas las que reglamenten las disposiciones generales de la Constitución y de esa acta, sino después de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión en la cámara de su origen.

El acuerdo de las reformas debía hacerse por dos tercios de ambas cámaras o por la mayoría de dos congresos distintos e inmediatos, las reformas que en lo sucesivo se propusieren, limitando en algún punto la extensión de los poderes de los Estados, necesitarían además, la aprobación de la mayoría de las legislaturas.

Por último establecía, "que en ningún caso se podrán alterar los principios que establecen la independencia de la nación, su forma de gobierno republicano

⁸¹ RABASA, Emilio, *op. cit.*, *supra* nota 70, p. 54.

representativo popular federal, y la división tanto de los poderes generales, como de los Estados⁸² limitantes que se consideran como cláusulas pétreas.

Cabe destacar que dicha Acta de Reformas erigió como un nuevo Estado, el denominado como Guerrero, compuesto de los distritos de Acapulco, Chilapa, Tabasco, Tlapa, y la municipalidad de Coyucan, pertenecientes los tres primeros al Estado de México, el cuarto a Puebla y la quinta a Michoacán, siempre que las legislaturas de estos tres Estados dieran su consentimiento dentro de tres meses. Antecedente que debe tomarse en consideración como una distinta formalidad en el procedimiento de reforma constitucional.

2.5 CONSTITUCIÓN DE 1857

El Plan de Ayutla proclamado en 1854 daba por terminado el ejercicio del poder de Antonio López de Santana, y se convocaba a los representantes de cada Estado a elegir un presidente interino y a formar un Congreso Extraordinario para constituir a la nación bajo la forma de "República representativa popular", la actividad de dicho órgano constituyente culminó con la promulgación de la Constitución de 1857, sin embargo a partir de su nacimiento, tendría una existencia dividida e incierta.⁸³

Por cuanto hace al procedimiento de reforma constitucional, dicha ley fundamental establecía:

Artículo 127: La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo

⁸² Vid. *Las Constituciones de México, op. cit.*, supra, nota 67, p. 158 y ss.

⁸³ RABASA, Emilio, *op. cit.*, supra nota 67, p. 74.

*de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones ó reformas.*⁸⁴

De la lectura del texto constitucional antes transcrito, se infiere que el origen del actual procedimiento de reforma a la Constitución federal, pues el mismo no fue discutido por el Congreso Constituyente de 1917, pues sólo copió sustancialmente dicho procedimiento.

Artículo 135 (vigente): 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 sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, hará el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Cabe señalar que el Constituyente de 1917 omitió la discusión del citado procedimiento de reforma, sin embargo, existe un valioso antecedente en la discusión del procedimiento de reforma en la Constitución de 1857.

Discusión sobre el procedimiento de reforma en la Constitución de 1857:

La Comisión del Proyecto Constitucional de 1857, propuso el referéndum del pueblo para que las reformas tuvieran validez. Este elemento democrático, nuevo y precursor, se constituía en el artículo 125 del proyecto de constitución, el cual decía:

Artículo 125: la presente constitución puede ser adicionada o reformada. Mas para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la

⁸⁴ Vid. *Las Constituciones de México*, op. cit., supra, nota 67, p. 218.

Constitución se requiere que un Congreso por el voto nominal de las terceras partes de sus miembros presentes acuerden que artículos deben reformarse que este acuerdo se publique en todos los periódicos de toda la República tres meses antes de la elección del Congreso inmediato que todos los electores al unificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los diputados que el nuevo congreso formule las reformas y éstas se someterán al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare a favor de las reformas el ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución.

Este interesante sistema le otorgaba al pueblo la facultad decisoria de la reforma a la Constitución plebiscitaria y dejaba únicamente al Congreso con la atribución de realizar el procedimiento de consulta así como la integración del proyecto.

El texto transcrito fue retirado por la Comisión del Proyecto Constitucional en la sesión de dieciocho de noviembre de mil ochocientos cincuenta y seis, en virtud de la impugnación de que fue objeto al creerse que establecía inútiles moratorias que hacía casi imposible todo cambio reclamado por la opinión pública, lo que dio lugar a que se presentara un nuevo texto del precepto por la comisión en el que, a diferencia del artículo original, suprimía el requisito de la publicación, así como la intervención de un segundo Congreso, pero se conserva el sometimiento de lo resuelto a la decisión del pueblo, el que por tanto, tenía el poder decisorio e impositivo, propuesta que a la letra decía:

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

La diferencia con el artículo original consistía en la supresión del requisito de la publicación, así como la intervención de un segundo Congreso, pero, como se señaló, se conservaba el sometimiento de lo resuelto a la decisión del pueblo.

Esta nueva propuesta fue impugnada por FRANCISCO ZARCO, quien consideró que por virtud de la representación política de la ciudadanía que dentro de todo régimen democrático tienen los diputados reunidos en asamblea, resultaba ocioso acudir a la votación popular para que se aceptara o rechazara alguna reforma a la Constitución, pues si el pueblo delega su soberanía al legislador, a éste toca dar toda clase de leyes sin recurrir a los electores, máxime que las reformas constitucionales podían recaer sobre cuestiones que requirieran ciertos conocimientos prácticos que escaparan a ellos, a lo que debía añadirse la dificultad del cómputo de votos de todos los electores, lo que podría retardar las medidas más útiles y mezclar el sistema representativo con el de la democracia pura.

Este tipo de argumentos provocó una valiosa discusión⁸⁵ en el Congreso Constituyente de 1857 pues por una parte se pugnaba por constituir el referéndum como requisito para que las reformas tuvieran validez y por otra se luchaba por una no participación del pueblo en las decisiones políticas fundamentales.

En síntesis los argumentos que se esgrimían en dicho debate, son los siguientes:

1. Las reformas constitucionales serán superiores a la inteligencia de los electores.

⁸⁵ Vid. anexo 3. "Debate. El procedimiento de reforma constitucional" *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones.*

2. Si se diera valor al argumento de que el pueblo no sabe y es ignorante sería preciso quitarle el derecho de elegir porque no sabrá escoger a los hombres capaces de velar por sus intereses.

3. Cada elector dirá simplemente sí o no, y luego se verá en que sentido estuvo la mayoría.

4. No hay peligro en reunir las funciones electorales y las legislativas, puesto que el poder reside siempre en el pueblo y que las divisiones del poder hacen las Constituciones son sólo el método para organizar la administración.

El proyecto que facultaba la participación ciudadana en el procedimiento de reforma constitucional fue declarado sin lugar a votar y la comisión presentó un nuevo texto, el cual excluía la participación del pueblo en las decisiones políticas fundamentales, mismo que fue aprobado en el Congreso Constituyente por sesenta y siete votos y catorce en contra,⁸⁶ convirtiéndose así en el artículo 127 de la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete, y origen del vigente artículo 135 constitucional.

Por lo que respecta a las reformas de la Constitución de 1857, éstas fueron alrededor de 51 hasta 1916. AGUIRRE BERLANGA, secretario de Gobernación dentro del gabinete de Venustiano Carranza, aseveró hacia 1916 que uno de los motivos para convocar a un Congreso Constituyente era la abundante cantidad de reformas que había sufrido la Constitución en ese período, por lo que se requería convocar a un nuevo Congreso Constituyente para uniformar las reformas y dar congruencia al texto fundamental.⁸⁷

⁸⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª ép., México, t. XVI, p. 683, voto minoritario de las controversias constitucionales 82/2001 y 48/2001.

⁸⁷ AGUIRRE BERLANGA, Manuel, *Reformas a la Constitución*, México, Imprenta del Gobierno, 1917.

2.6 CONSTITUCIÓN DE 1917

La Constitución de 1917 ha sido reformada con fundamento en el artículo 135 constitucional, sin embargo, por las deficiencias de completitud de que adolece el citado numeral, se ha aplicado por interpretación sistemática el procedimiento legislativo ordinario, y como consecuencia se ha tenido un elevado número de reformas. Al respecto cabe mencionar, que el medio centenar de reformas que se dieron en el transcurso de 60 años, de 1857 a 1917, es equivalente a la cantidad de reformas que se promueven en los sexenios presidenciales a partir de 1982, según el siguiente cuadro:

Presidente de la República Reformas promovidas y aprobadas

Álvaro Obregón	8
Plutarco Elías Calles	18
Emilio Portes Gil	2
Pascual Ortiz Rubio	4
Alberto L. Rodríguez	22
Lázaro Cárdenas	15
Manuel Ávila Camacho	18
Miguel Alemán	20
Adolfo Ruiz Cortinez	2
Adolfo López Mateos	11
Gustavo Díaz Ordaz	19
Luis Echeverría	40
José López Portillo	34
Miguel de la Madrid	66
Carlos Salinas de Gortari	55
Ernesto Zedillo Ponce de León	75
Vicente Fox Quesada (febrero 2003)	8

Todo lo anterior arroja un saldo de 46 artículos originales que no han sido reformados, mientras que 90 disposiciones de la Constitución han sido

modificados una o más veces, lo cual representa 10 veces más reformas que el periodo previo que motivó el Congreso Constituyente de 1916 y una afectación al 72% aproximadamente del texto por el Constituyente Permanente. Si aplicáramos el criterio de Carranza para convocar a un Congreso Constituyente ad hoc, y no atendiéramos al procedimiento de reforma plasmado en el artículo 135 constitucional, habría diez veces más argumentos para hacerlo y dejar de hacer reformas parciales.

Si bien las reformas constitucionales nunca han sido censuradas en México, los excesos a que se ha llegado en el siglo XX, a partir de su segunda mitad, pueden considerarse como una deformación del Constituyente Permanente y a la influencia de un solo poder, el ejecutivo federal. ZARCO en una editorial adelantó el juicio de que "será admirable cuanta reforma se apruebe al texto constitucional, pues no es una Constitución ad perpetuum"⁸⁸

Aunque las reformas parciales que por cientos se adoptaron, han modificado sustancialmente el texto de la Constitución⁸⁹ éstas giran sobre aspectos específicos de la misma, sin poner en concordancia su texto con cada una de las reformas emprendidas. Adolfo Posada al emitir su opinión sobre la Constitución española, manifestó: "El procedimiento de las reformas parciales de la Constitución suponía una marcha formalmente normal del proceso político constitucional", por ello proponía para España la necesidad política y jurídica de la total renovación constitucional⁹⁰. Al respecto, cabe decir que la mayoría de las reformas emprendidas han sido a iniciativa del presidente de la República, cuyo monopolio en esta materia reflejó su predominio en la elaboración de políticas

⁸⁸ ZARCO, Francisco, "La Constitución y la prensa", El Siglo Diez y Nueve, México, 17 de marzo de 1857.

⁸⁹ VALADÉS Diego, aseveró desde hace casi veinte años: "Las características que actualmente presenta la Constitución vigente puede considerarse tan distintas de las que tenía en su letra original, como lo serían las de la Constitución de 1917 comparadas con la de 1857", Vid. "La Constitución Reformada" México, Porrúa, 1980, p. 187.

⁹⁰ POSADA, Adolfo, *La reforma constitucional*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1931. p. 31.

estatales, y que se circunscriben a ampliar facultades que redundan en la esfera de acción presidencial o de la administración pública federal.

2.6.1 Reformas y repercusión en las facultades presidenciales:

Por cuanto hace a la rectoría del Estado en la economía, no cabe duda que la mayoría de las veces las actividades encomendadas a la Federación, se entienden que son operadas por su Poder Ejecutivo. De tal suerte, que las reformas atingentes a la materia de expropiación, planeación o áreas estratégicas repercuten en las atribuciones del presidente.

En cuanto a las facultades del poder legislativo federal, estas facultades han sido las más reformadas; sin embargo, lejos de fortalecer al Congreso de la Unión, éste ha sido el instrumento de las iniciativas presidenciales para regular una materia cuya concreción o aplicación corresponde exclusivamente a la administración pública; situación que excluyó la participación de los Estados y concentra, en consecuencia, las facultades federales en manos del presidente.

Las reformas políticas y de Estado, promovidas mayoritariamente por el presidente de la República desde 1963, han sido un factor de poderío político en torno a las iniciativas presidenciales. Aun la reforma de 1996, con características más parlamentarias, fue supervisada en sus elementos por el presidente.

La eficaz jefatura de partido político mayoritario, que tuvieron los Congresos de México, tanto el federal como los locales, por parte del presidente de la República, hizo que sus iniciativas fueran las únicas con peso definido para concluir exitosamente el proceso legislativo, por lo que su voluntad e iniciativa fue la única con fuerza para hacer cambiar el texto de la Constitución y de las leyes federales. Esta unicidad en la reforma constitucional fue por sí misma peligrosa e inconveniente; sin embargo, en este periodo de transición política sigue imperando el conflicto de intereses entre los partidos políticos y una ineficaz

representación (diputados y senadores) con los titulares del poder constituyente originario (pueblo), situación que se debe advertir pues es necesario darle intervención al pueblo en las decisiones políticas fundamentales.

Ningún Poder debe estar teórica ni prácticamente en control del proceso de reforma constitucional, lo cual es esencia contraria al Estado de derecho. Este sería un primer punto en la agenda de reforma integral para un nuevo Congreso Constituyente: equilibrar la posibilidad de iniciar reformas constitucionales y otorgarle esta facultad al Poder Judicial Federal, quien por el momento, su capacidad de iniciar leyes es realmente inexistente, aunque en la forma, puede proponer leyes atinentes a la organización de su poder.

Las reformas parciales que por lo general, sólo el presidente ha propiciado a nuestro texto constitucional son deficientes, por las siguientes causas:

Una reforma parcial se circunscribe a una agenda determinada de preceptos constitucionales, sin la posibilidad real de valorar otros cambios distintos a los planteados en la iniciativa;

La Constitución se ha convertido en un plan de gobierno para el presidente en turno, pues en ocasiones es mas fácil reformar que ciertas leyes secundarias; la modificación de un precepto constitucional puede plantearse con agilidad si sólo consiste en una frase de impacto: "el respeto a las tradiciones jurídicas de las comunidades indígenas", "salario digno y remunerador", "derecho a la información", "vivienda decorosa", etcétera; sin embargo, la concreción, aplicación y exigibilidad de la disposición constitucional es etérea, debido a múltiples pretextos, desde económicos hasta políticos, por lo que se ha convertido a la Constitución en un ideario político, un documento programático, más que una norma jurídica exigible ante tribunales y vinculante de todas las autoridades como debiera ser.

Las reformas iniciadas por el presidente de la República han fortalecido primariamente al Poder Ejecutivo y a su administración pública, no sólo en el ámbito propio de la administración pública, sino en áreas que sustantivamente corresponderían a los otros poderes. Se ha ampliado las facultades legisferantes del Poder Ejecutivo, no sólo en lo que respecta al proceso legislativo, como el reconocimiento del refrendo de leyes, la capacidad de iniciativa o el silencio sobre la ausencia de promulgación de leyes, sino también en el florecimiento de los reglamentos administrativos y el reconocimiento legal, contrario a la Constitución, de la facultad de los secretarios de Estado de dictar verdaderos reglamentos, con nombres de circulares o normas oficiales mexicanas, o incluso tratados internacionales, con el nombre de acuerdos interinstitucionales. Por otra parte, las funciones jurisdiccionales del Poder Ejecutivo se han incrementado en áreas administrativas, agrarias, laborales y fiscales, entre otras; desprendiendo dichas áreas del Poder Judicial propiamente dicho y entregándolas a la esfera del Poder Ejecutivo.

Por lo que hace al procedimiento de reforma constitucional, éste fue adicionado por decreto publicado el veintiuno de octubre de mil novecientos sesenta y seis, sólo en cuanto a que el cómputo del voto de las legislaturas en lo que atañe a las reformas o adiciones constitucionales y la declaración de que éstas queden incorporadas a la Constitución, pueden formularse tanto por el Congreso de la Unión, cuando esté reunido, como por la Comisión Permanente durante sus periodos de receso.

2.6.2 El control jurisdiccional sobre el procedimiento de reforma constitucional.

De acuerdo con lo sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es

susceptible de control jurisdiccional,⁹¹ pues dice que la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las Legislaturas Estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las Legislaturas Locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales, *no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de órgano reformador de la Constitución, por lo que al realizar una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituye de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.*

En este mismo sentido la Corte ha sostenido que la controversia constitucional es improcedente para impugnar el procedimiento de reformas y adiciones a la constitución federal,⁹² ya que si se toma en consideración lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las diversas exposiciones de motivos y dictámenes relativos a las reformas a este precepto constitucional, se desprende *que la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la propia Constitución, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales. De lo anterior deriva*

⁹¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª ép., México, t. XVI, p. 1136 tesis: P.J.J. 39/2002.

⁹² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª ép., México, t. XVI, p. 997, tesis: P.J.J. 40/2002.

que el citado precepto constitucional no contempla dentro de los órganos, poderes o entidades que pueden ser parte dentro de una controversia constitucional, al Órgano Reformador de la Constitución previsto en el artículo 135 del mismo ordenamiento, pues no se trata de un órgano de igual naturaleza que aquellos en quienes se confían las funciones de gobierno; además de que se integra por órganos de carácter federal y locales, es a quien corresponde, en forma exclusiva, por así disponerlo la Constitución Federal, acordar las reformas y adiciones a ésta, y de ahí establecer las atribuciones y competencias de los órganos de gobierno, sin que tampoco, al referirse el citado artículo 105, fracción I, a "disposiciones generales" comprenda las normas constitucionales.

Las anteriores jurisprudencias dieron marcha atrás a lo que se tradujo en el reconocimiento de que las reformas del orden jurídico constitucional podían ser objeto de un medio de control de la regularidad constitucional tal como se desprende de las tesis que se anexan a esta investigación.⁹³

Por otra parte resulta congruente la improcedencia del juicio de amparo cuando se ataca un precepto constitucional.⁹⁴ Una vez aprobada alguna reforma o adición a la Constitución General de la República por el llamado poder reformador o constituyente permanente, que lo conforman el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, conforme al artículo 135 de la Carta Magna, *pasa aquella reforma a formar parte del texto mismo de la ley fundamental, que es la norma suprema de toda la Unión, en términos del artículo 133; y como tal norma en principio nunca puede ser inconstitucional, sólo deberá ser corregida la existencia de alguna eventual reforma que se estime contraria al espíritu del constituyente de Querétaro, por medio de otra reforma y por el órgano de referencia.* Sostener lo contrario, sería tanto como admitir que un poder constituido, como lo es el Judicial de la Federación, asumiera funciones de poder constituyente. Además, el juicio de garantías, conforme a lo dispuesto por el

⁹³ Vid. anexo 4 "El control jurisdiccional sobre el procedimiento de reforma constitucional en México"

⁹⁴ *Semanario Judicial de la Federación*, 9ª ép., México, t. XI, p. 244, amparo en revisión 60/92.

artículo 103 constitucional, sólo procede contra leyes secundarias o actos de autoridad (constituida) que vulneren o restrinjan garantías individuales y es evidente que la ley suprema no puede, en términos constitucionales, vulnerar las garantías individuales que ella misma establece.

De la misma forma la demanda de amparo es improcedente⁹⁵, si se reclama la aprobación del decreto que reformó el artículo 27 constitucional, así como la ejecución que las nuevas autoridades agrarias den a tales enmiendas y el juez de Distrito la desecha con apoyo en la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el artículo 1o. ambos de la Ley de Amparo, su actuar es correcto; toda vez que en el artículo 103 de la Carta Magna, *se hace una enumeración limitativa de los casos en que procede el juicio de amparo de donde se advierte que las reformas a los artículos de la propia Constitución, no están contempladas dentro de los supuestos de procedencia de juicio de garantías*; por tanto, al ser este artículo limitativo y no enunciativo, debe considerarse que se actualiza en la especie la causal de improcedencia invocada.

En este orden de ideas resulta congruente que los estatutos de la Constitución Federal no pueden ser contradictorios entre sí⁹⁶, pues *las reformas a los artículos 49 y 131 de la Constitución, efectuadas por el Congreso de la Unión, no adolecen de inconstitucionalidad, ya que jurídicamente la Carta Magna no tiene ni puede tener contradicciones, de tal manera que, siendo todos sus preceptos de igual jerarquía, ninguno de ellos prevalece sobre los demás*; por lo que no se puede decir que algunos de sus estatutos no deban observarse por ser contrarios a lo dispuesto por otros. *La Constitución es la norma fundamental que unifica y da validez a todas las demás normas que constituyen un orden jurídico determinado y conforme a su artículo 133, la Constitución no puede ser inconstitucional; es un postulado sin el cual no se podría hablar de orden jurídico positivo, porque es*

⁹⁵ *Semanario Judicial de la Federación*, 9ª ép., México, t. 58, p. 63, tesis: XII.1o. J/5.

⁹⁶ *Semanario Judicial de la Federación*, 9ª ép., México, t. 39, 1ª parte, p. 22, amparo en revisión 8165/62.

precisamente la Carta Fundamental la que unifica la pluralidad de normas que componen el derecho positivo de un Estado. Además, si es "la Ley Suprema de toda la Unión", únicamente puede ser modificada o adicionada de acuerdo con las disposiciones de la misma que en el derecho mexicano se contienen en el artículo 135 constitucional, y únicamente por conducto de un órgano especialmente calificado pueden realizarse las modificaciones o adiciones, y por exclusión, ningún otro medio de defensa legal como el juicio de amparo es apto para modificarla.

2.7 CUADRO COMPARATIVO

CONSTITUCIONES MEXICANAS

	1824	1836	1843	1847	1857	1917
Reforma parcial	*	*	*	*	*	*
Cláusulas de intangibilidad	*			*		
Límites temporales	*	*		*		
Aplicación del procedimiento legislativo ordinario	*	*	*	*	*	*
Iniciativa por representantes	*	*	*	*	*	*
Prohibición del derecho de veto	*					
Autorización del derecho de veto		*	*	*		
Aprobación 2/3 Congreso					*	*
Plebiscito						

CAPÍTULO III

LEGISLACIÓN COMPARADA

El presente apartado tiene como finalidad exponer en forma coherente y ordenada los procedimientos de reforma constitucional creados en diferentes estados de latinoamérica, pues la mayoría de ellos, ha establecido novedosos métodos que pudieran adecuarse a nuestro ordenamiento jurídico.

3.1 ARGENTINA

El procedimiento para reformar la Constitución Nacional de Argentina⁹⁷ es el establecido por el artículo 30 del mismo pacto federal, el cual posibilita la reforma parcial o total. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará esta sino por una convención convocada al efecto.

Por otra parte, los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. Pero por cuanto hace a las reformas constitucionales, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal, estas no podrán ser objeto de iniciativa popular.

Por último es atribución del Poder Ejecutivo hacer anualmente la apertura de las sesiones del congreso, en la que dará cuenta del estado de la Nación, de las reformas prometidas por la Constitución, y recomendando a su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes.

⁹⁷ "Constitución Nacional de Argentina de 1994", Bases de Datos Políticos de las Américas, <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Argentina/argen94.html>

3.2 BOLIVIA

El procedimiento de reforma de la Constitución de la República de Bolivia,⁹⁸ se encuentra previsto en el título segundo del mencionado documento, el cual abarca del artículo 230 al 235, mismo que se analiza en los siguientes términos:

El citado procedimiento constitucional permite la reforma parcial previa declaración de la necesidad de reforma; la cual se determinará con precisión en una ley ordinaria aprobada por dos tercios de los miembros presentes en cada una de las Cámaras. Esta ley puede ser iniciada en cualquiera de las Cámaras, conforme a lo establecido en el Pacto Federal Boliviano.

Posteriormente la ley declaratoria de la reforma se envía al Ejecutivo para su promulgación, sin que éste pueda vetarla. La siguiente fase del proceso ocurre en las primeras sesiones de la legislatura de un nuevo período constitucional en donde se considerará el asunto por la Cámara que proyectó la reforma y, si ésta fuere aprobada por dos tercios de votos, se pasará a la otra para su revisión, la que también requerirá dos tercios. Los demás trámites serán los mismos que la Constitución señala para las relaciones entre las dos Cámaras.

Una vez que las Cámaras deliberan y votan la reforma ajustándola a las disposiciones que determinen la ley de declaratoria de aquella; la reforma sancionada pasará al Ejecutivo para su promulgación, sin que el Presidente de la República pueda observarla.

Es facultad del Congreso dictar leyes interpretativas de la Constitución. Estas leyes requieren dos tercios de votos para su aprobación y no pueden ser vetadas por el Presidente de la República.

⁹⁸ "Constitución Política de la República de Bolivia de 1995", Bases de Datos Políticos de las Américas, <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Bolivia/consboliv1615.html>.

En los casos en que la enmienda sea relativa al período constitucional del Presidente de la República, será cumplida sólo en el siguiente período.

Finalmente cabe señalar que quedan abrogadas las leyes y disposiciones que se opongan a su Constitución, así como que son atribuciones del Tribunal Constitucional conocer y resolver las demandas respecto a procedimientos en la reforma de la Constitución.

3.3 BRASIL

El procedimiento para reformar la Constitución de Brasil⁹⁹ es el establecido en los numerales 59 y 60, el primero de ellos menciona que el proceso legislativo comprende, además la elaboración de enmiendas a la Constitución; el segundo precepto dice que la Constitución podrá ser enmendada mediante propuesta de un tercio, al menos, de los miembros de la Cámara de los Diputados o del Senado Federal; por el Presidente de la República y; por mas de la mitad de las Asambleas Legislativas de las unidades de la Federación, manifestándose cada una de ellas por mayoría relativa de sus miembros.

Por otra parte dicho numeral establece que la Constitución no podrá ser enmendada bajo la vigencia de intervención federal, del estado de defensa o del estado de sitio; que la propuesta será discutida y votada en cada Cámara del Congreso Nacional dos veces, considerándose aprobada si obtuviera en ambas tres quintos de los votos de los respectivos miembros. La enmienda a la Constitución será promulgada por las Mesas de la Cámara de los Diputados y del Senado Federal con el respectivo número de orden.

No será objeto de deliberación la propuesta de enmienda tendiente a abolir: La forma federal del Estado; el voto directo, secreto, universal y periódico; la separación de los poderes; los derechos y garantías individuales.

⁹⁹ Juan Alberto CARVAJAL, *op. cit.*, *supra*, nota 10, p. 457

La materia objeto de propuesta de enmienda rechazada o considerada inoperante, no podrá ser objeto de nueva propuesta en la misma sesión legislativa.

3.4 COLOMBIA

La Constitución Política de Colombia de 1991¹⁰⁰, en su título XIII establece que podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.

Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.

El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara. En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.

Mediante ley aprobada por mayoría de los miembros de una y otra Cámara, el Congreso podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca una Asamblea Constituyente con la competencia, el período y la composición que la misma ley determine.

Se entenderá que el pueblo convoca la Asamblea, si así lo aprueba, cuando menos, una tercera parte de los integrantes del censo electoral. La

¹⁰⁰ "Constitución Política de Colombia de 1991", Bases de Datos Políticos de las Américas, <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Colombia/html>.

Asamblea deberá ser elegida por el voto directo de los ciudadanos, en acto electoral que no podrá coincidir con otro.

A partir de la elección quedará en suspenso la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución durante el término señalado para que la Asamblea cumpla sus funciones. La Asamblea adoptará su propio reglamento.

Deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo, un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral. La reforma se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral.

Por iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos en las condiciones del artículo 155, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente.

La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral.

Los Actos Legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de la Asamblea Constituyente, sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título. La

acción pública contra estos actos sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2.

3.5 CHILE

Para llevar a cabo una reforma en la Constitución de Chile¹⁰¹ se debe observar lo previsto del artículo 116 al 119; ya que dentro de estos, se establece que los proyectos para tal efecto podrán ser iniciados por mensaje del Presidente de la República o por moción de cualquiera de los miembros del Congreso Nacional. Las mociones no pueden ser firmadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores

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

Pero si la reforma recayere sobre el capítulo I que contempla las Bases de la inconstitucionalidad; capítulo III que articula los derechos y deberes constitucionales ; capítulo VII que regula lo concerniente al Tribunal Constitucional; capítulo X relativo a las Fuerzas armadas de orden y seguridad pública; capítulo XI concerniente al Consejo de Seguridad; y al capítulo XIV relativo a la Reforma de la Constitución, se necesitará, en cada Cámara, la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Las dos Cámaras, reunidas en Congreso Pleno, serán convocadas por el Presidente del Senado a una sesión pública, que se celebrará no antes de treinta ni después de sesenta días contados desde la aprobación de un proyecto, en la que, con asistencia de la mayoría del total de sus miembros, tomarán conocimiento de él y procederán a votarlo sin debate.

¹⁰¹ "Constitución Política de la República de Chile de 1980 con reforma de 2000", Bases de Datos Políticos de las Américas, <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Chile/chile01.html>.

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

Si el Presidente observare parcialmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso, las observaciones se entenderán aprobadas con el voto conforme de las tres quintas o dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, y se devolverá al Presidente para su promulgación.

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

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

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

El Tribunal Calificador comunicará al Presidente de la República el resultado del plebiscito, y especificará el texto del proyecto aprobado por la ciudadanía, el que deberá ser promulgado como reforma constitucional dentro de los cinco días siguientes a dicha comunicación. Una vez promulgado el proyecto y desde la fecha de su vigencia, sus disposiciones formarán parte de la Constitución y se tendrán por incorporadas a ésta.

3.6 ECUADOR

La constitución política de la República de Ecuador¹⁰² tiene como objetivo consolidar la unidad de la nación en el reconocimiento de la diversidad de sus regiones, pueblos, etnias y culturas. En ejercicio de su soberanía, establece las normas fundamentales que amparan los derechos y libertades, organizan el Estado y las instituciones democráticas e impulsan el desarrollo económico y social.

Se podrán realizar reformas a la Constitución por el Congreso Nacional o mediante consulta popular. Podrán presentar proyectos de reforma constitucional ante el Congreso Nacional, las siguientes figuras:

- Un número de diputados equivalente al veinte por ciento de sus integrantes o un bloque legislativo.

¹⁰² "Constitución aprobada el 5 de junio de 1998", Bases de Datos Políticos de las Américas, <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Ecuador/ecuador98.html>.

- El Presidente de la República.
- La Corte Suprema de Justicia
- El Tribunal Constitucional
- Un número de personas en ejercicio de los derechos políticos, cuyos nombres consten en el padrón electoral, y que equivalgan al uno por ciento de los inscritos en él.

Posteriormente, el Congreso Nacional conoce y discute los proyectos de reforma constitucional, mediante el mismo trámite previsto para la aprobación de las leyes. El segundo debate, en el que se requerirá del voto favorable de las dos terceras partes de la totalidad de miembros del Congreso, no podrá efectuarse sino luego de transcurrido un año a partir de la realización del primero. Una vez aprobado el proyecto, el Congreso lo remitirá al Presidente de la República para su sanción u objeción.

Cuando se reforma la Constitución por consulta popular el Presidente de la República convocará a esta en los casos de urgencia, calificados previamente por el Congreso Nacional con el voto de la mayoría de sus integrantes. En los demás casos, la consulta procederá cuando el Congreso Nacional no haya conocido, aprobado o negado las reformas en el término de ciento veinte días contados a partir del vencimiento del plazo de un año.

En ambos eventos se pondrán en consideración del electorado textos concretos de reforma constitucional que, de ser aprobados, se incorporarán inmediatamente a la Constitución.

En caso de duda sobre el alcance de las normas contenidas en la Constitución, el Congreso Nacional podrá interpretarlas de un modo generalmente

obligatorio. Tendrán la iniciativa para la presentación de proyectos de interpretación constitucional, las mismas personas u organismos que la tienen para la presentación de proyectos de reforma, su trámite será el establecido para la expedición de las leyes. Su aprobación requerirá del voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso Nacional. Todo esto se regula en el capítulo tercero de la Constitución política de Ecuador precisamente en los artículos 280 a 282.

En concordancia con estos numerales el artículo 104 del mismo ordenamiento legal establece que el Presidente de la República podrá convocar a consulta popular para reformar la Constitución; por su parte el artículo 130 reconoce que el Congreso Nacional tendrá entre sus deberes y atribuciones: reformar la Constitución e interpretarla de manera generalmente obligatoria; y por cuanto hace a la aprobación de un tratado o convenio, el artículo 162, establece que si en este se exige una reforma constitucional, no podrá hacerse sin que antes se haya expedido dicha reforma.

3.7 GUATEMALA

Las formalidades para la modificación a la Constitución Política de la República de Guatemala,¹⁰³ son las establecidas en los numerales 277-280 del mismo pacto federal, mismas que se explican en los siguientes términos:

Los facultados para proponer reformas a la Constitución son:

- El Presidente de la República en Consejo de Ministros;
- Diez o más diputados al Congreso de la República;

¹⁰³"Constitución Política de la República de Guatemala de 1985", Bases de Datos Políticos de las Américas, <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Guate/reforms99.html>.

- La Corte de Constitucionalidad; y
- El pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República, por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registros de Ciudadanos.

En Cualquiera de los casos anteriores, el Congreso de la República debe ocuparse sin demora alguna del asunto planteado.

Para que la Asamblea Nacional Constituyente pueda reformar cualquier artículo relacionado con derechos individuales contenidos en la Constitución, es indispensable que el Congreso de la República, con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que lo integran, convoque a una Asamblea Nacional Constituyente. En el decreto de convocatoria señalará el artículo o los artículos que haya de revisarse y se comunicará al Tribunal Supremo Electoral para que fije la fecha en que se llevarán a cabo las elecciones dentro del plazo máximo de ciento veinte días, procediéndose en lo demás conforme a la Ley Electoral Constitucional.

La Asamblea Nacional Constituyente y el Congreso de la República podrán funcionar simultáneamente. Las calidades requeridas para ser diputado a la Asamblea Nacional Constituyente son las mismas que se exigen para ser Diputado al Congreso y los diputados constituyentes gozarán de iguales inmunidades y prerrogativas.

No se podrá simultáneamente ser diputado a la Asamblea Nacional Constituyente y al Congreso de la República.

Las elecciones de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente, el número de diputados a elegir y las demás cuestiones relacionadas, con el proceso

electoral se normarán en igual forma que las elecciones al Congreso de la República.

Para cualquier otra reforma constitucional, será necesario que el Congreso de la República la apruebe con el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de diputados. Las reformas no entrarán en vigencia sino hasta que sean ratificadas mediante la consulta popular tal y como lo señala el artículo 173 de la Constitución.¹⁰⁴

Si el resultado de la consulta popular fuere de ratificación de la reforma, ésta entrará en vigencia sesenta días después que el *Tribunal Supremo Electoral* anuncie el resultado de la consulta.

3.8 HONDURAS

La reforma a la Constitución de la República de Honduras¹⁰⁵ podrá decretarse por el Congreso Nacional, en sesiones ordinarias, con dos tercios de votos de la totalidad de sus miembros. El decreto señalará al efecto el artículo o artículos que hayan de reformarse, y el mismo deberá ser ratificado por la subsiguiente legislatura ordinaria, por igual número de votos, para que entre en vigencia.

Lo anterior hace referencia al artículo 373 y 374 constitucionales mismos que no podrán reformarse, en ningún caso, así como ninguno de los artículos que se refieren a la forma de gobierno, al territorio nacional, al período presidencial, a

¹⁰⁴ Artículo 173.- (Adicionado) Procedimiento consultivo. Las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos. La consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la o las preguntas se someterán a los ciudadanos. "La ley constitucional electoral regulará lo relativo a esta institución."

¹⁰⁵ "Constitución de la República de Honduras de 1982 con reformas hasta el decreto 2 de 1999", Bases de Datos Políticos de las Américas, <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Honduras/hond82.html>.

la prohibición para ser nuevamente Presidente de la República, el ciudadano que lo haya desempeñado bajo cualquier título y el referente a quienes no pueden ser Presidentes de la República por el período subsiguiente. No será necesaria la sanción, ni el Poder Ejecutivo tendrá el derecho de veto cuando se decreten reformas a la Constitución de la República.

El ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser Presidente o Designado. El que quebrante esta disposición o proponga su reforma, así como aquellos que lo apoyen directa o indirectamente, cesarán de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos, y quedarán inhabilitados por diez años para el ejercicio de toda función pública.

3.9 NICARAGUA

El procedimiento para la modificación de la Constitución de Nicaragua¹⁰⁶ de 1987, con reformas de 1995, es el establecido en el numeral 191 el cual establece que: la Asamblea Nacional está facultada para reformar parcialmente la constitución de mérito y para conocer y resolver sobre la iniciativa de reforma total de la misma. La iniciativa de reforma parcial corresponde al Presidente de la República o a un tercio de los representantes ante la Asamblea Nacional. La iniciativa de reforma total corresponde a la mitad más uno de los Representantes ante la Asamblea Nacional.

En este sentido el artículo 192 enuncia que la iniciativa de reforma parcial deberá señalar el o los artículos que se pretenden reformar con expresión de motivos; deberá ser enviada a una comisión especial que dictaminará en un plazo no mayor de sesenta días. El proyecto de reforma recibirá a continuación el trámite previsto para la formación de la ley. La iniciativa de reforma parcial deberá ser discutida en dos legislaturas.

¹⁰⁶ "Constitución Política de Nicaragua de 1987", Bases de Datos Políticos de las Américas, <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Nica/nica95.htm>

La iniciativa de reforma total se articula en el numeral 193 el cual obliga a seguir los mismos trámites fijados para la reforma parcial, en lo que sea conducente a su presentación y dictamen. Al aprobarse la iniciativa de reforma total, la Asamblea Nacional fijará un plazo para la convocatoria de elecciones de Asamblea Nacional Constituyente. La Asamblea Nacional conservará su mandato hasta la instalación de la nueva Asamblea Nacional Constituyente. Mientras no se apruebe por la Asamblea Nacional Constituyente la nueva Constitución, seguirá en vigencia la presente Constitución.

En cuanto a la aprobación de la reforma parcial requerirá del voto favorable del sesenta por ciento de los Representantes. En el caso de aprobación de la iniciativa de reforma total se requerirá los dos tercios del total de Representantes. El Presidente de la República promulgará la reforma parcial y en éste caso no podrá ejercer el derecho al veto.

La reforma de las leyes constitucionales se realizará de acuerdo al procedimiento establecido para la reforma parcial de la Constitución, con la excepción del requisito de las dos legislaturas.

3.10 PARAGUAY

La Constitución de la República de Paraguay¹⁰⁷ en su Título IV, artículo 289 establece las formalidades para su reforma total, mismas que se detallan a continuación:

La reforma de esta Constitución sólo procederá luego de diez años de su promulgación. Podrán solicitar la reforma el veinticinco por ciento de los legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso, el Presidente de la República o treinta mil electores, en petición firmada.

¹⁰⁷ "Constitución de la República de Paraguay de 1992", Bases de Datos Políticos de las Américas, <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Paraguay/para1992.html>. Balmelli, Carlos Q. Mateo.

La declaración de la necesidad de la reforma sólo será aprobada por mayoría absoluta de dos tercios de los miembros de cada Cámara del Congreso. Una vez decidida la necesidad de la reforma, el Tribunal Superior, de Justicia Electoral llamará a elecciones dentro del plazo de ciento ochenta días, en comicios generales que no coincidan con ningún otro.

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

Los convencionales tendrán las mismas inmunidades establecidas para los miembros del Congreso. Sancionada la nueva Constitución por la Convención Nacional Constituyente, quedará promulgada de pleno derecho.

Por otra parte en el artículo 290 se enuncia el procedimiento para la reforma parcial el cual se titula en dicho pacto federal de la enmienda, mismo que se enuncia en los siguientes términos:

Transcurridos tres años de promulgada esta Constitución, podrán realizarse enmiendas a iniciativa de la cuarta parte de los legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso, del Presidente de la República o de treinta mil electores, en petición firmada. El texto íntegro de la enmienda deberá ser aprobado por mayoría absoluta en la Cámara de origen. Aprobado el mismo, se requerirá igual tratamiento en la Cámara revisora. Si en cualquiera de las Cámaras no se reuniese la mayoría requerida para su aprobación, se tendrá por rechazada ésta, y solo podría volverse a presentar hasta el término de un año.

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

la enmienda quedará sancionada y promulgada, incorporándose al texto institucional. Si la enmienda es derogatoria, no podrá promoverse otra sobre el mismo tema antes de tres años.

No se utilizará el procedimiento indicado en la enmienda, sino el de la reforma, para aquellas disposiciones que afecten el modo de elección, la composición, la duración de mandatos a los atribuciones de cualquiera de los poderes del Estado, o las disposiciones de los Capítulos I, II, III y IV del Título II, de la Parte I. que prescriben sobre los derechos, los deberes y las garantías; de la libertad; de la igualdad y; de los derechos de la familia.

Finalmente el artículo 291 establece que la Convención Nacional Constituyente es independiente de los poderes constituidos. Se limitará, durante el tiempo que duren sus deliberaciones, a sus labores de reforma, con exclusión de cualquier otra tarea. No se arrogará las atribuciones de los poderes del Estado, no podrá sustituir a quienes se hallen en ejercicio de ellos, ni acortar o ampliar su mandato.

3.11 PERÚ

La Constitución Política del Perú¹⁰⁸ de 1993, determina en el artículo 206 que su reforma deberá ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República. La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de

¹⁰⁸ "La Constitución Política del Perú de 1993", Bases de Datos Políticos de las Américas Last, <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Peru/per93.html>.

ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.

3.12 EL SALVADOR

La Constitución Política de la República de El Salvador¹⁰⁹, establece que para su reforma se atenderá a lo dispuesto por el numeral 248, en donde expresa que la reforma podrá acordarse por la Asamblea Legislativa, con el voto de la mitad más uno de los Diputados electos, y que para que pueda decretarse deberá ser ratificada por la siguiente Asamblea Legislativa con el voto de los dos tercios de los Diputados electos. Así ratificada, se emitirá el decreto correspondiente, el cual se mandará a publicar en el Diario Oficial. La reforma únicamente puede ser propuesta por los Diputados en un número no menor de diez.

De igual forma prescribe que no podrá reformarse en ningún caso los artículos de esta Constitución que se refieren a la forma y sistema de gobierno, al territorio de la República y a la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República.

3.13 URUGUAY

La Constitución de la República Oriental del Uruguay¹¹⁰ de 1967, con reformas hasta 1996, establece su procedimiento de reforma en el artículo 331 el cual prescribe que podrá ser reformada, en su totalidad o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos:

A) Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al

¹⁰⁹ "Constitución Política de la República de El Salvador de 1983", Bases de Datos Políticos de las Américas, <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/EISal/EISal83.html>.

¹¹⁰ "Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967, con Reformas hasta 1996", Bases de Datos Políticos de las Américas, <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Uruguay/uruguay96.html>.

Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata.

La Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, podrá formular proyectos sustitutivos que someterá a la decisión plebiscitaria, juntamente con la iniciativa popular.

B) Por proyectos de reforma que reúnan dos quintos del total de componentes de la Asamblea General, presentados al Presidente de la misma, los que serán sometidos al plebiscito en la primera elección que se realice.

Para que el plebiscito sea afirmativo en los casos de los incisos A) y B), se requerirá que vote por "SI" la mayoría absoluta de los ciudadanos que concurren a los comicios, la que debe representar por lo menos, el treinta y cinco por ciento del total de inscriptos en el Registro Cívico Nacional.

C) Los Senadores, los Representantes y el Poder Ejecutivo podrán presentar proyectos de reforma que deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los componentes de la Asamblea General.

El proyecto que fuere desechado no podrá reiterarse hasta el siguiente período legislativo, debiéndose observar las mismas formalidades.

Aprobada la iniciativa y promulgada por el Presidente de la Asamblea General, el Poder Ejecutivo convocará, dentro de los noventa días siguientes, a elecciones de una Convención Nacional Constituyente que deliberará y resolverá sobre las iniciativas aprobadas para la reforma, así como sobre las demás que puedan presentarse ante la Convención. El número de convencionales será doble del de Legisladores. Conjuntamente se elegirán suplentes en número doble al de convencionales. Las condiciones de elegibilidad, inmunidades e incompatibilidades, serán las que rijan para los Representantes.

Su elección por listas departamentales, se regirá por el sistema de la representación proporcional integral y conforme a las leyes vigentes para la elección de Representantes. La Convención se reunirá dentro del plazo de un año, contado desde la fecha en que se haya promulgado la iniciativa de reforma. Las resoluciones de la Convención deberán tomarse por mayoría absoluta del número total de convencionales y terminar sus tareas dentro del año, contado desde la fecha de su instalación. El proyecto o proyectos redactados por la Convención serán comunicados al Poder Ejecutivo para su inmediata y profusa publicación.

El proyecto o proyectos redactados por la Convención deberán ser ratificados por el Cuerpo Electoral, convocado al efecto por el Poder Ejecutivo, en la fecha que indicará la Convención Nacional Constituyente.

Los votantes se expresarán por "Sí" o por "No" y si fueran varios los textos de enmienda, se pronunciarán por separado sobre cada uno de ellos. A tal efecto, la Convención Constituyente agrupará las reformas que por su naturaleza exijan pronunciamiento de conjunto. Un tercio de miembros de la Convención podrá exigir el pronunciamiento por separado de uno o varios textos. La reforma o reformas deberán ser aprobadas por mayoría de sufragios, que no será inferior al treinta y cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional.

En los casos de los apartados A) y B) sólo se someterán a la ratificación plebiscitaria simultánea a las más próximas elecciones, los proyectos que hubieran sido presentados con seis meses de anticipación - por lo menos a la fecha de aquéllas, o con tres meses para las fórmulas sustitutivas que aprobare la Asamblea General en el primero de dichos casos. Los presentados después de tales términos, se someterán al plebiscito conjuntamente con las elecciones subsiguientes.

D) La Constitución podrá ser reformada, también, por leyes constitucionales que requerirán para su sanción, los dos tercios del total de componentes de cada una de las Cámaras dentro de una misma Legislatura. Las leyes constitucionales no podrán ser vetadas por el Poder Ejecutivo y entrarán en vigencia luego que el electorado convocado especialmente en la fecha que la misma ley determine, expresa su conformidad por mayoría absoluta de los votos emitidos y serán promulgadas por el Presidente de la Asamblea General.

E) Si la convocatoria del Cuerpo Electoral para la ratificación de las enmiendas, en los casos de los apartados A), B), C) y D) coincidiera con alguna elección de integrantes de órganos del Estado, los ciudadanos deberán expresar su voluntad sobre las reformas constitucionales, en documento separado y con independencia de las listas de elección. Cuando las reformas se refieran a la elección de cargos electivos, al ser sometidas al plebiscito, simultáneamente se votará para esos cargos por el sistema propuesto y por el anterior, ya que en todo momento la decisión plebiscitaria tendrá fuerza imperativa.

3.14 VENEZUELA

La Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela de 1999,¹¹¹ en su título IX establece la reforma constitucional dividida esta en el capítulo I que prescribe sobre las enmiendas y el capítulo II que enuncia sobre la reforma constitucional; así el artículo 340 establece que la enmienda tiene por objeto la adición o modificación de uno o varios artículos de la Constitución, sin alterar su estructura fundamental.

Las enmiendas a la Constitución de mérito se tramitarán en la forma siguiente: La iniciativa podrá partir del quince por ciento de los ciudadanos y ciudadanas inscritas en el Registro Civil y Electoral; o de un treinta por ciento de

¹¹¹ "Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela", Biblioteca electrónica, <http://www.analitica.com/bitlibrioteca/anc/constitucion1999.asp#t9>

los integrantes de la Asamblea Nacional o del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros.

Cuando la iniciativa parta de la Asamblea Nacional, la enmienda requerirá la aprobación de ésta por la mayoría de sus integrantes y se discutirá, según el procedimiento establecido en esta Constitución para la formación de leyes.

El Poder Electoral someterá a referendo las enmiendas a los treinta días siguientes a su recepción formal. Se considerarán aprobadas las enmiendas de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y la ley respecto al referendo aprobatorio.

Las enmiendas serán numeradas consecutivamente y se publicarán a continuación de la Constitución sin alterar el texto de ésta, pero anotando al pie del artículo o artículos enmendados la referencia de número y fecha de la enmienda que lo modificó.

En cuanto al capítulo II antes aludido este indica que la Reforma Constitucional tiene por objeto una revisión parcial de esta Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto Constitucional.

La iniciativa de la Reforma de la Constitución la ejerce la Asamblea Nacional mediante acuerdo aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes, por el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros o a solicitud de un número no menor del quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral.

La iniciativa de Reforma Constitucional será tramitada por la Asamblea Nacional en la forma siguiente:

El Proyecto de Reforma Constitucional tendrá una primera discusión en el período de sesiones correspondiente a la presentación del mismo. Una segunda discusión por Título o Capítulo, según fuera el caso. Una tercera y última discusión artículo por artículo.

El proyecto de Reforma Constitucional aprobado por la Asamblea Nacional se someterá a referendo dentro de los treinta días siguientes a su sanción. El referendo se pronunciará en conjunto sobre la Reforma, pero podrá votarse separadamente hasta una tercera parte de ella, si así lo aprobara un número no menor de una tercera parte de la Asamblea Nacional o si en la iniciativa de reforma así lo hubiere solicitado el Presidente o Presidenta de la República o un número no menor del cinco por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral.

Se declarará aprobada la Reforma Constitucional si el número de votos afirmativos es superior al número de votos negativos. La iniciativa de Reforma Constitucional revisada no podrá presentarse de nuevo en un mismo período constitucional a la Asamblea Nacional. El Presidente o Presidenta de la República estará obligado a promulgar las Enmiendas y Reformas dentro de los diez días siguientes a su aprobación.

Por otra parte, dicha ley fundamental en el capítulo III, establece que el pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario. En ejercicio de dicho poder, puede convocar a una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución.

La iniciativa de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente podrá hacerla el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; la Asamblea Nacional, mediante acuerdo de la dos terceras partes de sus integrantes; los Consejos Municipales en cabildos, mediante el voto de las dos

terceras partes de los mismos; y el quince por ciento de los electores inscritos y electoras en el registro electoral.

El Presidente o Presidenta de la República no podrá objetar la nueva Constitución. Los poderes constituidos no podrán en forma alguna impedir las decisiones de la Asamblea Constituyente.

A efectos de la promulgación de la nueva Constitución, ésta se publicará en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela o en la Gaceta de la Asamblea Constituyente.

3.15 CUADRO COMPARATIVO

	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Paraguay	Perú	Salvador	Uruguay	Venezuela
Reforma parcial	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Reforma total	*			*					*	*			*	*
Declaración de necesidad	*	*					*	*		*				
Iniciativa por ciudadanos	*			*		*	*			*	*		*	*
Iniciativa por representantes	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Prohibición del derecho de veto		*						*	*		*		*	
Autorización del derecho de veto					*	*								
Aprobación de 2/3 Congreso		*	*		*	*	*	*	*			*	*	
Aplicación Procedimiento legislativo ordinario		*	*			*	*		*		*			*
Límites temporales										*				
Artículos irreformables			*					*				*		
Procedimiento especial determinados artículos	*			*	*					*				
Interpretación de textos constitucionales en el procedimiento de reforma		*				*		*						
Controversias respecto al procedimiento de reforma		*		*				*						
Plebiscito					*								*	
Ratificación							*			*	*	*	*	*
Consulta popular				*		*	*						*	
Reconocimiento expreso del poder constituyente originario														*
Asamblea constituyente				*			*		*	*			*	*
Referendo				*						*	*			*
Tribunal Electoral							*			*				*

CAPÍTULO IV

DEFICIENCIAS DEL PROCEDIMIENTO PARA REFORMAR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En el presente apartado se argumentarán las deficiencias del procedimiento para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para después proponer soluciones al problema planteado.

4.1 Causas jurídicas

El procedimiento para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el establecido en el artículo 135 constitucional, del cual se infieren los siguientes requisitos:

- Que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes acuerde las reformas.
- Que se aprueben por la mayoría de las Legislaturas de los Estados.
- Que el Congreso de la Unión o, en su caso, la Comisión Permanente hagan el cómputo de los votos de las legislaturas.
- Que el Congreso de la Unión o, en los periodos de receso de éste, la Comisión Permanente haga la declaración de las reformas o adiciones.

Para realizar dicha actividad reformadora es necesario observar los requisitos de integración y funcionamiento de los citados poderes constituidos:

- Que exista quórum en la Cámara de Diputados o de Senadores que actúe como Cámara de Origen.
- Que exista quórum en la Cámara de Diputados o de Senadores que actúe como Cámara Revisora.
- Que exista quórum en cada una de las legislaturas al emitir su resolución aprobatoria a las reformas o adiciones
- Que en las legislaturas la resolución relativa se adopte por mayoría simple, al no preverse una mayoría especial de votación en el artículo 135 constitucional.
- Que exista quórum en las Cámaras de Diputados y de Senadores integrantes del Congreso de la Unión al realizar el cómputo y declaración de aprobación de las reformas constitucionales o en la Comisión Permanente, según el caso.

De lo antes expuesto, es necesario considerar que el precepto en estudio, no prescribe la forma en que se deberá iniciar, discutir y promulgar las reformas constitucionales, sin embargo, ante tal deficiencia la doctrina a dicho que es procedente la aplicación subsidiaria de los artículos 70, 71, 72 incisos f), h) e i) y 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disposiciones que en lo que interesan señalan:

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

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.

Artículo 122 Base primera, fracción V inciso ñ). La Asamblea de Legislativa del Distrito Federal tiene facultades para:

Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal

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.

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

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.

Art. 70.- Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

4.1.1 En la sistematización

Es necesario considerar que la aplicación de los artículos 70, 71, 72 incisos f), h) e i) y 89 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos puede resultar incorrecta, pues el artículo 135 constitucional no remite la observancia de los citados numerales, y si además se infiere que el procedimiento legislativo ordinario, fue creado para la formación de leyes o decretos que emanen con apego a dicho pacto federal, y no así para formar parte del procedimiento de reforma constitucional, puede considerarse una deficiencia más en el procedimiento de reforma constitucional.

Por otra parte es necesario recordar que los procedimientos de reforma de 1824, 1836, 1843 y 1847, remitían la observancia del procedimiento legislativo ordinario, como integridad del procedimiento de reforma, lo cual denotaba una correcta sistematización de enunciados normativos, condición que el actual ordenamiento jurídico no establece.

Resulta infundado el hecho de que se apliquen los numerales 71 y 72, pues de la discusión que sostuvieron los constituyentes de 1917, con respecto a la aprobación de la Constitución de mérito,¹¹² se concluye al respecto, que la intención del constituyente fue la creación de un procedimiento legislativo para formar normas constituidas y no así normas constituyentes,¹¹³ pues de ninguna parte de dicha discusión se desprende que el citado procedimiento se observaría en la aplicación del procedimiento de reforma constitucional. Aún más si se considera que el origen de los numerales 71 y 72 de la Constitución de 1917 lo fueron los artículos 65, 66, 67, 68, 69, 70 y 71 de la Constitución de 1857, es necesario resaltar que de igual forma su aprobación se sujetó a que los mismos constituirían un procedimiento para la creación de normas constituidas mas no para formar normas constituyentes.¹¹⁴

Ante lo anterior resulta coherente la tesis que sostiene que para interpretar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe acudir a los mecanismos que permitan conocer los valores o instituciones que pretendieron salvaguardar por el poder constituyente o por el poder revisor.¹¹⁵ El propio artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, utilizar mecanismos de interpretación jurídica. Al desentrañar el sentido y alcance de un mandato

¹¹² *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, Periodo Único, T. 1, No. 12, Querétaro 1° de diciembre de 1916.

¹¹³ SÁNCHEZ BRIGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 1995, p.133.

¹¹⁴ ZARCO, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1957, p. 680-686.

¹¹⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª ép., México, t. VII, p. 117, tesis: P. XXVIII/98.

constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por el Constituyente o el Poder Revisor. Así, el método genético-teleológico permite, al analizar la exposición de motivos de determinada iniciativa de reforma constitucional, los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión y el propio debate, descubrir las causas que generaron determinada enmienda al Código Político, así como la finalidad de su inclusión, lo que constituye un método que puede utilizarse al analizar un artículo de la Constitución, ya que en ella se cristalizan los más altos principios y valores de la vida democrática y republicana reconocidos en nuestro sistema jurídico.

En este sentido, si se admite que una reforma constitucional se promulga por un decreto del Congreso de la Unión que declara la aprobación de las reformas, es necesario advertir que el mismo es infundado pues la resolución que declara no es particular, sino que es una resolución emitida, tanto por las Legislaturas de los Estados como por el Congreso de la Unión, en tal sentido resulta inaplicable lo dispuesto por el artículo 70 de la Constitución Federal. En estos supuestos normativos sería constitucional el hecho de que el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, declararen por aprobada la reforma constitucional con fundamento en el artículo 135.

De la interpretación genética y teleológica de los preceptos antes citados con relación al procedimiento de reforma constitucional, se deduce una laguna axiológica pues la solución al hecho que se plantea es inadecuada porque el legislador no consideró la distinción de referencia. En el caso de la laguna axiológica, la solución existe se considera axiológicamente inadecuada porque no toma en cuenta la propiedad conceptual relevante, es decir, porque el sistema no hace un distinguo que debe hacerse.¹¹⁶

¹¹⁶ ALCHOURROÚN, Carlos y BULYGIN, Eugenio, *Introducción a la Metodología de las Ciencias jurídicas y sociales*, Argentina, Astrea de Rodolfo Depalma y Hnos., 1974, pp.158-159

Por ello es que la tarea del jurista en la sistematización, permite exhibir las propiedades formales del sistema, permite identificar los casos de incoherencia o laguna, que son considerados por lo común, como defectos del sistema. Esto posibilita al jurista formular propuestas para la modificación del sistema,¹¹⁷ pues, dentro de la corriente teórica que elegimos como metalenguaje, la ciencia jurídica consiste en la descripción del derecho positivo¹¹⁸ y su presentación en forma ordenada o sistemática, mediante lo cual se tiende a facilitar el conocimiento del derecho y su manejo por parte de los individuos sometidos al orden jurídico.

4.1.2 En cuanto a la prohibición del derecho de veto

Un defecto más del sistema jurídico lo genera el procedimiento de reforma constitucional, pues conforme al inciso b) del artículo 72 de la Constitución Federal, el presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley o decreto que le envíe el Congreso, dentro de diez días hábiles posteriores a aquel en que los recibió.

Situación que consideramos a todas luces infundada, toda vez que no existe enunciado normativo o base axiomática que faculte la aplicación del procedimiento legislativo instituido en los artículos 71, 72 y demás aplicables de la Constitución Federal, en el procedimiento de reforma, por las razones expuestas en el punto anterior. Sin embargo, la doctrina ha generado contradicción en sus posturas, pues por una parte se dice "si el Presidente de la República puede proponer enmiendas constitucionales, también puede vetar las que haya acordado el Congreso de la Unión, antes de la intervención de las legislaturas de los

¹¹⁷ "El despliegue del sistema que consiste en la formulación explícita de las consecuencias de la base permite descubrir las propiedades formales del sistema (coherencia y completitud) y las de la base (independencia)." *Idem.* p.118.

¹¹⁸ "La descripción del derecho no consiste en la mera transcripción de las leyes y de las otras normas jurídicas, sino que comprende, además, la operación que los juristas denominan vagamente interpretación y que consiste, fundamentalmente, en la determinación de las consecuencias que se derivan de tales normas." *Idem.* p.113.

Estados en el procedimiento reformativo o aditivo correspondiente en los términos del artículo 135 de nuestra ley fundamental",¹¹⁹ descripción que pudiera considerarse como verdadera, pues en el supuesto sin conceder, que fuera aplicable el procedimiento legislativo ordinario para reformar la Constitución y máxime si no existe disposición expresa que prohíba al Ejecutivo vetar un proyecto de reforma constitucional, consideramos que pudiera ser aplicable dicha facultad; pues al existir la facultad para vetar cualquier proyecto de ley o decreto y al no encontrarse en los supuestos de prohibición, resultaría procedente el derecho de veto antes de pasarse a la aprobación de las legislaturas de los Estados.

La contradicción a esta postura se sustenta en dos argumentos, en principio se considera que el Ejecutivo no tiene facultades para vetar un proyecto de reforma, debido a que es un órgano constituido y de menor jerarquía que el poder revisor, pues la reforma constitucional solo debe ser creada por el poder establecido en el artículo 135, el cual es superior a los poderes constituidos, y que por tanto no debe ser vetada por el ejecutivo; argumento que si se tilda de verdadero, en el mismo sentido, sirve como primera incoherencia y de apoyo para la inaplicabilidad de la iniciativa por parte del ejecutivo y otros entes ajenos a los establecidos en el artículo 135 constitucional.

El segundo argumento en contra de dicha postura destaca que si "una reforma constitucional cuando se hace en los supuestos que establece el artículo 135, es acordada por el voto afirmativo de cuando menos dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en su respectiva cámara, el veto es superado,"¹²⁰ consideración que puede resultar errónea, pues del contenido del artículo 72 constitucional inciso c) se desprende una votación que por separado tiene que hacer cada Cámara para superar el veto en la creación de leyes y

¹¹⁹ BURGOA ORIGUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional*, 8ª ed., México, Porrúa, 1991 p. 778.

¹²⁰ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, 2ª ed., México, Oxford, 1999, p. 320.

decretos, a diferencia del artículo 135 constitucional, pues del análisis de éste se deduce una votación afirmativa de dos terceras partes de los individuos presentes para aprobar las reformas, por lo que se infiere una votación conjunta y no separada. Ahora bien, si las Cámaras integrantes del Congreso de la Unión solo pueden sesionar con la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros, esto es, en la Cámara de Diputados con un mínimo de 251, y la Cámara de Senadores con un mínimo de 65, y si éstas sesionan conjuntamente, los individuos presentes necesarios serían 316, de los cuales se necesita el voto afirmativo de 211 legisladores que representan las dos terceras partes de los individuos presentes. No obstante, en la actualidad se aplica una votación separada tal y como lo circunscribe el artículo 72 inciso c), que hace indispensable el voto mínimo de 167 diputados que representan el voto de dos terceras partes y posteriormente el de 44 senadores que de igual forma representan la misma fracción; situación que consideramos infundada, pues del análisis del artículo 135 constitucional se desprende una votación conjunta de los individuos presentes del Congreso de la Unión para acordar las adiciones o reformas; por lo que en el supuesto sin conceder que hubiera enunciado normativo o base axiomática que facultare la aplicación del citado procedimiento legislativo, solo se observarían las disposiciones que suplieran las deficiencias que presentare el procedimiento de reforma, luego entonces, al no existir laguna normativa en cuanto a la votación afirmativa para aprobar las reformas resulta inaplicable el artículo 72 inciso c) y por tanto la superación del derecho de veto.

Como es de observarse la aplicación del procedimiento legislativo ordinario en el procedimiento de reforma constitucional genera una serie de incoherencias que denotan un defecto en el sistema jurídico por carecer de una base axiomática que faculte o prohíba su aplicación.

4.1.3 En los límites del Poder Constituyente Instituido

El procedimiento de reforma constitucional resulta deficiente, por cuanto que no expresa, que la actividad del Congreso de la Unión, Legislaturas de los

Estados y Comisión Permanente corresponde a la de un Poder Constituyente Instituido, cuya facultad reformadora se encuentra estrictamente limitada al orden constitucional, pues si la Constitución permite a esos órganos constituidos ejercer la función constituyente, éstos han de respetar las formalidades prescritas para ello y su actividad ha de estar sujeta al control jurisdiccional.

El Poder Constituyente instituido no puede modificar las disposiciones que el texto fundamental estableciere como "intangibles" o sustanciales, en virtud de que el mismo alude a la "competencia de cambiar preceptos no esenciales de la Constitución". En consecuencia, no pueden los órganos constituidos promover reformas constitucionales, que supongan una modificación de aspectos esenciales a la Constitución Federal.

Los aspectos constitucionales que, por ser esenciales, no podrían ser objeto de modificación por parte del Poder Constituyente Instituido o Derivado, se encuentra la disminución de derechos y garantías de los ciudadanos así como la forma de gobierno y la división de funciones. En efecto, de acuerdo con SABORIO VALVERDE, "todo cambio en los derechos constitucionales debe ubicarse dentro de una tendencia evolutiva orientada a fortalecer, ampliar y mejorar la esfera de autodeterminación y desarrollo en sociedad del individuo. Este principio, plasmado en la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés, implica que los derechos fundamentales únicamente pueden reformarse para mejorar la situación preexistente".¹²¹

El procedimiento de reforma constitucional objeto de estudio no limita la actividad del Poder Constituyente Instituido, situación que se traduce en una arbitrariedad y por tanto en una deficiencia, pues las reformas esenciales solo deben ser labor del Poder Constituyente Originario atento a los principios que se describen en el siguiente apartado.

¹²¹ VALVERDE, Saborío, *op. cit. supra*, nota 51.

4.1.4 En las reformas sustanciales

Para reformar el texto constitucional en sus partes sustanciales¹²² es necesario que el Poder Constituyente Originario (pueblo) las ratifique mediante plebiscito, sin embargo el procedimiento de reforma objeto de estudio omite dicha prerrogativa, situación que consideramos como un defecto del sistema, pues atento al principio de soberanía resulta incoherente dotar a los poderes constituidos de un carácter ilimitado, originario y autónomo¹²³ pues solo éstas le corresponden al Poder Constituyente Originario (pueblo), quien puede acudir de modo eventual y transitorio al ejercicio de sus potestades originarias para revisar y modificar las decisiones políticas fundamentales y para darle a sus instituciones jurídicas, formas y contenidos nuevos con el fin de reordenar el marco de la regulación básica con una nueva orientación pluralista.

Ante las anteriores las deficiencias del procedimiento para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos proponemos la siguiente reformulación jurídica

4.2 PROPUESTA

- En cuanto a la iniciativa:

La presente Constitución podrá ser reformada por iniciativa de:

- I. El Presidente de la República;

¹²² Vid. *infra*, cap. 1 "Características del poder constituyente originario".

¹²³ El C. Primer Jefe del Congreso Constituyente de 1916-191, al hacer entrega del proyecto de Constitución reformada, se refirió a los límites del poder público en los siguientes términos "La división de las ramas del poder público obedece, según antes expresé, a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación, a fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder que se les confiere, entorpecer la marcha de los negocios públicos y aun llegar hasta alterar el orden y la paz de la república..." *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, op. cit. *supra* nota 113. p. 267.

II. Los diputados o senadores del Congreso de la Unión; y

III. Las legislaturas de las Entidades Federativas.

- En relación a la discusión:

Las iniciativas de reforma deberán presentarse ante el Congreso de la Unión, y comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, las cuales deberán ser acordadas por el voto afirmativo de dos terceras partes de los miembros de cada Cámara.

Las iniciativas 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 su dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de reforma puede presentarse y discutirse en la otra Cámara. Ambas Cámaras observarán el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

- Por lo que hace a la aprobación:

Para que las reformas formen parte de esta Constitución será necesaria la aprobación de la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas, quienes emitirán su resolución con base en la votación requerida para aprobar las reformas a su constitución local, en un término improrrogable

de sesenta días naturales contados a partir del día siguiente a aquel en que reciban el proyecto.

- En relación a la declaración y prohibición del derecho de veto:

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 reformas. Si resultaren aprobadas las reformas se remitirán al ejecutivo para su promulgación, quien no podrá ejercer en ningún momento el derecho de veto.

- En cuanto a la ratificación:

Las reformas que traten sobre el procedimiento de reforma constitucional, garantías individuales y división de poderes no entrarán en vigencia sino hasta que sean ratificadas mediante plebiscito que constará del cincuenta por ciento más uno de los participantes en la consulta popular.¹²⁴

- Por lo que hace al control jurisdiccional

Es facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer y resolver las demandas respecto a procedimientos en

¹²⁴ Vid. "Constitución Política de Colombia de 1991", *op. cit. supra*, nota 100, p. 71.

la reforma de la Constitución.¹²⁵

- El reconocimiento de la Asamblea Nacional Constituyente:

El pueblo de los Estados Unidos Mexicanos es el depositario del poder constituyente originario. En ejercicio de dicho poder, el Congreso de la Unión a través de la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores, quienes sesionarán sucesivamente, podrán presentar iniciativa de decreto para convocar a una Convención Constituyente con el objeto de revisar y proponer modificaciones estructurales, mismas que deberán ser aprobadas por el voto de dos terceras partes de los participantes en la consulta popular.¹²⁶

Mediante el decreto aprobado por mayoría simple de los miembros de una y otra Cámara, el Congreso deberá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca una Convención Constituyente con la competencia, el periodo y la composición que el mismo decreto determine.¹²⁷

¹²⁵ Vid. "Constitución Política de la República de Bolivia de 1995", *op. cit. supra*, nota 98, p. 69.

¹²⁶ Vid. "Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela", *op. cit. supra*, nota 111, p. 87.

¹²⁷ Vid. "Constitución Política de Colombia de 1991", *op. cit. supra*, nota 100, p. 71.

Se entenderá que el pueblo convoca la Convención, si así lo aprueba cuando menos, el 50 % más uno de los participantes en dicho plebiscito. La Convención deberá ser elegida por el voto directo de los ciudadanos en acto electoral que no podrá coincidir con otro.

A partir de la elección quedará en suspenso la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución durante el término señalado para que la Asamblea cumpla sus funciones. La Asamblea adoptará su propio reglamento.

ANEXO 1

FALLOS JURISDICCIONALES

1.1 Alcance de la cláusula de inviolabilidad constitucional en la República de Venezuela, fallo del 19 de enero de 1999¹²⁸ emitido por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia:

"[...] cuando los artículos 245 al 249 de la Constitución consagran los mecanismos de enmienda y reforma general, está regulando los procedimientos conforme a los cuales el Congreso de la República puede modificar la Constitución. Y es por tanto, a ese Poder Constituido y no al Poder Constituyente que se dirige la previsión de inviolabilidad contemplada en el artículo 250. De allí, que cuando los poderes constituidos propendan a derogar la Carta Magna a través de "cualquier otro medio distinto del que ella dispone" y, en consecuencia, infrinjan el límite que constitucionalmente se ha establecido para modificar la Constitución, aparecería como aplicable la consecuencia jurídica prevista en la disposición transcrita en relación con la responsabilidad de los mismos, y en modo alguno perdería vigencia el Texto Fundamental.

¹²⁸ Balldell, Grau & De Grazia, *op. cit.*, *supra* nota 38.

Sin embargo, en ningún caso podría considerarse al Poder Constituyente originario incluido en esa disposición, que lo haría nugatorio, por no estar expresamente previsto como medio de cambio constitucional. Es inmanente a su naturaleza de poder soberano, ilimitado y principalmente originario, el no estar regulado por las normas jurídicas que hayan podido derivar de los poderes constituidos, aún cuando éstos ejerzan de manera extraordinaria la función constituyente.

Esta, indudablemente, es la tesis recogida por el propio constituyente de 1961, el cual, consagró normas reguladoras de la reforma o enmienda de la Constitución dirigidas al Poder Constituido y a un tiempo, incluso desde el Preámbulo, la consagración de la democracia como sistema político de la nación, sin soslayar, coherentemente, el reconocimiento de la soberanía radicada directamente en el pueblo.

Ello conduce a una conclusión: la soberanía popular se convierte en supremacía de la Constitución cuando aquella, dentro de los mecanismos jurídicos de participación decida ejercerla".

1.2 Reforma plebiscitaria de 1957, emitida por la Corte Suprema de Justicia de Colombia en sentencias del 28 de junio de 1957 y del 10 de junio de 1987:

"Cuando la nación, en ejercicio de su poder soberano e inalienable decide pronunciarse sobre el estatuto

constitucional que habrá de regir sus destinos, no está ni puede estar sometida a la normatividad jurídica que antecede a su decisión. El acto constituyente primario ... escapa a cualquier delimitación establecida por el orden jurídico anterior, y por ende, se sustrae también a todo tipo de juicio que pretenda compararlo con los preceptos de ese orden.

La nación constituyente, no por razón de autorizaciones de naturaleza jurídica que la hayan habilitado para actuar sino por la misma fuerza y efectividad de su poder político, goza de la mayor autonomía para adoptar las decisiones que a bien tenga en relación con su estructura política-fundamental.

Cuando se apela a la nación y esta, en efecto, hace sentir su voz para constituir o reconstituir dicha estructura, adopta una posición de carácter político, que por serlo, es inapelable y no susceptible de revisión jurídica. Aun en el caso de posibles violaciones del orden precedente por parte de quienes hubieren convocado al constituyente originario, la manifestación de este hace inútil e improcedente todo posterior pronunciamiento jurisdiccional en torno a la validez de la convocatoria¹²⁹

¹²⁹ *Idem.*

1.3 Sentencia del 9 de octubre de 1990 dictada por la Corte Suprema de Justicia Colombiana, a través del cual se procedió a realizar una consulta popular para permitirle a los ciudadanos la posibilidad de "convocar e integrar una asamblea constitucional:

"Según principio generalmente aceptado en el derecho constitucional, tres son los elementos que configuran un Estado: El territorio o "país", el pueblo que lo habita o «nación» y el orden jurídico que lo organiza (...).

Así, pues, la nación o sea el pueblo que habita nuestro país, es el constituyente primario del cual emanan los poderes constituidos o derivados. (...)

Como la nación colombiana es el constituyente primario, puede en cualquier tiempo darse una Constitución distinta a la vigente hasta entonces, sin sujetarse a los requisitos que esta consagraba. (...)¹³⁰.

1.4 Sentencia de fecha 1 de octubre de 1992, pronunciada por la Corte Constitucional de la República Colombiana, con ocasión de una demanda ejercida contra varias disposiciones de la nueva Constitución Política aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente, que en lo que interesa menciona:

"La teoría constitucional distingue, pues, entre poder constituyente o primario y poder constituido o derivado o secundario.

El poder constituyente es el pueblo, el cual posee per

¹³⁰ *Idem.*

se un poder soberano, absoluto, ilimitado, permanente, sin límites y sin control jurisdiccional, pues sus actos son político-fundacionales y no jurídicos, y cuya validez se deriva de la propia voluntad política de la sociedad. Casi siempre su manifestación va acompañada de una ruptura del orden jurídico anterior.

El poder del pueblo es anterior al derecho, fuente del derecho, esencia del derecho e, igualmente, modificador de todo el derecho, inclusive el derecho constitucional (...). Ahora bien, el poder constituyente primario se puede expresar directamente a través de un plebiscito o de una asamblea nacional constituyente democrática.

En Colombia el pueblo, en general, se ha manifestado de-las-siguientes-maneras:

1.- Directamente: a través del plebiscito de 1957 o a través de comisionados por el pueblo para una asamblea constituyente. En estos casos no existen otros límites que los que el pueblo haya establecido (...)

2.- Por representación: el pueblo ejerce indirectamente un poder a través de los representantes al Congreso. Este órgano legislativo detenta un poder reglado y limitado, cuya constitucionalidad puede en todo momento ser evaluada a la luz del orden normativo vigente y el cual se desdobra en su naturaleza

legislativa para pasar a ser temporalmente constituyente derivado.

Las fuentes de legitimidad son diferentes en cada caso. Entre constituyente y pueblo hay un nexo directo, mientras que entre el Parlamento y el pueblo hay un nexo indirecto, ya que la relación se encuentra mediatizada por la existencia de una Constitución

En este orden de ideas, la Asamblea Nacional Constituyente, que expidió la nueva Constitución Política de Colombia fue un poder comisionado del pueblo soberano. La constituyente actuó una vez superados los obstáculos que establecía el artículo 13 del plebiscito de 1957 para el pronunciamiento del constituyente primario, y en ese sentido, las decisiones populares que permitieron la convocatoria hicieron irreversible el proceso de renovación institucional.

Este proceso de expresión del poder constituyente primario, en concepto de la Corte, es emanación especial del atributo incuestionable de las comunidades políticas-democráticas que, en el Estado contemporáneo, pueden acudir de modo eventual y transitorio al ejercicio de sus potestades originarias para auto conformarse, o para revisar y modificar las decisiones políticas fundamentales y para darle a sus instituciones jurídicas, formas y contenidos nuevos con el fin de reordenar el marco de la regulación básica con una nueva orientación pluralista (...)¹³¹.

¹³¹ *Idem.*

ANEXO 2

PROCEDIMIENTOS DE REFORMA EN LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS

2.1 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824¹³².

TITULO VII SECCIÓN ÚNICA

*De la observancia, interpretación y reforma
de la constitución y acta constitutiva*

163. Todo funcionario público, sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de su destino, deberá prestar juramento de guardar esta constitución y la acta constitutiva.

164. El congreso dictará todas las leyes y decretos que crea conducentes, a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta constitución o la acta constitutiva.

¹³² Instituto de Investigaciones Legislativas, *op. cit.*, supra nota 67.

165. Solo el congreso general podrá resolver las dudas que ocurran sobre inteligencia de los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva.

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.

167. El congreso en este año se limitará a calificar las observaciones que merezcan sujetarse a la deliberación del congreso siguiente, y esta declaración se comunicará al presidente, quien la publicará y circulará sin poder hacer observaciones.

168. El congreso siguiente, en le primer año de sus sesiones ordinarias, se ocupará de las observaciones sujetas a su deliberación, para hacer las reformas que crea convenientes; pues nunca deberá ser uno mismo el congreso que haga la calificación prevenida en el artículo anterior, y el que decrete las reformas.

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.

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.

171. Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados.

2.2 Leyes constitucionales 1836

SÉTIMA

*Variaciones de las leyes constitucionales*¹³³

Art. 1. En seis años, contados desde la publicación de esta constitución, no se podrá hacer alteración en ninguno de sus artículos.

2. En las variaciones que pasado ese periodo se intenten hacer en ellos, se observarán indispensablemente los requisitos prevenidos en el art. 12, párrafo 10 de la segunda ley constitucional, en el

¹³³ *Idem.*

art. 26, párrafo 1° y 3°, en los 28, 29 y 38 de la tercera ley constitucional, y en el 17, párrafo 2° de la cuarta.

3. En las iniciativas de variación, lo mismo que en las de todas las otras leyes puede la cámara de diputados, no solo alterar la redacción, sino aun añadir y modificar, para darle perfección al proyecto.

4. Los proyectos de variación que estuvieren en el caso del art. 38 de la tercera ley constitucional, se sujetarán a lo que él previene.

5. Solo al congreso general toca resolver las dudas de artículos constitucionales.

6. Todo funcionario público, al tomar posesión, prestará juramento de guardar y hacer guardar, según le corresponda, las leyes constitucionales, y será responsable por las infracciones que cometa o no impida.

2.3 Bases de organización política de la República Mexicana 1843

TÍTULO XI

De la observancia y reforma de estas bases.¹³⁴

201. Todo funcionario público, antes de tomar posesión de su destino, o para continuar en él, prestará

¹³⁴ *Idem.*

juramento de cumplir lo dispuesto en estas bases. El gobierno reglamentará el acto del juramento de todas las autoridades.

202. En cualquier tiempo podrán hacerse alteraciones o reformas a estas bases. En las leyes que se dieran sobre esta materia, se observará todo lo prevenido respecto de las leyes comunes, sin más diferencia que para toda votación, sea la que fuere, no se han de requerir ni más ni menos de dos tercios de votos en las dos cámaras. El ejecutivo tendrá en estos casos la facultad 20 del artículo 87.

2.4 Acta constitutiva de reformas 1847.¹³⁵

27. Las leyes de que hablan los artículos 4,5, y 18 de la presente acta, la de libertad de imprenta, la orgánica de la guardia nacional, y todas las que reglamenten las disposiciones generales de la Constitución y de esta acta, son leyes constitucionales, y no pueden alterarse ni derogarse, sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión en la cámara de su origen.

28. En cualquier tiempo podrán reformarse los artículos de la acta constitutiva, de la Constitución federal y de la presente acta, siempre que las reformas se acuerden por los dos tercios de ambas cámaras, ó por la mayoría de dos congresos distintos e inmediatos. Las reformas que en lo sucesivo se propusieren, limitando en algún

¹³⁵ *Idem.*

punto la extensión de los poderes de los Estados, necesitarán, además, la aprobación de la mayoría de las legislaturas. En todo proyecto de reformas se observará la adición establecida en el artículo anterior.

29. En ningún caso se podrán alterar los principios que establecen la independencia de la nación, su forma de gobierno republicano representativo popular federal, y la división, tanto de los poderes generales, como de los Estados.

2.5 Constitución Política de la República Mexicana 1857.¹³⁶

TÍTULO SÉPTIMO

DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN.

Artículo 127: La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones ó reformas.

¹³⁶ *Idem.*

TÍTULO OCTAVO

DE LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN.

Artículo 135: La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, hará el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

¹³⁷ *Idem.*

ANEXO 3

DEBATE DEL CONSTITUYENTE DE 1856 SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

3. Debate de fecha veinticinco de noviembre de mil ochocientos cincuenta y seis sobre el procedimiento de reforma constitucional, pronunciado por el Congreso Constituyente de 1856.¹³⁸

Francisco Zarco: Las reformas constitucionales pueden recaer sobre cuestiones políticas o administrativas que requieran ciertos conocimientos prácticos y, sin hacer el menor agravio al buen sentido del pueblo, puede asegurarse que serán superiores a la inteligencia de los electores.

José María Mata: Si se diera valor al argumento de que el pueblo no sabe y es ignorante, sería preciso quitarle el derecho de elegir, porque no sabrá escoger a los hombres capaces de velar por sus intereses.

La dificultad de computar los votos no existe, pues esto se hará del mismo modo que se computan en las elección de presidente. Cada elector dirá simplemente sí o no, y luego se verá en qué sentido estuvo la mayoría.

¹³⁸ México a través de sus constituciones, *op. cit.*, *supra* nota 85.

Espiriación Moreno: Apelar al voto del pueblo es desnaturalizar el sistema representativo. Hay pueblos que necesitan que a fuerza se les haga gozar de reformas útiles, que éstas se introduzcan a palos.

Sr. Ocampo: Se escandaliza de oír a un demócrata que la libertad se ha de introducir a palos, pero lo admirable del legislador hebreo, cuya obra dura todavía, es que no fundó sus leyes en la fuerza, sino en la conciencia y en la razón.

Francisco Zarco: El primer resultado del artículo será el desprestigio de los Congresos en quienes el pueblo delega su soberanía para que expidan toda clase de leyes.

Si en las reformas constitucionales se ha de apelar al voto del pueblo, no hay motivo para pasarse de este requisito en las leyes comunes que pueden ser mucho más graves y trascendentales, como el presupuesto y las contribuciones, que mas que nada interesan al pueblo, y sobre todo sería preciso someter la Constitución a la misma prueba antes de ponerla en vigor.-

No se diga que las reformas son mas importantes que la Constitución misma.

Antes de percibir una verdad ¿habrá siempre quien nos la demuestre? ¿habrá quien en materias como el juicio por jurados, la libertad de cultos, la división del Poder

Legislativo, los puntos contencioso administrativos, vaya a ilustrar la inteligencia de los electores? ¡La prensa! En ella funda su esperanza el señor Ocampo; pero la prensa difunde la verdad y el error, ilustra y también extravía, y, sobre todo, no puede ejercer grande influencia en un país en que la inmensa mayoría de los habitantes no sabe leer gracias al abandono con que han visto la suerte del pueblo los que han dirigido los negocios públicos, aunque a veces suelen lisonjearlo demasiado.

Dar al cuerpo electoral funciones legislativa es nulificar al Congreso y llevar la agitación y la discordia a todo el país. Los electores dirán sí o no, dice el señor Mata; pero no es justo reducirlos a máquinas de votar.

José María Mata: No hay que temer que la prensa defiende el pro y el contra y, si se desconfía de la discusión que está en la esencia del sistema representativo, sería preciso proscribir los debates parlamentarios.

Los electores dirán sí o no, como cuando los diputados son llamados a votar; pero antes la cuestión habrá sido debatida en la tribuna, en la prensa, en las conversaciones particulares.

No hay comparación entre las leyes comunes, aun cuando versen sobre presupuestos y contribuciones y las reformas constitucionales. Las primeras ya se sabe que no pueden salir de las reglas dadas en las

Constituciones, y en los impuestos, se trata de cuestiones de más o menos que no afectan el derecho del ciudadano, ni la dignidad humana. En las segundas si se trata de estos derechos y de esta dignidad, y por lo mismo se reservan el fallo del pueblo.

Albino Aranda: Los electores se expresan con el mandato de los representantes que los facultan para votar las reformas.

Francisco de Paula Cendejas: mientras la comisión procura acercarse al pueblo, como única fuente del poder, los amigos del Senado se alejan de él, temiendo a caso su ignorancia.

No hay peligro en reunir las funciones electorales y las legislativas, puesto que el poder reside siempre en el pueblo y que las divisiones que del poder hacen las Constituciones son sólo de método para organizar la administración.

Si hay seguridad de que el pueblo carece de toda inteligencia, de toda capacidad, debiera quitársele el derecho de elegir, del que no hará buen uso.

Guillermo Prieto: Consultar el voto de los electores ofrecía gravísimos inconvenientes, pues resultaba extraordinariamente difícil para los electores decir sí o no, ya que además de requerirse conocimientos específicos.

Habría electores que pudieran querer la reforma con modificaciones en más o en menos. Si no se quería seguir el antiguo sistema, la reforma debía someterse al examen y al voto de las legislaturas, verdaderos representantes de los Estados, con lo que se seguiría el principio federal.

Para resolver cuestiones constitucionales se necesitan conocimientos que no han de reunir todos los electores.

Los electores, por mas que diga el señor Ocampo, no tienen ciencia infusa, ni alguna inspiración extraña que les ilumine. El buen sentido y el talento por sí solos no harán que un hombre pueda preparar una lámina para el daguerrotipo; el buen sentido y el talento no bastarán para que otro, tomando un telescopio, pueda hacer cálculos astronómicos.

¿A dónde vamos a parar con estos absurdos que se quieren derivar del sentimiento del bien? A la insurrección contra la razón y el sentido común.

Queremos seguir la voluntad del pueblo, se dice, queremos conocerla para que a ella se sujete el legislador; proclamando la libertad de la discusión para la reforma, pero a nuestras preguntas sólo se ha de responder sí o no. Esto es una burla, es una ironía, un plagio de la libertad de imprenta de Beaumarchais. Esta no es la libertad, es el ¡atrás! de un centinela, es el grito de un pedagogo, y no hay soberanía con

consigna, no hay libertad con mordaza, no hay discusión con gendarmes. Cuando la opinión pública quiera una reforma con ciertas modificaciones, no encontrará ni la fórmula para expresar su pensamiento, porque tiene un candado en la boca que solo le deja decir sí o no.

El señor Mata con sueños e ilusiones; quiere que los pueblos sean amantes platónicos, que vean con desdén los intereses materiales, que se dejen esquilmar porque el dinero es una cosa vil, y que piensen sólo en las reformas constitucionales, como si fuera más importantes para la nación determinar el número de Magistrados de la Corte que poner coto a los gastos públicos y arreglar el presupuesto de ingresos.

El señor Mata, en su soberano desdén hacia las leyes de impuestos, dice que éstas son cuestiones de más o menos. Cuestión de más o de menos es la del té de la China.

Para desconfiar de la aptitud de todos los electores, para votar sobre cuestiones constitucionales, basta ver la poca circulación de los periódicos, la escasez de libros que tratan de política, la circunstancia de que a veces no circulan ni las mismas leyes y luego las interpretaciones que en las aldeas le dan el notario, el cura y el Juez de Paz.

En último resultado estos sabios de mala ralea, estos Sócrates cimarrones, serían los que vendrían a decir de las reformas ¡Triste esperanza para un país que necesita avanzar en la senda del progreso.

Sr. Ocampo: El señor Prieto extraña que los electores tengan que decir sí o no y ve en esta concisión una especie de ultraje a la razón humana; sin embargo, no hay otro medio analítico para averiguar si una proposición cualquiera es aceptada por el entendimiento de los hombres, y a este medio recurre el mismo Congreso después de debate, sin creer que degrada su razón.

Si el método propuesto no parece aceptable, la comisión, aprovechándose del debate, está en la mejor disposición para modificar el artículo, hasta hacer que sea tan fácil reformar la Constitución como expedir una ley secundaria, si esto es lo que quiere el Congreso.

Los puntos constitucionales no son tan difíciles, si como todos los científicos salen del tecnicismo para llegar a todas las inteligencias.

Los diputados no son máquinas cuando dicen sí o no para expresar de una manera terminante su sentir, y la comisión creyó que no degradaba a los electores valiéndose del mismo medio para conocer su voluntad.

El señor Prieto se equivoca al ponderar lo que llama intereses positivos; la vida del hombre no se reduce a

la materia. Exagérense en buena hora los intereses materiales, ellos valdrán mucho; pero, por grande que sea el positivismo de la época, siempre valdrán más que ellos la libertad y el amor al género humano.

El artículo es declarado sin lugar a votar.

Con base en estas ideas, la comisión presentó un nuevo texto que fue aprobado en el Congreso Constituyente por sesenta y siete votos (contra catorce según la Historia del Congreso Constituyente de Francisco Zarco y contra trece según el acta oficial correspondiente) convirtiéndose así en el artículo 127 de la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete, el cual quedó en los siguientes términos:

“Artículo 127. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución se requiere que el Congreso de la Unión por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”

ANEXO 4

EL CONTROL JURISDICCIONAL SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

4. 1 Interés jurídico del quejoso

El órgano jurisdiccional ha reconocido¹³⁹ que el interés jurídico del quejoso deriva de la afectación que produce la reforma constitucional en su esfera jurídica, pues el Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha determinado que cuando se impugna el proceso de reforma constitucional no es la Carta Magna, sino los actos que integran el procedimiento legislativo que culmina con su reforma, lo que se pone en tela de juicio, por lo que pueden ser considerados como autoridades responsables quienes intervienen en dicho proceso, por emanar éste de un órgano constituido, debiendo ajustar su actuar a las formas o esencias consagradas en los ordenamientos correspondientes, conducta que puede ser controvertida mediante el juicio de amparo, por violación al principio de legalidad.

Asimismo, estableció que la circunstancia de que aun cuando el proceso de reforma hubiese sido elevado a la categoría de norma suprema, tal situación no podría desconocer la eficacia protectora del juicio de amparo

¹³⁹Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª ép., México, t. X, p. 11, tesis P. LXII/99.

como medio de control constitucional, puesto que de ser así no habría forma de remediar el posible incumplimiento de las formalidades consagradas en el artículo 135 de la Carta Magna ni, por ende, podría restablecerse a los agraviados en los derechos que estiman violados, con lo que se autorizaría la transgresión a derechos fundamentales sin oportunidad defensiva.

En consecuencia, si bien es cierto que el contenido del dispositivo constitucional resulta inimpugnable a través de la demanda de garantías, siendo sólo atacable el proceso de reforma correspondiente, y el interés jurídico se identifica como la tutela que se regula bajo determinados preceptos legales, la cual autoriza al quejoso el ejercicio de los medios para lograr su defensa, así como la reparación del perjuicio que le irroga su desconocimiento o violación, debe concluirse que el interés jurídico para promover el juicio contra el proceso de reforma relativo debe derivar directamente de los efectos que produce la vigencia del nuevo precepto constitucional, pues son éstos los que producen un menoscabo en la esfera jurídica del gobernado.

Por otra parte se ha dicho¹⁴⁰ que si subsiste un impedimento del quejoso para futuros actos jurídicos no se actualiza la causal de improcedencia, tomando en consideración que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que se actualiza la causa de

¹⁴⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª ép., México, t. X, p. 12, tesis P. LXI/99.*

improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el 80, ambos de la Ley de Amparo, cuando exista imposibilidad de lograr los efectos restitutorios propios de la sentencia que, eventualmente, llegara a conceder el amparo al quejoso. Ahora bien, cuando se impugna el proceso de reforma constitucional con motivo del efecto que produce su contenido, consistente en el impedimento para postularse y registrarse como candidato para contender en elecciones al cargo de jefe de Gobierno del Distrito Federal, el hecho de que, el seis de julio de mil novecientos noventa y siete, hubiesen tenido verificativo las elecciones relativas, no produce la actualización de la citada causa de improcedencia, porque como las consecuencias del proceso de reforma son la producción de un ordenamiento de carácter general, dada la incorporación, al texto de la Carta Magna, de las adiciones, supresiones y modificaciones al contenido de los artículos que son motivo de la reforma, que sólo se extingue cuando el propio órgano, conforme al procedimiento y formalidades previstas para el caso, dicte otro para derogar o modificar la norma preexistente, es de concluirse que en tanto esto no suceda, subsistirá la imposibilidad para que el quejoso pueda participar en futuras elecciones, de lo que resulta que, de llegar a otorgársele el amparo, es posible restituirle en los derechos que considera transgredidos.

En otro contexto se ha sostenido que carece de interés jurídico una comunidad indígena para reclamar

en juicio de amparo el proceso de reforma constitucional¹⁴¹, pues el interés jurídico para promover el juicio de amparo en contra de un proceso de reformas a la Constitución Federal, debe derivar directamente de los efectos que produzca en la esfera jurídica del quejoso la vigencia de los nuevos preceptos, al ser éstos los que pueden producirle un menoscabo.

En ese sentido, cabe concluir que el juicio de garantías promovido por una comunidad indígena en contra del referido proceso en materia de derechos de los indígenas es improcedente, al no surtirse el presupuesto de afectación a su interés, pues en los artículos constitucionales reformados se prevé una serie de derechos en su favor, como garantías mínimas que deben cumplirse, así como de acciones y obligaciones que deben ser realizadas por la Federación, los Estados y los Municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas, eliminar prácticas discriminatorias, asegurar la vigencia de sus derechos, promover su desarrollo integral y abatir las carencias y rezagos que padecen, lo que lejos de perjudicarlos los beneficia, por lo que el perjuicio relativo no puede derivar de la manera en que el Órgano Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos decidió proteger a la población indígena, toda vez que el Constituyente

¹⁴¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª ép., México, t. XVI, p. 455, tesis: 2a. CXLI/2002.

estableció la posibilidad de adicionar o reformar la propia Ley Fundamental a través de las instituciones representativas de la voluntad de la Nación Mexicana, sin dar intervención directa al pueblo, esto es, no se prevé medio de defensa alguno para impugnar el contenido de una modificación constitucional, ya que ello atentaría contra el sistema establecido.

Asimismo, la falta de interés jurídico queda evidenciada con el hecho de que ante una hipotética sentencia que otorgara la protección constitucional contra el proceso de reforma constitucional en materia indígena, se ocasionarían perjuicios a la comunidad indígena quejosa en vez de beneficios, ya que no le serían aplicables las normas constitucionales que establecen derechos en su favor, pues en atención al principio de relatividad que rige las sentencias de amparo, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción II, de la Constitución Federal y 76 de la Ley de Amparo, sus efectos no podrían ser los de obligar al Órgano Reformador de la Constitución a reponer el proceso de reformas a la propia Carta Magna, porque con ello se darían efectos generales a la ejecutoria, en contravención al principio aludido.

4. 2 Procedencia del juicio de garantías

Quando se promueve un juicio de amparo¹⁴² contra el proceso de creación de una reforma constitucional, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lleva a determinar que, por regla general, el juicio de amparo en que se pretendan deducir derechos de naturaleza política es improcedente, siendo excepción a lo anterior la circunstancia de que el acto reclamado, además de tener una connotación de índole política, también entrañe la violación de derechos subjetivos públicos consagrados en la propia Carta Magna. Por tanto, tratándose de ordenamientos de carácter general con contenido político-electoral, incluidos los procesos de reforma a la Constitución, para la procedencia del amparo se requiere necesariamente que la litis verse sobre violación a garantías individuales, y no solamente respecto de trasgresión a derechos políticos, los cuales no son reparables mediante el juicio de garantías.

Por otra parte se ha sostenido que cuando se promueve el juicio de garantías contra el proceso de creación de una reforma constitucional su procedencia no requiere en exclusiva de violaciones relacionadas con el artículo 135 constitucional,¹⁴³ pues la improcedencia del juicio de garantías por ausencia de expresión de conceptos de violación se encuentra fundamentada en el artículo 73, fracción XVIII, en

¹⁴² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª ép., México, t. X, p. 13, tesis P. LXIII/99.

¹⁴³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª ép., México, t. X, p. 12, tesis: P. LXVI/99.

relación con el 116, fracción V, ambos de la Ley de Amparo, siendo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que este último dispositivo no exige formalidad alguna para plantear los argumentos de inconstitucionalidad en demandas de amparo indirecto, por ser suficiente para que el Juez de Distrito deba estudiarlos, que el quejoso exprese con claridad la causa de pedir, consistente en la lesión o agravio que estima le produce el acto, resolución o ley impugnada, y los motivos que lo originaron, aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo.

En consecuencia, cuando se impugne en amparo el proceso de reforma constitucional, basta que el quejoso exponga las razones por las cuales considera que dicho acto es contrario a las garantías individuales, para estimar satisfecho el requisito de expresión de conceptos de violación, sin que le sea exigible que sólo señale transgresiones al artículo 135 de la Constitución, porque el contenido de dicho dispositivo sólo consagra el procedimiento para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la propia Carta Magna, mas en parte alguna del precepto se establece que en el ejercicio de los medios de control constitucional deban argumentarse únicamente violaciones que incidan directamente con el citado procedimiento.

4.3 Iniciativa

En principio cabe destacar, lo argumentado por nuestro órgano jurisdiccional, pues la permisión que se hace a la presentación conjunta de una iniciativa de reforma no vincula el resultado de su discusión y votación ni por ende constituye transgresión al principio de división de poderes¹⁴⁴, pues el artículo 49 de la Constitución Federal consagra el principio de división de poderes, conforme al cual las funciones de producción de normas legales, ejecución de actos políticos y administrativos y resolución de controversias, se atribuyen, respectivamente, a órganos de poder específicos y distintos entre sí, destacando que por lo que toca a la función legislativa, por regla general debe ejercerse por un órgano colegiado, admite como únicas excepciones de carácter extraordinario los casos de suspensión de garantías individuales y regulación del comercio exterior, las cuales pueden ser ejercidas por el presidente de la República.

Ahora bien, si la posibilidad de deliberar y aprobar normas constituye la esencia del ejercicio de las facultades legislativas, por cuanto a que en aquéllas se centra la creación, modificación y derogación de los preceptos jurídicos que forman los ordenamientos generales de observancia obligatoria, siendo que su iniciativa por los sujetos autorizados por el artículo 71 constitucional solamente tiene un carácter propositivo, sin vinculación alguna con el resultado del debate y

¹⁴⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª ép., México, t. X, p. 10, tesis: P. LXVII/99.

votación que al efecto lleven a cabo los legisladores pertenecientes a las Cámaras del Congreso de la Unión, resulta claro que el ejercicio de la facultad de iniciativa, de manera conjunta, por el presidente de la República y miembros de dicho Congreso, no constituye intromisión alguna en el ámbito de atribuciones legislativas del mencionado Congreso ni, en consecuencia, constituye violación al principio de división de poderes.

Por otra parte resulta necesario distinguir que la facultad otorgada al Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal en el artículo 60, inciso s), del Código Electoral para presentar propuestas de reforma en materia electoral, no significa que tenga derecho de iniciar leyes, por lo que no contraviene el mandato contenido en el artículo 122 constitucional.¹⁴⁵

Si bien el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, de conformidad con el inciso s) del artículo 60 del Código Electoral, tiene atribución para presentar a la Asamblea Legislativa propuestas de reforma en esa materia, esto no significa que tenga el derecho de iniciar leyes a que se refiere el artículo 46 del propio estatuto.

En efecto, la facultad de proponer un proyecto de ley o decreto para que sea discutido, aprobado y expedido, es lo que se conoce como iniciativa de ley, misma que se otorga de manera privativa. En el ámbito federal

¹⁴⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª ép., México, t. X, p. 555, tesis: P./J. 68/99.*

corresponde, en términos del artículo 71 de la Constitución Federal, al presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, así como a las Legislaturas de los Estados. En el ámbito interno del Distrito Federal, corresponde a los sujetos enumerados en el artículo 46 del Estatuto de Gobierno, es decir, a los diputados a la Asamblea Legislativa y al jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Ahora bien, el mencionado artículo 60, inciso s), no autoriza a un ente distinto de los señalados en aquel precepto para iniciar leyes, sino que únicamente establece que el Consejo General referido podrá formular propuestas de reforma en materia electoral, las que no pueden ser consideradas dentro del proceso legislativo como iniciativas; por tanto, al ser sólo "propuestas", no vinculan al órgano ante quien se formulan, de lo que se concluye que el precepto en estudio no transgrede el artículo 122 constitucional.

4.4 Fe de erratas

Resulta inadmisibles la alteración de una reforma constitucional por medio de una fe de erratas¹⁴⁶, pues si tomamos en consideración el criterio sostenido por el órgano jurisdiccional en el sentido de que el secretario de Gobernación, está imposibilitado para subsanar, con una fe de erratas, la omisión en que incurrió el legislador pues si lo hiciere transgrediría el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, pues el referido secretario carece de competencia para legislar, aun a manera de aclaración de la ley; en virtud de que las disposiciones legales se encuentran revestidas de formalidades esenciales en torno al proceso que debe observarse para su creación, o bien, para su modificación y reforma. Además, la facultad para establecer los delitos y fijar las penas que correspondan, tratándose de leyes penales federales, y para el Distrito Federal en materia de fuero común, en el año de mil novecientos noventa y cuatro en que se emitió la referida fe de erratas, conforme a lo que disponía el artículo 73, fracciones VI y XXI, constitucional, era exclusiva del Congreso de la Unión, por lo que ninguna otra autoridad distinta podía corregir la ley expedida por éste.

¹⁴⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª ép., México, t. XIII, p. 239, tesis: 1a. XLVI/2001.

4. 5 Interpretación de la Constitución Federal

Para interpretar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe acudir, ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA, a los mecanismos que permitan conocer los valores o instituciones que pretendieron salvaguardar por el poder constituyente o por el poder revisor.¹⁴⁷

El propio artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, utilizar mecanismos de interpretación jurídica. Al desentrañar el sentido y alcance de un mandato constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por el Constituyente o el Poder Revisor. Así, el método genético-teleológico permite, al analizar la exposición de motivos de determinada iniciativa de reforma constitucional, los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión y el propio debate, descubrir las causas que generaron determinada enmienda al Código Político, así como la finalidad de su inclusión, lo que constituye un método que puede utilizarse al analizar un artículo de la Constitución, ya que en ella se cristalizan los más altos principios y valores de la vida democrática y republicana reconocidos en nuestro sistema jurídico.

¹⁴⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª ép., México, t. VII, p. 117, tesis: P. XXVIII/98.

4.6 Referéndum

El referéndum y la iniciativa popular, como mecanismos de participación ciudadana, fueron incorporados al texto de la Constitución en su artículo 73, fracción VI, base segunda, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete y estuvieron vigentes hasta el diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete. De acuerdo con el texto de la base segunda, vigente en el período citado, los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley se determinaran, relativos al Distrito Federal, serían sometidos al referéndum y podrían ser objeto de iniciativa popular. Durante la vigencia de esa norma se reformó el artículo 402 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, por Decreto de veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco (publicado en el Diario Oficial de diez de enero siguiente), sin que en el proceso legislativo se advierta que el decreto de reforma haya sido sometido a referéndum.

Sin embargo, lo anterior no implica la inconstitucionalidad de dicho proceso.¹⁴⁸ Porque en la norma constitucional el constituyente dejó a la legislación secundaria la determinación de los ordenamientos que debían sujetarse al referéndum y del procedimiento respectivo, cuestiones que fueron reguladas en los artículos 53 a 59 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, de los que se

¹⁴⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª ép., México, t. II, p. 76, tesis: P. XL/95.

sigue, entre otras cosas, que el citado referéndum es obligatorio o facultativo; y que al establecer el primero de éstos el legislador tuvo en cuenta o se refirió a los ordenamientos vinculados con servicios que presta el Departamento del Distrito Federal desde el punto de vista administrativo, y no a los ordenamientos referidos a la función judicial. Por ello, si en el proceso legislativo que culminó con la reforma al artículo 402 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, no se observó el procedimiento del referéndum, ello no implica una violación de lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, base segunda, de la Constitución Federal, pues ese referéndum no era obligatorio sino facultativo.

4.7 Procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Federal, no es susceptible de control jurisdiccional

De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional¹⁴⁹, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las Legislaturas Estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las Legislaturas Locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales, no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de Órgano Reformador de la Constitución, realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.

¹⁴⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª ép., México, t. XVI, p. 1136, tesis: P./J. 39/2002.

4.8 Controversia constitucional

Tratándose de controversia constitucional, el control de la regularidad constitucional a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, autoriza el examen de todo tipo de violaciones a la constitución federal¹⁵⁰, ya que los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional.

La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos

¹⁵⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª ép., México, t. X, p. 703, tesis: P./J. 98/99.

de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control.

Por otra parte y en definitiva la Corte a sostenido que la controversia constitucional es improcedente para impugnar el procedimiento de reformas y adiciones a la constitución federal¹⁵¹ pues si tomamos en consideración lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos

¹⁵¹Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª ép., México, t. XVI, p. 997, tesis: P./J. 40/2002.

Mexicanos, y de las diversas exposiciones de motivos y dictámenes relativos a las reformas a este precepto constitucional, se desprende que la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la propia Constitución, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales. De lo anterior deriva que el citado precepto constitucional no contempla dentro de los órganos, poderes o entidades que pueden ser parte dentro de una controversia constitucional, al Órgano Reformador de la Constitución previsto en el artículo 135 del mismo ordenamiento, pues no se trata de un órgano de igual naturaleza que aquellos en quienes se confían las funciones de gobierno; además de que se integra por órganos de carácter federal y locales, es a quien corresponde, en forma exclusiva, por así disponerlo la Constitución Federal, acordar las reformas y adiciones a ésta, y de ahí establecer las atribuciones y competencias de los órganos de gobierno, sin que tampoco, al referirse el citado artículo 105, fracción I, a "disposiciones generales" comprenda las normas constitucionales.

CONCLUSIONES

De la investigación metodológica antes expuesta, podemos extraer las siguientes conclusiones:

1.- La *Reforma Constitucional* es toda alteración, ya sea para adicionar, enmendar, modificar o derogar, al texto político fundamental, la cual puede ser parcial o total.

2.- El *Poder Constituyente* alude a la potestad de dictar las normas jurídicas supremas o de mayor rango, que regirán las principales instituciones del ordenamiento.

3.- La actividad del Poder Constituyente puede ejercerse en forma originaria y derivada.

4.- El Poder Constituyente será Originario, cuando las normas constitucionales sean elaboradas por el titular directo de la soberanía (el pueblo).

5.- El Poder Constituyente será Derivado o Instituido, cuando el autor de la normativa de rango constitucional sea un órgano de los Poderes Públicos Constituidos, al cual el titular de la

soberanía, mediante una norma constitucional previa, le hubiere otorgado la posibilidad de efectuar reformas a la Constitución.

6.- El *Poder Constituyente Originario* es ilimitado y autónomo. Por un lado, salvo la necesidad de respetar los valores naturales y absolutos, no tiene restricciones en su actuación. Como consecuencia lógica del carácter ilimitado del Poder Constituyente Originario, las llamadas "cláusulas de intangibilidad", constituidas por declaraciones constitucionales que consagran la irreformabilidad de determinados principios de la organización del Estado, no limitan al Pueblo en su carácter de titular originario de la soberanía. Asimismo, en virtud de su carácter ilimitado, el Poder Constituyente Originario no se encuentra sujeto a las limitaciones previstas en los textos constitucionales para sus modificaciones o reformas. En virtud del carácter Originario del Poder Constituyente, no hace falta regulación normativa previa que reconozca la existencia del Poder Constituyente en manos del pueblo, pues se insiste en que dicho poder tiene fuente en sí mismo, y no en declaraciones de Poderes Constituidos que, por tales, le resultan subalternos. Por otro lado, su titular puede ejercérselo indefinidamente, aún cuando ya se hubiere dictado un texto constitucional a través de los mecanismos de manifestación de tal poder y éste prohíba una futura reforma.

7.- El Poder Constituyente Originario puede ejercerse a través de los siguientes mecanismos: la Aclamación, la Asamblea Constituyente, la Convención Constituyente y el Plebiscito Constituyente. En la aclamación el pueblo en multitud reunida manifiesta su voluntad constituyente. La Asamblea Constituyente elabora un proyecto de constitución que debe ser aprobado por el pueblo. La Convención constituyente es el órgano representativo, comisionado para preparar un proyecto de constitución, cuya aprobación debe someterse a ratificación del pueblo, y cuya diferencia con la Asamblea Constituyente es que en la Convención supone dos pasos de participación popular, por una parte, la elección de la Convención Constituyente; y en segundo lugar, la aprobación o ratificación del texto elaborado por dicha Convención. El plebiscito constituyente o referéndum constituyente es la consulta popular destinada a legitimar un proyecto de constitución elaborado por algún órgano constituido.

8.- Si bien los procedimientos de reforma constitucional en las Constituciones mexicanas de 1824, 1836, 1843 y 1847 requerían de la participación ciudadana, ésta fue omitida en las constituciones de 1857 y 1917 al ser sustituida por la fórmula de la mayoría de las legislaturas de los estados.

9. Los actuales procedimientos de reforma constitucional en Colombia, Guatemala, Nicaragua Paraguay, Perú, Uruguay, y Venezuela establecen a través de diferentes mecanismos la participación ciudadana en el procedimiento de reforma constitucional, ya sea para convocar a una iniciativa de reforma, aprobación o ratificación de proyectos de reforma o en el reconocimiento del Poder Constituyente Originario.

10.- El procedimiento para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es deficiente no sólo por no requerir de la participación ciudadana sino también por ser incompleto e incoherente de acuerdo a la descripción contenida en el capítulo cuarto de esta investigación. Toda vez que el artículo 135 constitucional no prescribe las formalidades necesarias para reformar la constitución, aunado a que fuera de él no hay una regulación expresa que delegue la facultad constituyente.

11.- Las deficiencias del procedimiento para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son subsanadas si se toma en consideración la reformulación jurídica propuesta en el cuarto capítulo de ésta investigación, en virtud de que la misma corrige las deficiencias de completitud y contradicción que genera el aducido procedimiento de reforma.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Las mutaciones de los Estados en la Última Década del Siglo XX. Necesidad de nuevas constituciones y reformas de las vigentes*. Ed. Porrúa, México, 1993.

ALCHOURROÚN y Bulygin, *Introducción a la Metodología de las Ciencias jurídicas y sociales*, Ed. Astrea de Rodolfo Depalma y Hnos., Argentina, 1974

ARTEAGA NAVA Elisur, *Derecho Constitucional*, 2ª ed., México, Oxford, 1999.

BRYCE, James, *Constituciones Flexibles y Constituciones Rígidas*, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España. 1952.

BURGOA ORIGUELA Ignacio, *Derecho Constitucional*, 8ª ed., México, Porrúa, 1991.

CARBONELL, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del Derecho en México*, Ed. Porrúa, México, 2001.

CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 6a. ed., Ed. Porrúa y UNAM, México, 1998.

CARPIZO, Jorge, *Nuevos estudios constitucionales*, Ed. UNAM-Porrúa, México, 2000.

CARRILLO FLORES, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos*, Ed. Porrúa, México, 1982.

CARVAJAL, Juan Alberto, *Tratado de derecho constitucional*, Ed. Porrúa, México, 2002.

CONTRERAS, Raúl y otros, *Teoría de la Constitución*, Ed. Porrúa, México, 2003.

DE VEGA, Pedro. "La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente", *Temas claves de la constitución española*, Ed. Tecnos, España, 1988.

DEL REFUGIO, María (eds), "Transiciones y diseños institucionales", Instituto Investigaciones Jurídicas, UNAM., México, 1999, p. 73.

DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ed. Ariel, España.

DUBLAN, Manuel y Lozano José María, *Legislación Mexicana*, México t. 2 y 3, 1876.

GARCÍA PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1993.

HESSE, Honrad, *Escritos de Derecho Constitucional*, traducción Pedro Cruz Villalón, 2ª ed. España, s/e. 1992.

HUNGES, Charles Evans. *La Suprema Corte de los Estados Unidos*, trad. de Antonio Carrillo Flores, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1961.

JEFFERSON, Thomas, *The life and selected writings*, Ed. The modern Library, E. U. N. 1972.

LINARES QUINTANA, *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, t. II. Ed. Alfa. Buenos Aires, 1953.

MUNRO, William Bennet, *The Government of The Unites States.*, E. U. A. 1947, s.e.

NASSAR, Jorge Domínguez, *El Estado y sus Instituciones*, Ed. Dirección de Cultura de la Universidad de Carabobo, Venezuela, 1973.

PÉREZ AZUARA, Leandro, *Sociología*, Ed. Porrúa, México, 1997.

POSADA, Adolfo, *La reforma constitucional*, Ed. Librería General de Victoriano Suárez, España, 1931.

RABASA, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*, Ed. Porrúa, México. 1982

RABASA, Emilio, *Historia de las Constituciones mexicanas*, 3ª ed., Ed. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.

ROUSSEAU, J.J. *Consideraciones sobre el Gobierno de Polonia*, Ed. Nacional, España, 1954.

SÁNCHEZ BRIGAS Enrique, *Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 1995.

SÁNCHEZ FALCÓN, Enrique, *Derecho Constitucional*; 2º Edic. UCV, Venezuela, 1990.

SCHWARTZ, Bernard. *Earl Warren and his Supreme Court.*, Unabridgen Ed. New York University Press, E. U. N. s.a.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Ed. Alianza, Madrid, 1992.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*, Ed. Porrúa, México 1978.

TENA RAMÍREZ Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 19 ed., Ed. Porrúa, México 1983.

TOCQUEVILLE Alexi, *A la omnipotencia de las mayoría. Democracy in América*, vol. I, Ed. Vintage Books, E. U. N. 1945.

VALADÉS Diego "La Constitución Reformada" Los derechos del pueblo Mexicano, Congreso de la Unión, Ed. Porrúa, México, 1980.

ZARCO Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1957.

DICCIONARIOS

Diccionario de la Lengua Española, t. IX, 25ª. ed., Ed. Real Academia Española, España, 2001.

Enciclopedia jurídica OMEBA, DEFE-DERE, Ed. Bibliográfica Argentina S.R.L., Argentina, 2001.

LVI Legislatura Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Enciclopedia Parlamentaria de México. Diccionario universal de términos parlamentarios*, v. I t. I., Ed. Instituto de Investigaciones Legislativas, 1997.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, T II, Ed. Heliasta, Argentina, 1981.

GÓMEZ de Silva, Guido, *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, Ed. El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

FICHA DOCUMENTAL

BIDEGAIN, Carlos María, *Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, 1969; apud, sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 19-1-99. Caso: Recurso de interpretación de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política. Expediente 15.395.

Comité de Biblioteca, LV Legislatura del Congreso de la Unión, *Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-1992*, Cuaderno de Apoyo num. 9, abril de 1992.

Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones Ed. Porrúa/Cámara de Diputados, México, 1996.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Periodo Único, T. 1, No. 12, Querétaro 1° de diciembre de 1916.

Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por artículo y periodo gubernamental, Oficialía Mayor de la Gran Comisión. Dirección General de Apoyo Parlamentario, LVII Legislatura, Senado de la República, enero de 1998.

Seminario: Hacia una Nueva Constitucionalidad. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 2000.

INTERNET

SABORÍO Valverde, "Los límites a las reformas parciales de la Constitución y la jurisprudencia de la Sala Constitucional", *Revista jurídica electrónica CESDEPU*, <http://www.cesdepu.com/revelec/consti.htm>

"Poder Constituyente y Reforma Constitucional", *Balldell, Grau & De Grazia*, <http://www.badellgrau.com/constpoder.html>

Bases de Datos Políticos de las Américas. Última Actualización: Enero 17, 2002, <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions>

LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, México, 05 de febrero de 1917.

Constitución Nacional de Argentina, 22 de agosto de 1994 *Bases de Datos Políticos de las Américas*. Última Actualización: Enero 17, 2002, <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Argentina/argen94.html>

República de Bolivia, *Constitución Política del Estado*, Texto Acordado, 1995. *Bases de Datos Políticos de las Américas*. Last Updated / Última Actualización: Junio 17, 2002, <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Bolivia/consboliv1615.html>

Constitución Política de la República de Chile de 1980 con Reforma de 2000. *Bases de Datos Políticos de las Américas* Last Updated / Última Actualización: Junio 17, 2002, <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Chile/chile01.html>

Constitución Política de la República de Ecuador probada el 5 de junio de 1998, en Riobamba -ciudad sede de la fundación del Estado Ecuatoriano en 1830-. *Bases de Datos Políticos de las Américas*. Last Updated / Última Actualización: Junio 17, 2002,

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Ecuador/ecuador98.html>

Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, reformada por Acuerdo legislativo No. 18-93 del 17 de Noviembre de 1993. Bases de Datos Políticos de las Américas. Last Updated / Última Actualización: Junio 17, 2002, <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Guate/reforms99.html>

Constitución de la República de Honduras, 1982. Con reformas hasta el Decreto 2 de 1999. Bases de Datos Políticos de las Américas. Last updated / Última actualización: Febrero 1, 1999, <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Honduras/hond82.html>.

Constitución de la República de Paraguay, Asunción, 20 de junio de 1992, Bases de Datos Políticos de las Américas, última actualización junio 17, 2002, <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Paraguay/para1992.html>

Constitución Política de Nicaragua, 9 de enero de 1987. Bases de Datos Políticos de las Américas, Last Updated / Última Actualización: Junio 17, 2002, <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Nica/nica95.html>

La Constitución Política del Perú de 1993, actualizada hasta reformas introducidas por la Ley 27365, del 02.11.2000 Bases de Datos Políticos de las Américas Last Updated / Última Actualización: Junio 17, 2002, <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Peru/per93.html>

Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967, con Reformas hasta 1996. Bases de Datos Políticos de las Américas Last Updated / Última Actualización: Junio 17, 2002, <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Uruguay/uruguay96.html>

Constitución Política de la República de El Salvador de 1983, actualizada hasta reforma introducida por el DL N°56, del 06.07.2000, Bases de Datos Políticos de las Américas, Last Updated/ Última Actualización: Julio 2000, <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/EISal/EISal83.html>.

Constitución Política de Colombia de 1991, actualizada hasta Reforma de 2001. Last Updated / Última Actualización: Mayo 29, 2002, <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Colombia/col91.html>

Biblioteca electrónica. Caracas, Venezuela,
<http://www.analitica.com/bitbliblioteca/anc/constitucion1999.asp#19>

Constitución de los Estados Unidos de América, 1787
<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/USA/usa1787.html>

JURISPRUDENCIA

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª ép., México, t. X, p. 11, tesis P. LXII/99.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª ép., México, t. X, p. 12, tesis P. LXI/99.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª ép., México, t. X, p. 13, tesis P. LXIII/99.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª ép., México, t. X, p. 12, tesis: P. LXVI/99.

Semanario Judicial de la Federación, 9ª ép., México, t. XI, p. 244, amparo en revisión 60/92.

Semanario Judicial de la Federación, 9ª ép., México, t. 58, p. 63, tesis: XII.1o. J/5.

Semanario Judicial de la Federación, 9ª ép., México, t. 39, 1ª parte, p. 22, amparo en revisión 8165/62.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª ép., México, t. XVI, p. 455, tesis: 2a. CXLI/2002.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª ép., México, t. XIV, p. 512, tesis: 2a. CVI/2001.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª ép., México, t. XIV, p. 925, tesis: P./J. 84/2001.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª ép., México, t. XIII, p. 239, tesis: 1a. XLVI/2001.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª ép., México, t. XIII, p. 469, tesis: P./J. 18/2001

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª ép., México, t. X, p. 10, tesis: P. LXVII/99

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª ép., México, t. X, p. 703, tesis: P./J. 98/99.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª ép., México, t. X, p. 555, tesis: P./J. 68/99

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª ép., México, t. VII, p. 117, tesis: P. XXVIII/98

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª ép., México, t. II, p. 76, tesis: P. XL/95.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª ép., México, t. XVI, p. 997, tesis: P.JJ. 40/2002.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª ép., México, t. XVI, p. 1136, tesis: P.JJ. 39/2002