

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MÉXICO



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

**“LA REFORMABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN: HACIA UN
PROCEDIMIENTO DEMOCRÁTICO”**

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADA EN DERECHO PRESENTA:

GABRIELA NOGUEZ SANDOVAL

ASESOR: LIC. IGNACIO MEJÍA GUIZAR

CIUDAD UNIVERSITARIA



11344591



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO.

Cd. Universitaria, D. F., 19 de abril de 2005.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.*

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **NOGUEZ SANDOVAL GABRIELA**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **LA REFORMABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN: HACIA UN PROCEDIMIENTO DEMOCRÁTICO**"

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

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

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO.



LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

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

**LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E.**

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "LA REFORMABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN: HACIA UN PROCEDIMIENTO DEMOCRÁTICO" elaborada por la alumna NOGUEZ SANDOVAL GABRIELA.


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

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

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Cd. Universitaria, D.F., abril 19 de 2005.

A T E N T A M E N T E



LIC. IGNACIO MEJÍA GUIZAR.
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.

AGRADECIMIENTOS

Primero que nada quiero agradecer a Dios, por haberme dado la oportunidad de llegar a este momento tan importante de mi vida, dándome la sabiduría necesaria para lograr mi realización como profesionista, pero sobre todo como ser humano.

A mis padres, quienes hicieron de mí una gran mujer con grandes virtudes, pero principalmente por el apoyo que me brindaron incondicionalmente para realizarme como profesionista.

A mi esposo Sergio, quien siempre ha estado a mi lado en los momentos alegres y tristes de mi vida, pero sobre todo quien siempre me ha dado su apoyo incondicional en todos los aspectos de mi vida. Te Amo Sergio.

A la familia Díaz Rendón, Ana Laura, Arturo y Terc, por tenderme su mano estos doce años de conocerlos, y quienes me han dado su amistad y cariño incondicionalmente.

Gracias de todo corazón.

A mi amigo Luis Efrén Ríos, quien fue el principal portador intelectual para la realización de esta tesis,

Gracias güero.

A mis queridísimos licenciados Jacinto Fava y Homero Ramos, quienes me han ido formando en la vida profesional, y me han dado su amistad y afecto en estos últimos tres años.

Gracias.

Al lic. Ignacio Mejía,, quien tuvo
la paciencia necesaria para la
terminación de esta tesis,
gracias por todos los conocimientos
transmitidos en estos dos largos
años.

A mi Universidad tan querida
donde deje los mejores años
de mi vida de estudiante, y quien
Me formo en lo que ahora soy.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	VI
-------------------	----

LA REFORMABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN: HACIA UN PROCEDIMIENTO DEMOCRATICO

(La constitución, el estado de derecho y la democracia)

CAPÍTULO PRIMERO

LOS TRES PILARES DEL CONSTITUCIONALISMO MODERNO: EL ESTADO DE DERECHO, LA DEMOCRACIA Y EL GARANTISMO CONSTITUCIONAL

I. Planteamiento del Problema: ¿Qué es una Constitución?.....	1
A. Concepto de Constitución.....	1
1. Aristóteles.....	2
2. Ferdinand Lassalle.....	2
3. Carl Schmitt.....	3
4. Manuel García Pelayo.....	4
5. Jorge Carpizo.....	7
6. Herman Heller.....	8
7. Rafael Bielsa.....	9
8. Nuestro concepto.....	9
B. Concepto semántico de Constitución.....	9
C. Referencia histórica sobre el concepto de Constitución.....	10
1. Grecia.....	11
2. Roma.....	11
3. Edad Media.....	11
4. Iluminismo.....	11
II. El Estado de Derecho.....	12
III. La Democracia. La doctrina jurídica.....	16
A. Definiciones de Democracia.....	18
1. Aristóteles.....	18

2. Georges Burdeau.....	19
3. Friedrich.....	19
B. Concepto Constitucional de Democracia.....	19
C. Premisas de la Democracia.....	20
1. La historia del poder y de su ejercicio.....	20
2. La voluntad política ciudadana.....	21
D. Condiciones que se deben de dar para que exista y sea efectiva la democracia.....	21
1. Realidad poblacional.....	21
2. La Constitución.....	21
3. Justicia Social.....	21
4. Autoridad legítima y vigorosa.....	21
5. Representación Política.....	22
6. Sometimiento de los gobernantes al Derecho.....	22
E. Democracia Directa y Democracia Indirecta.....	22
IV. La democracia + estado de derecho = garantismo constitucional.....	23
A. Papel que desempeña el garantismo en el paradigma del estado constitucional.....	23
V. Elementos iniciales para una definición de Constitución Democrática.....	25

CAPÍTULO SEGUNDO

LA REFORMA CONSTITUCIONAL

I. La rigidez como garantía constitucional.....	32
A. Antecedentes históricos del artículo 135 constitucional en la Constitución de 1917.....	35
B. El artículo 135 constitucional. Situación actual de la discusión.....	36

A. Hacia un nuevo sistema de la reformabilidad de la Constitución en México.....	39
II. La Reforma Constitucional.....	42
III. Las funciones de la reforma constitucional. La tensión cambio-permanencia y la normatividad de la Constitución.....	44
IV. Las posibilidades reformativas de la Constitución.....	45
A. La corriente decisionista.....	46
B. La corriente positivista.....	47
C. La corriente del Poder Constituyente Autolimitado.....	48
D. La definición de la posibilidad reformativa de la Constitución.....	49
V. El procedimiento de reforma. Análisis del artículo 135 constitucional.....	51
A. Fases del Procedimiento.....	51
B. La constitucionalidad del procedimiento.....	55
VI. La tesis de la Supraconstitucionalidad.....	57
VII. Los límites de la reforma de la Constitución: Análisis en prospectiva.....	62
VIII. Derecho comparado en cuanto al procedimiento de reforma.....	66
A. Estados Unidos de Norteamérica.....	66
B. Suiza.....	70
C. México.....	71

CAPÍTULO TERCERO

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL

I. La participación ciudadana en la elaboración de las leyes.....	74
A. ¿Qué es la Participación Ciudadana?.....	76
II. Una nueva forma de legitimar el orden constitucional.....	80
III. Los mecanismos de participación ciudadana en la reforma constitucional.....	81
A. Los Foros de Consulta.....	82
B. La Iniciativa Popular.....	84
C. El Referéndum.....	88
D. Otras formas de participación ciudadana.....	95
1. El Plebiscito.....	95
2. Revocación de Mandato.....	97
3. Consulta Popular.....	100

CAPÍTULO CUARTO

EL CONTROL DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

I. Planteamiento del problema: ¿Debe existir el control constitucional sobre la reforma constitucional?.....	101
II. La Postura Tradicional.....	104
III. Hacia un nuevo paradigma el control constitucional de la reforma constitucional.....	109
A. La procedencia del Amparo.....	109

B. Otros controles constitucionales sobre el control de las reformas constitucionales.....	117
a. Controversias Constitucionales.....	117
b. Acciones de Inconstitucionalidad.....	120
IV. Hacia una nueva constitucionalidad sobre el control de las reforma constitucionales.....	122
CONCLUSIONES.....	125
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....	129
HEMEROGRAFÍA.....	136

INTRODUCCIÓN

El orden jurídico mexicano siempre ha presumido de tener un régimen de reforma constitucional rígido. Empero, las más de 300 reformas que ha sufrido nuestra Ley Suprema, indican lo contrario.

En efecto, históricamente, el procedimiento de reforma constitucional contenido en el artículo 135 constitucional, no ha respondido a las pretensiones del constituyente original.

En realidad, a partir del inicio de la vigencia de nuestra constitución, la misma ha sido "mangoneada" al placer y conveniencia de los cotos de poder que han existido en México.

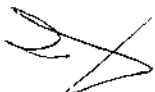
En muchas ocasiones, las reformas constitucionales han ido en detrimento de las garantías individuales; de la economía nacional, de los sectores de la población más desprotegidos, o simplemente, en contra de propia administración de justicia.

Lo anterior obedece a que, la sociedad civil, siempre es excluida de estos procedimientos de reforma. Asimismo, nuestro máximo tribunal constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre se queda al margen de dichas procedimientos de reforma.

Por ello, es importante que la academia se manifieste en contra de esa supuesta "rigidez constitucional". Es necesario, que los estudiosos del derecho propongan soluciones a ese problema.

Urge encontrar nuevos mecanismos, a través de los cuales, el Poder Legislativo, encuentre, tanto en la sociedad civil, como en la Suprema Corte, verdaderos pilares que sustenten la legitimidad de las reformas constitucionales.

Tenemos que estar convencidos y, por supuesto, convencer a las nuevas generaciones, de la gran importancia que reviste para un país su Constitución, su máximo ordenamiento jurídico. Ante ello, el tema de la reformabilidad de la constitución cobra gran vigencia.



¿Qué pasaría si se pretende reformar la constitución es sus principios fundamentales? ¿Qué pasaría si se restringen las garantías individuales? ¿Qué pasaría si desaparece el concepto de democracia, o el del sistema federal, o por que no, el principio de la división de poderes?

Esto puede ocurrir en México. Todos hemos podido percibir que nuestro poder legislativo se encuentra depositado en personas cuya "profesionalidad" se encuentra en tela de duda.

Las reformas constitucionales se llevan a cabo por un grupo de "levanta dedos" que no tienen la madurez ni la seriedad para llevar a cabo tan importante y trascendente tarea.

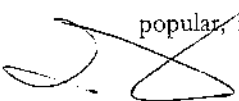
Reformar la constitución constituye una de los quehaceres más importantes dentro de la administración pública. El futuro de toda una nación pende de esas decisiones. Se requiere conocimiento jurídico, social, económico, técnica legislativa, cultura, etc. para desempeñar tan importante función.

En tal línea de pensamiento, y ante esas realidades que no podemos ocultar, la presente investigación propone principalmente, que se haga participe a toda la ciudadanía a través de los diferentes mecanismos de participación ciudadana para reformar o adicionar la Constitución. Estos instrumentos de participación son: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular.

Por otro lado, se analiza la conveniencia de que el artículo 135 constitucional, deba ser reformado con la finalidad de dar injerencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las reformas o adiciones que pudiera sufrir nuestra Constitución.

Para que la Constitución pueda sufrir una reforma, se tiene que agotar un procedimiento, ese procedimiento es el establecido en el artículo 135 constitucional, y lo único que le faltaría es ser complementado.

La manera de ser complementado sería que al aprobarse las modificaciones constitucionales, el proyecto tuviera que ser sometido a cualesquiera mecanismos de participación ciudadana, ya sea a través de plebiscito, foros de consulta, iniciativa popular, referéndum, consulta popular. Es decir, que el pueblo a través de estos



mecanismos de participación ciudadana aprueben o en su caso reprueben dicha reforma o adición, siempre y cuando no violenten las decisiones fundamentales del estado y de los ciudadanos en general.

El presente trabajo de investigación consta de cuatro capítulos a considerar y que son:

Capítulo Primero: Los tres pilares del constitucionalismo moderno: El estado de Derecho, la Democracia y el Garantismo Constitucional.

Capítulo Segundo: La Reforma Constitucional

Capítulo Tercero: La participación ciudadana en la reforma constitucional y;

Capítulo Cuarto: El control de las reformas constitucionales.



LA CONSTITUCIÓN, EL ESTADO DE DERECHO Y LA DEMOCRACIA

Capítulo Primero

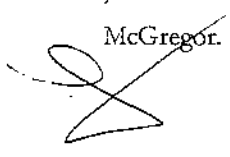
Los tres pilares del constitucionalismo moderno: el estado de derecho, la democracia y el garantismo constitucional

SUMARIO: I. Planteamiento del problema: ¿Qué es una Constitución?; A. Conceptos de Constitución; 1. Aristóteles; 2. Ferdinand Lassalle; 3. Carl Schmitt; 4. Manuel García Pelayo; 5. Jorge Carpizo; 6. Heller; 7. Rafael Bielsa; 8. Nuestro concepto; B. Concepto semántico de Constitución; C. Referencia histórica sobre el concepto de Constitución; 1. Grecia; 2. Roma; 3. Edad Media; 4. Iluminismo; II. El estado de Derecho; III. La Democracia. La doctrina jurídica; A. Definiciones de Democracia; 1. George Burdeau; 2. Friedrich; 3. Aristóteles; B. El concepto Constitucional de Democracia; C. Premisas de la Democracia; 1. La historia del poder y de su ejercicio; 2. La voluntad política ciudadana; D. Condiciones que se deben de dar para que exista y sea efectiva la Democracia; 1. Realidad poblacional; 2. Constitución; 3. Justicia social; 4. Representación Política; 5. Autoridad legítima y vigorosa; 6. Sometimiento de los Gobernantes al Derecho; E. Democracia Directa e Indirecta; IV. La democracia + estado de derecho = garantismo constitucional. A. Papel que desempeña el Garantismo en el paradigma del estado constitucional; V. Elementos iniciales para una definición de Constitución Democrática.

I. Planteamiento del problema: ¿Qué es una Constitución?

El término jurídico *Constitución*, constituye un vocablo que -desde tiempos remotos hasta nuestros días- ha sido exhaustivamente estudiado por los investigadores del derecho; es por ello que su análisis deberá hacerse desde las diferentes acepciones que dicho término puede poseer, y ello es así debido a que algunos tratadistas se empeñan en explicar a la *Constitución* como un fenómeno de la realidad social, basado en la depuración del objeto de estudio del derecho; o bien, como el examen de la norma básica o constituyente, o simplemente, como actos que debe realizar el gobierno conjuntamente con sus gobernados. A continuación se analizarán diversas opiniones o acepciones del término en comento; dicho análisis se realizará tomando voces diversas, así encontraremos personajes como el gran filósofo Aristóteles hasta juristas contemporáneos de nuestro país, como es el caso del Doctor Jorge Carpizo

McGregor.



A. Conceptos de Constitución

1. Aristóteles

Es dable destacar que el gran filósofo griego Aristóteles en muchas ocasiones no esquematizó sus ideas ni sus pensamientos respecto de muchos significados, ello sucedió así con la palabra *Constitución*, sin embargo, analizando su pensamiento, se pueden resaltar las ideas siguientes:

- a. “Como realidad: Es la vida misma del estado, es la existencia de la polis. Es un concepto físico es lo que acontece en una comunidad”.¹
- b. “Como organización: la realidad, la vida necesita conducirse en alguna forma y por esto se organiza el gobierno. Así, la Constitución es el gobierno mismo y es la organización de todas las magistraturas.”²
“Vivir conforme a la Constitución no es una esclavitud, sino en ella se encuentra protección y una garantía de felicidad, por esto debe de existir tribunales que juzguen los atentados contra la norma fundamental.”³
- c. “Como *lege ferenda*: El primer deber del gobernante consiste en estudiar cual puede ser la mejor Constitución para el Estado. Así algunos sostienen que la Constitución perfecta debe contener elementos de todas las demás, o sea, en ella deben estar combinados los elementos oligárquicos, monárquicos y democráticos, como en la Constitución de Lacedemonia.”⁴

De acuerdo a lo anterior, podemos observar que Aristóteles realmente no definió el término *Constitución*; simplemente distinguió y desentrañó los aspectos de mayor relevancia que la conforman. Para él, dichos aspectos son tres: la Constitución como realidad; la Constitución como organización y la Constitución como *lege ferenda*.

2. Ferdinand Lassalle

Ferdinand Lasalle estudió a la Constitución tratándola de entender a través de su naturaleza. El pensamiento de Lassalle respecto al vocablo Constitución, se puede resumir con la siguiente oración:

¹ Aristóteles, *La Política*, Madrid, 1962, p. 185, citado por Jorge Carpizo, *Estudios Constitucionales*, México, Porrúa, 1998, p.34.

² *Ibid.* p. 89.

³ *Ibid.* p. 243.

⁴ *Ibid.* p. 56.

“La Constitución de un país es la suma de los factores reales de poder de esa nación”.⁵

Para otorgar mayor claridad a su línea de pensamiento, Lassalle ejemplificó lo anterior:

Supongamos que la Constitución de algún estado desapareciera y los legisladores decidieran redactar una nueva. Para la realización de esta nueva Carta Magna se tendría que tomar en cuenta a todos los factores reales de poder de esa comunidad: la monarquía, la aristocracia, la gran y pequeña burguesía, los banqueros, la clase obrera, la conciencia colectiva, la cultura general del país, etc.⁶

En efecto, Lasalle establece que en el caso que se pretenda elaborar una nueva Constitución, se deberán tomar en cuenta todos y cada uno de los factores reales de poder.

Continuando con esa línea de pensamiento, todos y cada uno de los países deberán contar con dos tipos de Constitución: una real, que es la suma de los factores de poder; y otra, que sería la *Constitución Escrita*, la cual deberá ir –en todo caso– plasmada en una hoja de papel, dando con ello, mayor certidumbre tanto a gobernados como a gobernadores. Ambas constituciones son complementarias entre sí; deberán acatarse y llevarse a cabo conjuntamente, ya que si actúan por separado provocaría un conflicto inevitable entre ellas.

Con lo anterior Ferdinand Lasalle resalta la esencia misma de una Constitución; y es precisamente ello, lo que hace que la Constitución no sea una ley cualquiera.

3. Carl Schmitt

Carl Schmitt⁷ no proporcionó una definición genérica de lo que él entendía por *Constitución*, simplemente se limitó a distinguir cuatro conceptos de Constitución, a saber:

1. En sentido absoluto, la Constitución es examinada desde dos puntos de vista:

⁵ Lassalle, Fernando, *¿Qué es una Constitución?*, Buenos Aires, 1964, p. 63.

⁶ Cfr. Carpizo, Jorge op. cit. p. 34 y 35.

⁷ Cfr Schmitt, Carl, *La Teoría de la Constitución*, México, 1961, p. 3-8, Cit. por Jorge Carpizo, op. cit., p. 37 y 38.

- a) Desde el punto de vista del ser. La Constitución nos presenta a determinada comunidad como un todo, como el conjunto de relaciones que se desarrollan en esa sociedad.
 - b) Desde el punto de vista del deber ser: La Constitución en sentido absoluto es la *Norma de Normas*, la normación total de la vida del Estado, es decir, la ordenación jurídica que significa que hasta el acto jurídico más concreto de ese orden de reglas puede ser referida su validez a esa *Norma de Normas*.
2. En sentido relativo, constituye la Ley constitucional en particular, en este concepto no interesa la importancia de las normas que contengan esa Carta Magna, sino el hecho de que esas reglas estén contenidas en el Código Supremo.
 3. En sentido Positivo la Constitución significa la decisión política del titular del poder constituyente, es decir, son decisiones que afectan al mismo ser social. Para los efectos de esta exposición, se debe entender por decisiones fundamentales, a los principios rectores del orden jurídico
 4. En sentido ideal la Constitución se refiere a los diferentes idearios que sostienen cada uno de los partidos políticos. Este concepto de ideal, es una noción revolucionaria, debido a que representa la invitación a cambios en la estructura política de una sociedad y a reformas constitucionales.

4. Manuel García-Pelayo

Por su parte, Manuel García-Pelayo⁸ describió los elementos que él consideraba podían ayudar a la integración del término *Constitución*. En su obra *Derecho Constitucional Comparado* menciona los siguientes:

⁸ Cfr. García-Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, 1964. p. 33-41, Cit. por Jorge Carpizo, op. cit., México, 1998, p. 34 -42.

1. Concepto Racional Normativo: Constitución sólo es aquella ordenación que realiza el ideario del Estado liberal burgués, la cual establece una limitación al Estado cuando hace referencia a la garantía de los derechos individuales y la división de poderes.

A su vez este concepto racional normativo se asienta en los siguientes principios:

- a) Parte de la convicción de que se puede realizar una ordenación total del Estado, en el que queden subsumidos todos los casos particulares.
- b) En esta forma la Constitución no sólo es expresión de un orden, sino que es la que la crea.
- c) En este principio se despersonaliza la noción de soberanía, al declarar que la Constitución es la soberana. En este principio se encuentran algunos matices como son: aquí se deifica la Constitución aunque se acepten ciertos elementos voluntaristas que se refieren al poder constituyente, se estructura la vida estatal de acuerdo a las normas predeterminadas y predeterminadoras, con lo que se lleva a cabo el proceso de racionalización y planificación del ser estatal, se identifica al Estado con la constitución normativa, aquí la constitución se concibe como pura entidad objetiva, y por último suprime los poderes arbitrarios pues no se puede actuar, ni más acá, ni más allá, de esas normas jurídicas precisas.
- d) Las ideas anteriores permiten descubrir una soberanía de la razón y la portadora de dicha razón es la burguesía.
- e) La Constitución está vinculada a una determinada realidad social, por tanto esa Norma Fundamental cambia al modificarse la realidad.
- f) La Constitución es escrita, pues sólo el Derecho escrito ofrece seguridad de racionalización en oposición a la irracionalidad de la costumbre.



- g) Se establece claramente la diferencia entre poder constituyente y poder constituido.
- h) Se distinguen a las normas constitucionales no sólo por su contenido, sino también formalmente, ya que para poder reformar una ley constitucional se sigue un procedimiento especial y lo realiza un órgano también especial.

2. Concepto histórico tradicional: La Constitución es el resultado de actos parciales y de usos y costumbres.

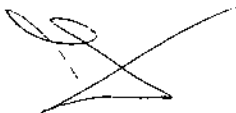
Dentro de esta concepción histórica tradicional se pueden distinguir dos grupos:

- a) Aquellos que consideran la historia como "rebelde" a la razón y a la planificación humana.
- b) Aquellos que consideran que la historia en ciertos aspectos puede ser conformada por la razón; que sí se puede planificar el futuro dentro de los informes que aporta una situación histórica determinada y en esta forma llegar a cierta concordancia con la razón.

En este concepto, la Constitución no necesariamente debe estar escrita; pues aquí se otorga una gran categoría a la costumbre, así la ley no crea la constitución, sino que es expresión de ella.

3. Concepto sociológico: Este concepto sociológico se asienta en los siguientes principios:

- a) En esencia, la Constitución es la forma de ser y no deber ser.
- b) La Constitución no es efecto del pasado, sino producto del presente, resultado de los factores económicos.
- c) La constitución no es pura normatividad, sino es el ser de hoy del que emana o al que tiene que adecuarse el deber ser.



La concepción racional se basa en la idea de validez, la histórica en la legitimidad y la sociológica en la vigencia.

En conclusión, para Manuel García-Pelayo, la Constitución debe ser resultado de una realidad social, pero a la vez, debe de estar escrita en una hoja de papel, ya que si esa hoja de papel no esta de acuerdo con la realidad social, la Constitución desaparece, es inexistente.

5. Jorge Carpizo

El Dr. Jorge Carpizo⁹ se refiere a la *Constitución*, como un término multívoco. Para él cualquier Estado -desde el punto de vista físico- tiene una Constitución, la cual es un conjunto de relaciones dentro de una comunidad, los actos que se realizan entre gobierno y gobernados y el logro de cierto orden que permite que se realice una serie de sucesos que se reiteran.

Del análisis de lo escrito por Jorge Carpizo, se desprende que el concepto de realidad reviste una gran importancia, puesto que va implícito en el término de Constitución. La realidad es todo aquello que ocurre en una sociedad. Así, la realidad posee una Constitución, pues es la forma en que se conduce dicha sociedad. Esta realidad puede contar con diversos ángulos, ya sean económicos, políticos, sociológicos, jurídicos, históricos, etc. Sin embargo, esta realidad a la que se refiere Jorge Carpizo, es la contemplada desde un punto de vista jurídico; ya que nos señala la vida normativa que deberá llevar un país; es decir, enseña la realización de una serie de actos propios del mismo Derecho.

Jorge Carpizo es un convencido de que todo país puede y debe contar con una Constitución escrita. Los países que cuentan con una Constitución escrita, deberán tratar de que todo lo que quieran realizar se encuentre en la hoja. Así, la Constitución de un país es la adecuación entre la hoja y la vida.

Jorge Carpizo señala lo siguiente:

“También se puede contemplar a la constitución desde dos diversos ángulos:

⁹ Cfr. Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, México, 1998, p.42 y 43.

1. La Constitución material: que contiene una serie de derechos que el hombre puede oponer al Estado y la organización, atribuciones y competencia de éste.

A su vez, la Constitución material contiene:

- a) El proceso de creación y derogación de las leyes;
 - b) Las normas que crean y otorgan competencia a los órganos de gobierno; y
 - c) La serie de derechos que el hombre puede oponer frente a los órganos de gobierno.
2. La Constitución formal: que implica que las normas constitucionales, las normas que se encuentran en el folleto, es decir, en la Constitución, sólo se modifican o se pueden crear a través de un procedimiento y un órgano especial. Este procedimiento generalmente es más complicado que el que sigue para reformar la legislación ordinaria.¹⁰

6. Herman Heller

Para Herman Heller el término Constitución tiene diversas facetas o matices.

En primer lugar señala que la Constitución vista desde un punto de vista de la realidad, es concebida como la vida que conduce a una comunidad. Esta permanece a través de los diferentes cambios, ya sea de tiempo y de personas. Por eso, espera que en un futuro se produzca como una unidad y ordenación de la organización.

En este primer matiz, aparece lo que vendría siendo la normalidad normada, es decir, la adecuación de la conducta a la norma. Por eso, es prudente decir que el término Constitución deberá de ir ligado a la normalidad de la normatividad. Es decir, el ser y el deber ser.

La normalidad deberá ser fortalecida por la normatividad, siempre a lado en la actuación reiterada de los hombres. Así, la normalidad influye en la normatividad, y viceversa, creando así un verdadero duelo entre la vida y la forma.

Otra de las facetas que menciona Heller, es el de la constitución jurídica destacada. Que no es otra cosa, que el deber ser. Es la emancipación de la realidad que se manifiesta en la cooperación de los individuos. Empero siempre jurídica.

Dentro de este mismo matiz, deberá de existir una continuidad histórica de la Carta Magna. Es decir, la conexión estatal en el tiempo.

¹⁰ Ibid. p. 43.

Y como última faceta o matiz, se encuentra a la Constitución escrita. Que vendría siendo aquel folleto determinado que contiene una serie de artículos. Noción que toma de Carl Schmitt.

7. Rafael Bielsa

La opinión de Rafael Bielsa respecto de la *Constitución* se circunscribe al de la Constitución escrita.

R. Bielsa señala:

“...Se ha dado en llamar constituciones escritas a las que consisten en un cuerpo más o menos sistemático o metódico de disposiciones fundamentales relativas a la organización política y jurídica del Estado, a los derechos y garantías de los habitantes y de los ciudadanos, y a la distribución y competencia de los poderes.”¹¹

De igual manera, para Rafael Bielsa, la Constitución es aquel documento que se encuentra plasmado en un folleto y el cual deberá contener los derechos y garantías de todos los individuos pertenecientes a una sociedad. Así, también contiene las disposiciones necesarias para la organización tanto política como jurídica de un Estado.

8. Nuestro concepto

B. Concepto semántico de Constitución

La palabra *Constitución* ha contado con varios significados que no siempre facilitan la comprensión y el estudio de la misma, por eso, se ha examinado la evolución de los usos y acepciones que ha tenido.

Enrique Sánchez Bringas, apoyándose en el tomo XV de la *Enciclopedia universal ilustrada*, Espasa-Calpe, proporciona el significado semántico del término Constitución, reportando diferentes acepciones, pero en cualquiera de sus significados se refiere a la esencia misma de un ente, de algo que es, que existe o que es susceptible de ser o de existir.

“El diccionario reporta las siguientes acepciones de Constitución: acción y efecto de constituir o constituirse. Esencia y calidades de una cosa que la constituyen tal, diferenciándola de las demás. Organización, composición, formación, adherencia de las partes de un todo. Composición, esto es, como los elementos que integran algo. Y, comúnmente, se le da el uso de ley fundamental de un Estado”

¹¹ Bielsa, Rafael, *Derecho Constitucional*, p.63, Cit por Rodrigo Borja, Op. cit, p.322

Complementando la definición anteriormente dada, Sánchez Bringas señala lo siguiente:

“Según la locución del término Constitución, tiene origen latino: *constitutio*, *constituere*, que significa fundar, establecer, dar, origen, asentar algo o darle fundamento.

Se afirma que el sentido de la palabra Constitución se refiere al ser algo, a los elementos fundamentales que lo forman a su origen y fundamento.

Por lo que se refiere a los significados primarios de “*constitutio*” los más importantes son:

- a) Estado, postura, condición, carácter, constitución. Así *constitutio corporis* (Cicerón): “El estado del cuerpo, complexión”. La forma de ser de algo.
- b) Arreglo, disposición, orden, organización, como por ejemplo: *politeia*, as: así, *Constitutio Reipublicae* (Cicerón): La organización del Estado.
- c) Norma, Constitución, estatuto, ley, ordenanza. Así *justum omne continetur natura vel constitutione* (Quintiliano): “Lo justo se basa en la naturaleza o en la ley”.¹²

El sentido de la palabra Constitución se refiere al ser de algo, a los elementos que la forman, a su origen y fundamento.

C. Referencia histórica sobre el concepto de Constitución

1. Grecia

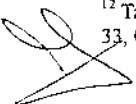
A lo largo de la evolución social y política de la vida humana, se han utilizado conceptos que coinciden en su significado. Como por ejemplo el término *Politeia* que fue usado en Grecia; *Constitutio* en Roma; y *Constitución* desde la edad media hasta el día de hoy.

En Grecia, Aristóteles realizó diferentes estudios sobre la organización del poder de Atenas y de otros lugares helénicos. El filósofo griego usó el término *politeia* como sinónimo de organización. Dicha palabra significa, en esta etapa de la vida, la ciudad en su realidad, es decir, constitución como forma de ser de una comunidad. De aquí que diferentes juristas hablen sobre el significado de la palabra *politeia*.

Rolando Salmorán y Tamayo, señala:

“...De todos los diversos significados que puede tener la palabra “*politeia*” ella significa la polis tal como realmente es, su forma de ser... la polis es un compuesto de ciudadanos, o mejor, de actividades ciudadanas y “*politeia*” (Constitución) se usa

¹² Tamayo y Salmorán, Rolando, *Introducción al Estudio de la Constitución*, México, UNAM, 1979, p. 33, Cit por Sánchez Bringas, Enrique, op. cit, p. 125 y 126.



para significar su manera de ser, la manera en que está compuesta: su estructura, su funcionamiento.”¹³

Los griegos usaron el término para señalar la posición que guardaban los ciudadanos en la polis, así como también para referirse a su gobierno.

2. Roma

Los romanos aplicaron los conocimientos aprendidos de los griegos, quienes significaron con la palabra *constitutio* lo mismo que los griegos con el término *politeia*, es decir, los romanos identificaron *constitutio* con *res publica*, o sea, el cuerpo político de ciudadanos organizados en la *civis* o ciudad.

3. Edad Media

Otro de los periodos donde tuvo gran importancia el término *Constitución* fue en la Edad Media. En aquella época el término llegó a usarse en cuatro importantes sentidos: *legislación, fuero, estatutos y pacto de gobernabilidad*. Así, la constitución es la Carta Magna de cualquier país.

Durante este periodo la iglesia católica adoptó el término para utilizarlo como medio de identificación de ciertas reglas, las cuales se contemplaban dentro del derecho canónico. De esta manera se identificaron tres clases de constituciones eclesiásticas:

- a) Constituciones pontificias o apostólicas: disposiciones generales expedidas por el Papa.
- b) Constituciones seculares: disposiciones dictadas por los obispos para el régimen y gobierno de las diócesis.
- c) Constituciones regulares: aquellas reglas aplicables a las órdenes religiosas.

4. Iluminismo

Durante el siglo XVIII, con el nacimiento del Estado Contemporáneo, el término *Constitución* se vinculó de manera directa con la figura jurídica de Estado y de su

¹³ Ibid. p. 126.

organización formal. En este periodo surgieron las primeras constituciones escritas en las antiguas colonias inglesas del noreste americano; después apareció la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, de 1787 y la Declaración Francesa de los Derechos de los Hombres de 1789. De esta manera se logró precisar una de las ideas de Constitución que ahora en nuestros días tiene vigencia en el Derecho Constitucional. La idea de Constitución que se obtuvo en este periodo es de *documento fundamental, solemne y formal* que justifica y determina la diferenciación entre gobernantes y gobernados y define la organización del Estado.

II. El Estado de Derecho

El Estado es un producto histórico originado por la lucha entre el poder, el individuo y la sociedad. Es una organización de proyecto de vida comunitaria que se deriva después del Renacimiento, no en la Edad Media como algunos lo sostienen.¹⁴ Sin embargo, en realidad este proceso se desenvuelve, principalmente en la edad Media, y se perfecciona en los siglos subsecuentes hasta llegar al siglo XX.

La noción de Estado como instrumento que institucionaliza el poder de organización de una determinada sociedad, ha pasado por diversos laberintos, de tal suerte que en la época actual se ha concebido la idea de un Estado moderno, es decir, de un Estado de Derecho.

En efecto, las tesis absolutistas que reducen o mutilan la libertad del individuo frente al Estado, dieron pauta a las preocupaciones de autores como Montesquieu y Lock en el sentido de limitar el poder, para reducir la exagerada autonomía otorgada al Monarca o Rey. Esta tendencia un tanto limitativa cobra vigor desde Rousseu y su defensa de la soberanía popular y, sobre todo, con Kant, quien ha sido estimado como el padre del Estado Constitucional Limitado, cuyas bases son la división de poderes y la garantía de las prerrogativas fundamentales del ser humano. Posteriormente, la idea del Estado se perfecciona con el pensamiento de Tocqueville y Stuart Mill al incorporarse los principios representativos, algunos legislativos y la

¹⁴ Cfr. González Casanova, J. A., *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Barcelona, Vicens-Vives, 1989, p.p. 67-190.

protección de los derechos de la minoría frente a la posible tiranía de la mayoría. Ya en el siglo XX, la lucha ha sido por el Estado social.

Empero, hoy en día el problema radica, como lo señala Jaime F. Cárdenas Gracia, en saber “si el Estado debe seguir siendo y en qué medida, el garante de los intereses generales”¹⁵, por consecuencia, estos intereses no deberán obedecer a tendencias burocráticas o antidemocráticas que supriman el provenir de una nación.

Independientemente de los problemas que enfrenta en la actualidad este término: Estado, lo cierto es que antes de dar una solución a ellas, debe resolverse como punto de partida para lograr su contenido sustancial e instrumental, el de definir que se entiende por Estado de Derecho.

“Por Estado de Derecho (Rule of law para los juristas angloamericanos) se entiende, básicamente, aquel Estado cuyos diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el derecho y sometidos al mismo; esto es, Estado de Derecho alude a aquel Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por el derecho”.¹⁶

En cuanto a los antecedentes de la idea de Estado de Derecho, son más o menos imprecisos, desde los griegos y los romanos en la antigüedad, se puede afirmar que esta idea fue utilizada por primera vez por el alemán Roberto Von Mohl – *Rechtsstaat*-, durante el tercer decenio del siglo pasado.

Otro de los juristas que abordan esta idea del Estado de Derecho, fue el estudioso Hans Kelsen, el cual señala lo siguiente:

“En la medida que un Estado no constituye más que la personificación de un orden jurídico específico que ha alcanzado cierto grado de centralización, todo Estado es un Estado de Derecho; en efecto, un Estado no sujeto a derecho, es impensable, puesto que un Estado sólo existe en actos estatales, es decir, en actos realizados por hombres y que, en virtud de estar así determinados por normas jurídicas, se atribuyen al Estado como persona jurídica”.¹⁷

Sin embargo, dentro del liberalismo burgués, la expresión “*Estado de Derecho*” adquirió una connotación técnica y se sintió identificado con un ideal político, utilizándose para designar cierto tipo de Estado se estimaba satisfacía, las exigencias

¹⁵ Cárdenas, Gracia, F. Jaime. *Una Constitución para la Democracia (Propuesta para un nuevo orden constitucional)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1996, p. 21.

¹⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 1994, p. 1328.

¹⁷ Cfr Kelsen, Hans, *La Teoría Pura del Derecho*, México, Gernika, 1993, pp. 291-295.

de la democracia y de la seguridad social que tenía la comunidad. La Ilustración Francesa y las ideas que tenía el constituyente norteamericano se encargarían de recoger las principales tesis del sistema constitucional inglés, y el constitucionalismo liberal les asignarían el carácter de verdaderos dogmas en la lucha contra el perverso absolutismo y la consecución de su gran objetivo que era poder llegar al Estado de Derecho.¹⁸

Mario I. Álvarez señala:

“... la aparición del Estado y de la autoridad como institucionalización del poder y su aplicación, implica que las normas jurídicas regulen no sólo las relaciones de los ciudadanos entre sí, sino las de éstos con el Estado, y al Estado mismo. Ésta es la base del estado de derecho, es decir, del Estado sometido a las normas jurídicas por él mismo sancionadas, la antítesis de éste es el Derecho de Estado.”¹⁹

Esta noción, a una primera impresión da una solución legalista del concepto que se trata desentrañar. Un Estado de Derecho es aquel que ésta sometido a las leyes. Pero en realidad no lo es así, por que si esas leyes son tiránicas o injustas, que no permitan el desenvolvimiento del individuo en sociedad, en virtud de que sean “a capricho y conveniencia exclusiva de quienes ejercen ese poder”, el Estado de leyes se convierte en un instrumento de dominio arbitrario. En tal sentido, cabría preguntarse: ¿será un Derecho de Estado o un Estado de Derecho. ...?. En nuestro concepto, tan sólo constituiría un Estado de leyes mas no de Derecho, por que todo sistema legal que niegue el contenido valorativo del derecho, no constituye un verdadero estado de Derecho.

Esta es la nueva perspectiva del Estado de Derecho. Lo que algunos han identificado como la teoría tridimensional del Derecho²⁰, y que sirve para entender el contenido axiológico de las normas legales que dan origen al Estado de Derecho protector y garante, ante todo, de la libertad, de la dignidad, de la justicia, etc.²¹

¹⁸ Cfr Reyes Héroles, Jesús, *Apuntes sobre la idea del Estado de Derecho*, *Revista del Trabajo*, México, t. XXX, núm. 115, agosto de 1947, p. 215.

¹⁹ Álvarez I, Mario. *Introducción al Derecho*. México, Mc Graw Hill, 1995, p. 35.

²⁰ Cfr. Álvarez I, Mario. *Op. cit.*, p. 48 y ss.

²¹ Pedro G. Zorrilla Martínez destaca: “... la legalidad no siempre es garante de justicia, si el ordenamiento jurídico viola o traiciona los valores supremos que lo justifican. Este es un tema vital para

En este sentido deben tenerse presente las ideas de Germán J. Bidart Campos, quien al abordar el tema de la tipología de los Estados constitucionales modernos dice:

“... la Constitución organiza la estructura del poder, y reconoce un plexo de derecho civiles, políticos y socioeconómicos y culturales, a los que no solamente tutela sino también promueve. Su modelo tiende a lo que, con diversidad de nombres, podemos apodar la procura existencial, o el bienestar, e el Estado social y democrático de derecho, o la democracia social [. . .] En este modelo encuentran inserción políticas de bienestar en los campos de la educación, la cultura, el empleo, la vivienda, la alimentación, la salud, la seguridad social, la economía, etcétera.”²²

Este modelo es en síntesis, el Estado de Derecho.

En cuanto a cuales son los elementos esenciales del Estado de Derecho, podemos afirmar que en principio, la respuesta la da la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en el artículo 16, consigna a los derechos humanos y a la división de poderes, como elementos indispensables para que exista una Constitución.²³

Elías Díaz²⁴, sostiene seis elementos muy importantes para la integración de un Estado derecho, a saber: 1. Primacía de la ley; 2. Sistema jerárquico de normas; 3. Legalidad en los actos de la administración; 4. Separación de poderes; 5. Protección y garantía de los derechos humanos; y 6. Examen de la constitucionalidad de leyes.

Es claro que tales condiciones son necesarias para que exista la figura jurídica de Estado de Derecho.

Un Estado Constitucional, tal como lo señala Bidart Campos, “no sólo es un conjunto normativo de leyes, sino un conjunto de comportamientos o conductas que conciben una realidad viviente, un quehacer, un dato empírico de la convivencia política y jurídicamente organizada”.²⁵ Esto es, un programa organizativo de la

entender a qué puede llamarse un Estado de Derecho, formal y materialmente, y no sólo un Estado legal”, en Prologo a la obra de Álvarez I, Mario. Op. cit., p. XIX.

²² Bidart Campos, J. Germán, *Estado y Constitución en Congreso Internacional sobre el 75 aniversario de la Promulgación de la Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, UNAM, 1993, pp.28 y 29.

²³ Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1990, p.27 y ss.

²⁴ Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid, Cuadernos para el diálogo, 1969, pp. 28-30. Cit., por Cárdenas García, F. Jaime, Op. cit., p.22.

²⁵ Op. cit., pp. 25 y ss.

convivencia entre los individuos, es decir, un proyecto común de bienestar, de libertad y de justicia.

Un Estado democrático debidamente constituido, no puede dejar de tener una Constitución. Cada pueblo determinará quiénes serán los encargados de la elaboración de la misma; instrumento jurídico que formará parte de dicho pueblo, y que plasmará los usos y costumbres que su idiosincrasia conlleva.

En este orden de ideas, la Constitución determina al estado, precisa y delimita el ejercicio del poder que se ejercerá por las autoridades sobre los gobernantes, pero siempre respetando sus derechos fundamentales que garantiza ese orden de convivencia social.

Por tal razón, al constituirse un Estado de derecho se reconoce la supremacía constitucional, como rango superior de la legalidad de los actos o leyes que se van a aplicar a los individuos, se reconoce la figura jurídica de la democracia como una forma cotidiana en la vida del Estado, se protegen, tanto los derechos fundamentales del hombre, como los derechos sociales, y se establecen medios de impugnación jurisdiccionales para fortalecer y mantener la constitucionalidad de los actos y de las leyes, etc.

Por último, debemos aclarar cual es el objetivo de un "Estado de Derecho", o también llamado "Constitucional". Concretizando esta idea se puede aseverar que su fin último es el de preservar la supervivencia del bienestar de los ciudadanos que integran esa organización. Sería inútil que un estado constitucional se organizara para destruir el futuro de los habitantes. Se estructura sobre la base de un ideal: mantener el desenvolvimiento de la personalidad humana en lo individual y en su conjunto, respetando los principios esenciales que el Estado ha señalado para constituirse en un orden de Derecho.

III. La Democracia. La doctrina jurídica

Hoy día, y según la doctrina moderna de los elementos del estado, una de las figuras jurídicas más importantes en la concepción del Estado, es la Democracia. Es preciso

insistir que se trata de un concepto bastante difuso, ya que cada ideología política tiene su propia concepción de la democracia, por lo tanto, resulta necesario entender a la democracia como una categoría ideológica.

Para que la democracia pueda existir en un Estado de Derecho, se requiere de la concurrencia de dos requisitos, a saber: 1. Necesita encontrarse regulada e instrumentada como un procedimiento de elección de los miembros de los poderes públicos; y 2. Se requiere la existencia de una cultura democrática y de un sentimiento popular. Algo muy cierto es, que en donde no hay una cultura y un sentimiento democrático la democracia difícilmente puede ser fuerte y estable.

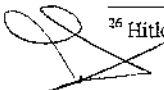
Por lo tanto, desgraciadamente en México, por motivos históricos, políticos y estrictamente educativos, todavía no existe esa cultura democrática que pueda hacer descender a la democracia a terrenos palpables. Deberá existir una mayor participación y conciencia políticas, para que se den condiciones de equilibrio, y así, exista una verdadera democracia.

Los teóricos fascistas de las primeras décadas de este siglo llamaron “democracia virtual” o “democracia orgánica” a sus regímenes totalitarios. Adolfo Hitler habló de democracia a pesar de postular el gobierno de las minorías selectas y de sostener que la mayoría ha sido siempre, no sólo un abogado de la estupidez, sino también de las conductas más cobardes, él se refería “que 100 o 200 mentecatos no suman un hombre listo, tampoco es probable que una resolución heroica provenga de cien cobardes”.²⁶

Democracia significa el poder del pueblo. Es la democracia, pues, el sistema en el que el pueblo en su conjunto ejerce la soberanía y, en nombre de la misma, elige a sus gobernantes, para que el poder instituido en su beneficio realice actos en provecho del pueblo.

En suma, la democracia, como consecuencia del ejercicio de la soberanía, es el derecho que tiene el pueblo de participar, a través del sufragio, en la designación de

²⁶ Hitler, Adolfo, *Mi lucha*, Luz Ediciones Modernas, p. 34. Cit por Rodrigo Borja. Op. cit., p. 89.



sus representantes. Consagrandolo, por lo tanto, el principio de la elección popular. Empero, para catalogar la decisión del poder político como democrática, no basta que la misma sea tomada por las mayorías a través de una participación plural. Es necesario, además, influir permanentemente en el rumbo de una perspectiva constante, benéfica y de fondo para asegurar los valores fundamentales del pueblo mexicano, y de cualquier otro país que sea democrático.

En nuestra Constitución (teóricamente) sí se configura un Estado Democrático, ya que contiene una serie de valores, principios e instituciones relativos a la vida democrática, en los que impera la Ley y el Derecho.

A. Definiciones de Democracia

1. Aristóteles

Felipe Tena Ramírez²⁷, señala que para Aristóteles el poder de mando o de gobierno reside en una sola persona, en una minoría o en una mayoría; en cada uno de estos fundamentos del gobierno distinguía una forma pura y otra que era la forma impura. Se da la forma pura de la monarquía cuando un individuo emplea el poder de que dispone en beneficio de todos; y se da la forma impura de tiranía, si ese individuo utiliza el poder en beneficio exclusivo para sí mismo, o de personas favoritas del mismo.

Cuando el gobierno se encuentra en manos de una minoría, se da la forma pura de la aristocracia si esa monarquía usa el poder en beneficio de todos, y la forma impura sería la oligarquía, es decir, cuando el poder sólo beneficia a la minoría que lo detenta.

Y por último Aristóteles da la última clasificación, en donde aparece la figura de la democracia. Cuando el poder lo tiene la mayoría de la colectividad, es decir, el pueblo conjuntamente, resulta la forma pura de la "democracia", si ese poder favorece a todos por igual, y la forma impura de esta sería la demagogia, es decir, cuando se aplica tan sólo en servicio de los desposeídos.

²⁷ Cfr. *Ibid.* p. 89.

Dentro de la clasificación aristotélica, se entiende que en nuestra Constitución se consagra en el artículo 40 la forma pura de la democracia, cuando se dice que nuestro gobierno es democrático, puesto que el poder público dimana del pueblo, y que se crea para beneficio de todos y cada uno de los mexicanos, es decir, esto concuerda con lo que explico Aristóteles en cuanto a su clasificación, pero existe una excepción cuando se trata de un régimen basado en la dictadura del proletariado, ya que aquí en vez de operar la democracia, estaríamos hablando de una forma impura que sería la demagogia de acuerdo a lo que Aristóteles planteó en su clasificación sobre la democracia.

2. Georges Burdeau

Georges Burdeau estudió el término "democracia", así desentrañó que históricamente dicho término ha sido utilizado más bien, como legitimador de intereses de gobiernos, grupos y personas, y no como una forma de gobierno. Sobre este fenómeno, señala lo siguiente:

"...La Democracia es hoy una filosofía, una manera de vivir, una religión y, casi, accesoriamente, una forma de gobierno. Esta riqueza de significaciones le viene tanto de lo que es efectivamente como de la idea que se hacen los hombres cuando ponen en ella su esperanza de una vida mejor. La amplitud y la densidad del fenómeno entrañan el riesgo de paralizar su examen al obligar al observador a pasar sin cesar de un plano a otro y a modificar al mismo tiempo sus métodos y los valores que le sirven de centro de referencia."²⁸

2. Friedrich

Por su parte, Friedrich da una definición más clara y precisa del fenómeno de la democracia, al afirmar:

"...En los países liberales del Occidente se usa la palabra democracia como consigna para la justificación de cualquier política. Ha sido posible el empleo ambiguo de este vocablo por que un gobierno popular, en el estricto sentido de la palabra y del mundo griego, tal como se dio en la Atenas de Pericles, no existe ni puede existir, ¿cómo podría ejercer el gobierno un conjunto de varios millones de personas?"²⁹

²⁸ Burdeau, Georges, *La democracia*, Barcelona, Ariel, 1965.

²⁹ Friedrich, *La democracia como forma política y como forma de vida*, Madrid, Tecnos, 1966, p.13. Cit. por Enrique Sánchez Bringas, op. cit. p. 322.

Es así, que la democracia, desde sus orígenes ha sido y sigue siendo un ideal, ya que es un término bastante complejo para su estudio, es ambiguo y por tal razón se le puede dar un uso abusivo.

B. Concepto Constitucional de Democracia

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, explica el concepto constitucional de democracia el cual dispone:

“... Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.³⁰

No obstante, el artículo 40 de nuestra Carta Magna hace referencia que el pueblo mexicano adoptó la democracia como forma de gobierno, la cual tiene alcances que rebasan la idea liberal-individualista. Por lo tanto, la democracia integral como así la llama la ley fundamental, es desarrollada en el artículo 3º. Fracción II, inciso a constitucional, haciendo referencia a la Educación, que reza de la siguiente manera:

“... Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

Como se observa, la democracia tiene un papel esencial y muy importante para el régimen constitucional, pues es el que va a regir la vida de una comunidad.

C. Premisas de la Democracia

Sánchez Bringas³¹ habla de dos premisas importantes que se deben dar para la existencia de la democracia, y que solo tiene sentido la misma a partir de una concepción integral que tenga presente dos presupuestos:

1. **La historia del poder y de su ejercicio.** Presenta como constante la existencia de diversas fuerzas sociales, que poco a poca han ido evolucionando para mantener posiciones privilegiadas en todos los ámbitos de la actividad social.

³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

³¹ Cfr. Sánchez Bringas, Enrique. op. cit. p. 352.

2. **La voluntad política ciudadana.** Sólo puede ser expresada cuando las normas jurídicas de un Estado y sus gobernantes reconozcan en una comunidad a los hombres y mujeres; es decir, seres humano que puedan legitimar o descalificar la Constitución, las leyes, los gobiernos y cualquier institución, principalmente las electorales.

D. Condiciones que se deben de dar para que exista y sea efectiva la democracia

Ya en nuestros días, la democracia es una forma de vida, la cual no se hace efectiva sino existe conjuntamente con ella la realidad social, y la cual debe reunir seis condiciones muy importantes:

1. **La realidad poblacional.** Aquí es necesario que los gobernantes perciban a la población en su realidad, y a la sociedad como la convivencia humana.
2. **La Constitución.** Muy importante para nuestro estudio. Ya que es la norma jurídica suprema, la cual es consecuencia de un proceso histórico que va evolucionando, y en donde se empieza a dar el desarrollo del hombre y de su comunidad. La Constitución es la Carta Magna que posibilita al pueblo a defender sus derechos frente a otros gobernados, pero sobre todo a defenderlos de las autoridades obligándolas al respeto de dicha norma.
3. **Justicia Social.** Es el orden social justo, es decir, un equilibrio de oportunidades dentro de un sistema de libertades, pero siempre y cuando los órganos del Estado asuman la rectoría económica de la sociedad.
4. **Autoridad legítima y vigorosa.** En todo régimen democrático deberá existir la presencia vigorosa de una autoridad del poder público, dicha autoridad deberá de contar con titulares, los cuales deberán de tener la capacidad ética que les imponga el respeto a las instituciones constitucionales.



5. **Representación Política.** En esta condición se requiere que los gobernantes sean electos de forma voluntaria por los ciudadanos, y conjuntamente formen una voluntad común. Es la expresión del pueblo, la cual le permite hacer efectiva la Constitución.
6. **Sometimiento de los gobernantes al Derecho.** Aquí se debe distinguir entre constitucionalidad y legalidad ya que es fundamental para diferenciar un régimen democrático real de uno aparente.³² Sobre esta condición, afirma Bernard Schwartz:

“... La Distinción entre derecho y legalidad es fundamental para el régimen de derecho. Lo que se hace oficialmente casi siempre se hace apoyándose en la ley. El régimen de derecho requiere mucho más que el hecho de que la autoridad o poder se ejerza de acuerdo con leyes regularmente promulgadas. Múltiples son los crímenes que se cometen en nombre de la ley positiva... La ausencia de poder arbitrario es, sin duda, el primer requisito esencial de un régimen de derecho... el derecho y el poder arbitrario están en pugna irreductible... El segundo elemento de un régimen de derecho es la sujeción del Estado mismo y de sus funcionarios a la ley ordinaria de la Nación... Todo hombre cualquiera que sea su rango o, condición, está sujeto a la ley ordinaria y es responsable ante la jurisdicción de los tribunales ordinarios. Desde este punto de vista, el régimen de derecho significa igualdad ante la ley.”³³

Estas condiciones son muy importantes para la vida en sociedad, por que al momento que se den conjuntamente, se estará en presencia de un Estado democrático.

E. Democracia Directa y Democracia Indirecta

La figura jurídica de la democracia admite una subdivisión, que para el estudio de la misma resulta relevante.

Rodrigo Borja³⁴ hace referencia a dos tipos de democracia, la primera, es decir, la democracia directa, se realiza cuando los ciudadanos de un país ejerce el gobierno del Estado por sí mismo, en forma directa e inmediata, sin ningún intermediario, y en cuanto a la segunda, la democracia indirecta se refiere cuando el pueblo confía la función gubernativa a determinadas personas quienes las desempeñan en nombre y representación de aquel, o cuando el pueblo esta gobernado por hombres elegidos

³² Ibidem

³³ Ibidem

³⁴ Cfr. Borja, Rodrigo, Op. Cit., p.87.

por él y a los cuales ha confiado el derecho de mandar, para cumplir funciones de naturaleza y duración determinadas.

Desde nuestro punto de vista, nunca existió ni puede existir una democracia directa. Ni aún la democracia de Atenas, considerada por algunos como modelo de gobierno ejercido por el pueblo, fue realmente directa, pues se limitó, ya que en esa época la participación de la clase esclavista no tenía los mismos derechos que los ciudadanos, es decir, no podían actuar en las funciones oficiales del Estado.

La democracia opera a base del sistema de las mayorías, donde se supone que el mayor número es la voluntad del pueblo, es lógico que las voluntades particulares deben ser igualmente valoradas para la computación de la voluntad mayoritaria. En esta forma, la libertad, la igualdad y la cultura popular van implícitas en la democracia.

Y, finalmente cuando se habla de la cultura popular, se dice que también va ligada a la misma, ya que sin ella, las masas pueden caer víctimas de la demagogia.³⁵

En la realidad no cabe otra forma que la democracia indirecta, en la que el pueblo por medio de sus representantes ejerce el gobierno del Estado.

IV. La democracia + estado de derecho = garantismo constitucional

A. Papel que desempeña el garantismo en el paradigma del estado constitucional

El italiano Luigi Ferrajoli, ha ejercido como juez entre los años de 1967 y 1975, vinculado al grupo conocido como Magistratura Democrática, y ha sido profesor de Filosofía del Derecho y de Teoría General del Derecho en la Universidad de Camerino. Habla sobre el significado de la palabra “garantismo” y del papel que desempeña en el paradigma del Estado Constitucional.

Luigi Ferrajoli³⁶ sostiene que la palabra “garantismo” es relativamente nueva en el léxico jurídico. Fue introducida en Italia en los años 70 en el ámbito del Derecho

³⁵ Cfr. *Ibid.* p. 88.

Penal. Sin embargo, él cree que puede extenderse a todo el sistema de garantías de los derechos fundamentales. El garantismo es sinónimo de estado constitucional.

En un sistema jurídico concebido como Estado de Derecho, en el cual la ley no es sólo condicionante sino que también está condicionada por el respeto de los derechos fundamentales, el elemento distintivo respecto del paradigma paleopositivista es la mutación de las condiciones de validez. En el derecho moderno primigenio la norma de reconocimiento consistía simplemente en el principio de legalidad, acorde a la fórmula hobbesiana *auctoritas facit legem*. La validez equivalía a la existencia de las normas y la existencia implicaba a su vez la validez, en el sentido kelseniano pero también de Hart o Bobbio. Por el contrario, en el paradigma constitucional las leyes están subordinadas no sólo a normas formales sobre su producción sino también a normas sustanciales, esto es, a los derechos fundamentales establecidos en la constitución. Por eso, las condiciones de validez de las normas son también sustanciales, con el resultado de que mientras el respeto del procedimiento formal es suficiente para asegurar su existencia o vigencia, la validez de las mismas exige coherencia con los principios constitucionales.

Esta relación entre validez y existencia, entre validez y vigencia, comporta una virtual ilegitimidad de las normas de grado inferior. Una de las características del Estado de Derecho es la potencial ilegitimidad del propio derecho. Es decir, en el estado constitucional de derecho se incorpora no sólo el ser, sino también el deber ser del propio derecho, por lo que el derecho legislativo queda sometido al propio derecho y por lo tanto es posible su ilegitimidad. Esto no se realizaba en el positivismo primitivo, ni tampoco en la teoría primitiva de la democracia, caracterizado por la omnipotencia del Parlamento, de la política, del legislador. Hoy en día, esta omnipotencia no es aceptable. El Estado constitucional de Derecho es un Estado de Derecho perfeccionado en el que no existe poder que no esté sujeto a las leyes. Aún el legislador está sujeto a la ley.

³⁶ Cf. *Isonomía*, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, *Entrevista a Luigi Ferrajoli*, México, ITAM, 1998, p. 188-192.

Ferrajoli³⁷ señala que en un cierto sentido sí se podría interpretar la propuesta garantista en términos de más Locke y menos Rousseau, ya que el valor de la idea de democracia en Rousseau es la primacía de la voluntad general como expresión de la soberanía popular. En el paradigma constitucional o garantista deja de ser cierto que todo aquello que decida la mayoría tenga validez. Ninguna mayoría, ni por unanimidad, puede decidir la supresión, la limitación de los derechos fundamentales. Esto es, que a la dimensión política de la democracia, que llamo formal porque garantiza la forma de producción de las normas, el *quién* y *cómo* se decide, se agrega una dimensión sustancial, referida al *qué* no es lícito decidir por las mayorías y al *qué* cosa deben decidir incluso las mayorías.

En este aspecto, se trata de un paradigma definitivamente liberal, lockeniano. Sin embargo, la diferencia reside en el desarrollo de los derechos fundamentales.

Para Luigi Ferrajoli, el garantismo es un paradigma de carácter general, en el sentido que procura un sistema de grandes límites y uniones no sólo respecto del poder judicial sino de todos los demás poderes. En cuanto al garantismo frente a la corrupción el jurista de derecho hace mención “que tanto la corrupción y la ilegalidad del poder general, violan el principio mismo del Estado de Derecho y de la democracia. Por lo tanto, el garantismo, al ser una teoría general no puede entenderse como la limitación exclusiva de la jurisdicción, como si los poderes políticos y económicos no estuvieran sujetos a límites que representan una garantía para los ciudadanos”³⁸.

V. Elementos iniciales para una definición de Constitución Democrática

El estado humanista social y democrático de derecho, es un paradigma que se define en el constitucionalismo más avanzado del mundo, en países como Alemania, España, Francia e Italia, y representa, sin duda, una de las directrices fundamentales que garantizan confianza, seguridad y desarrollo del poder público en beneficio del

³⁷ Ibidem

³⁸ Ibidem.

pueblo. Nosotros, además de la categoría del “estado social y democrático de derechos”, agregamos por separado y en forma destacada el principio “humanista”.³⁹

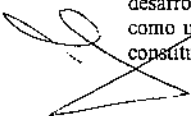
En la actualidad, la persona humana encuentra a su paso una serie de desafíos para definir “su ser y deber ser”. La ciencia, modernidad y el mundo global han generado un modelo de vida dinámico, cambiante.

Sin duda, el nuevo milenio nos plantea grandes retos para toda la humanidad, para nuestro país. Nosotros sostenemos la necesidad de fortalecer, sin desconocer el desarrollo de toda sociedad moderna, la esencia fundamental de la persona humana: la libertad, la igualdad, la dignidad y el libre desarrollo.

Tanto la libertad, la igualdad, la dignidad y el libre desarrollo son los elementos fundamentales, con los cuales se puede llegar a dar una definición de Constitución democrática. Uno de los temas prioritarios del gobierno es el “humanismo”, como directriz fundamental para el libre desenvolvimiento de la persona humana. En efecto, el poder público del Estado debe tener siempre presente a la persona, mujer y hombre, como eje rector del desarrollo político, económico, cultural y social del país. Si se quiere lograr mejores niveles de vida, el respeto al ser humano y a su dignidad es indispensable para lograrlo.

El acto “benéfico” para el pueblo sólo puede trascender si, por un lado, toda decisión de gobierno expresa el reconocimiento inherente del individuo a sus derechos fundamentales; pero, por otra parte, el reconocimiento a la dignidad de la persona humana y su libre desarrollo adquiere plena positividad mediante un garantismo eficaz, funcional y democrático. Ser humanista significa pues defender los derechos consustanciales del ser humano. Y para ello: es insuficiente con proclamar los derechos, es necesario, además, instrumentar las garantías que los proteja de manera eficaz y permanente.

³⁹ Nota: En la doctrina constitucional actual las categorías del “estado social y democrático de derecho” comprenden la doctrina “humanista”, como premisa fundamental para lograr el desarrollo del ser humano, a partir de la salvaguarda de su dignidad, sus derechos fundamentales que le son inherentes y el libre desarrollo de su personalidad. No obstante ello, nosotros estimamos justificada la categoría “humanista” como un principio que en sí mismo debe reiterarse, conceptualizarse y desarrollarse a partir del estado constitucional de derecho.



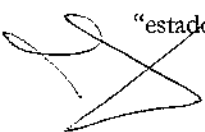
Un estado constitucional de derecho que salvaguarda las prerrogativas fundamentales del individuo a través de mecanismos idóneos de protección, de control y de sanción, es un “gobierno humanista”.

Este valor constitucional del humanismo legitima, vincula y determina los límites de poder público. La persona humana es la base ontológica más importante para nuestra democracia constitucional. En ella se basa, se legitima y se orienta todo el orden constitucional.

Por ello es obligación de los poderes públicos del estado, así como de los organismos públicos y autónomos, promover e instrumentar garantías necesarias para que la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica y la justicia social de todas las personas y de los grupos que se integran, sean reales, efectivas y democráticas; así como para remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todas las personas y de los grupos en la vida política, económica, cultural y social del estado.

Esta obligación nace, sin duda, por el “estado humanista” ¿porqué?. La dignidad y el libre desarrollo de la persona humana, los derechos fundamentales que les son inherentes, los derechos colectivos, el garantismo y la promoción, fomento y ejercicio de una cultura política basada en la pluralidad, diversidad, tolerancia y racionalidad, son fundamentos de la legitimidad del orden constitucional, del ejercicio del poder público, de las políticas públicas y de la paz social.

Las estructuras políticas que se proponen consolidar en nuestra Constitución parten de cuatro categorías fundamentales: el estado humanista, social y democrático de derecho, la redefinición constitucional de la soberanía popular, la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones fundamentales y la renovación democrática del poder público. Estas premisas definen el contenido, el alcance y los límites de las instituciones que se formulan como principios constitucionales para garantizar un “estado humanista, social y democrático de derecho”.



La democracia no debe ser entendida sólo como forma de gobierno, sino también como una forma de gobernar y de vivir plenamente en el constante desarrollo político, económico, cultural y social de una comunidad. Este es el “estado humanista, social y democrático de derecho”.

En otras palabras expresado: “la democracia es formal, pero también sustancial”.⁴⁰

Por todo ello, se le pide al Constituyente Revisor la institucionalización, dentro del régimen interior, de un estado humanista, social y democrático de derecho. Esta institucionalización de rango constitucional, constituye uno de los más grandes avances en la historia constitucional mexicana.

Con seguridad podemos afirmar que a esencia de este estado humanista, social y democrático de derecho es una decisión política fundamental de la Constitución General de la República, que se deduce de la interpretación funcional de los artículos 3º, 25, 26, 27, 28, 73, y 123 de la Constitución. Y es la decisión política más fundamental del estado mexicano, pues define las libertades y derechos de las personas y la propia composición estructural de la economía, bajo los criterios de la justicia social y del interés general.⁴¹ Pretendemos instituir en el país un estado humanista, social y democrático de derecho, porque aspiramos a niveles superiores de igualdad y de libertad reales, donde la democracia sea compatible con una profunda redefinición de la estructura social del estado. Donde la democracia sea absolutamente compatible con un sistema de partidos fuerte, sólido y representativo y con un pleno pluralismo político. Y en donde podamos transitar a formas superiores de convivencia y a superiores compromisos históricos de un humanismo político y social pleno.

En tal orden de ideas, el modelo del “estado humanista, social y democrático de derecho” tiene como objetivos los siguientes, en otras palabras expresado: **dignidad y libre desarrollo de la persona humana + derechos fundamentales y garantismo + justicia social + elecciones limpias, transparentes y equitativas**

⁴⁰ Cfr. Ferrajoli, Luigi, *Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal*, España, Trotta, 1998, p. 864 y ss.

⁴¹ Cfr. Faya Viesca, Jacinto, *Rectoría del Estado y Economía Mixta*, México, Porrúa, 1987, pp. 259 y ss.

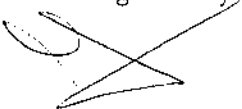
+ participación ciudadana poderes y organismos constitucionales autónomos, transparentes funcionales + justicia constitucional + actos benéficos = estado humanista, social y democrático de derecho.

Sin duda, este paradigma constitucional conceptualizará, delimitará y encausará todos los actos de los poderes del estado y de los organismos constitucionales autónomos, bajo una finalidad esencial: "acto benéfico" para el pueblo. Ninguna autoridad se escapará de estos valores fundamentales y el control constitucional: toda entidad pública deberá ajustar su actuar a la salvaguarda de la dignidad de la persona, a los derechos fundamentales que le son inherentes, al libre desarrollo de la personalidad, a los derechos colectivos, al respeto a la constitucionalidad y legalidad y a la promoción, fomento y ejercicio de una cultura política basada en la pluralidad, tolerancia y racionalidad.

En tal sentido, una de las acciones que se requieren para fortalecer la democracia en el país, lo constituye el marco legislativo. En efecto: la legislación electoral es el instrumento fundamental que sirve de base para instrumentar, legitimar y regir las decisiones político-electorales que tiendan a garantizar, a toda la sociedad, una participación democrática en el acceso al poder público. Un marco "legislativo justo y equitativo" para todos los actores políticos del estado, da certidumbre y certeza a la democracia formal y sustancial. Ello es insoslayable en toda sociedad moderna como la nuestra. Sin democracia no es posible el desarrollo ni tampoco la gobernabilidad.

En la historia de nuestro país anidan los más elevados y nobles valores políticos y los legados de mayor reciedumbre de nuestra República federal: el federalismo de Miguel Ramos Arizpe, la lucha más valiente por la democracia con Francisco I. Madero y el constitucionalismo social más avanzado con Venustiano Carranza.

Dentro del "estado humanista, social y democrático de derecho", la soberanía popular es la más lata expresión de la democracia como forma de gobierno, de gobernar y de vivir de una sociedad.



En tal sentido, al “democracia representativa y participativa” son dos categorías que se funden en una premisa: *la soberanía popular*. En efecto, el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dice:

“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el lineamiento derecho de alterar o modificar la forma de gobierno.”⁴²

Esta norma fundamental consolida un principio constitutivo del estado mexicano: la “soberanía popular” es fuente legítima del poder público: “todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”.

Esta categoría constitucional está íntimamente vinculada con la “representación política” que establece el artículo 41 de nuestra ley fundamental: “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes públicos”. Y, por lo tanto, renueva a sus representantes populares mediante el *sufragio popular* a través de elecciones libres, auténticas y periódicas.

Luego entonces, el paradigma constitucional de cómo el pueblo ejerce su soberanía parte de una premisa fundamental: la “forma indirecta del pueblo de ejercer el poder público”. En otras palabras: el pueblo por medio del sufragio elige a sus representantes populares para que éstos, en nombre del pueblo, ejerzan el poder público en beneficio de éste.

En consecuencia, la única forma que el pueblo tiene para ejercer directamente su soberanía es el sufragio popular; pero, en todo caso, la “representación política” es la vía constitucional mediante la cual el pueblo ejerce el poder público a través de sus representantes: “forma de gobierno representativo, republicano, democrático y popular”.

Con todos los elementos anteriormente mencionados, podemos llegar a constituir una Constitución democrática para todos y cada uno de los mexicanos.

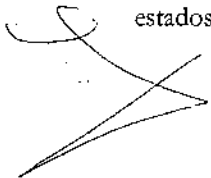
⁴² *Ibid.* p. 34.

La Constitución es la ley fundamental suprema que sirve para regir toda y cada una de las sociedades, así también sirve para organizar un estado. Por lo tanto, dicha ley suprema establece derechos y obligaciones de los ciudadanos y gobernantes.

Asimismo, es de considerarse que la Constitución deberá ser definida como aquella norma jurídica suprema, por la cual ninguna otra ley podrá estar por encima de ella. Es la expresión de la Soberanía del pueblo y para el pueblo, misma que fue creada por el Congreso Constituyente.

Como se observa México ha tenido constituciones a lo largo de su historia, ha habido constituciones centralistas en donde el poder radica en un solo órgano que controla todas las cuestiones políticas del país; y federalistas las cuales reconocen la soberanía de los estados, como por ejemplo nuestra actual Constitución que data de 1917.

La mayoría de los estados modernos han aceptado el régimen representativo, fundado en la soberanía popular y en la división de poderes. Por consiguiente estos estados modernos, cuentan con una constitución escrita.



Capítulo Segundo

La Reforma Constitucional

SUMARIO: I. La rigidez como garantía constitucional; A. Antecedentes históricos de la Constitución de 1917; B. El artículo 135 constitucional. Situación actual de la discusión; C. Hacia un nuevo sistema de la reformabilidad de la Constitución en México; II. La reforma constitucional; III. Las funciones de la reforma constitucional. La tensión cambio-permanencia y la normatividad de la Constitución; IV. Las posibilidades reformativas de la Constitución; A. La corriente decisionista; B. La corriente positivista; C. La Corriente del Poder Constituyente Autolimitado; D. La definición de la posibilidad reformativa de la Constitución; V. El procedimiento de reforma. Análisis del artículo 135 constitucional; A. Fases del procedimiento; B. La constitucionalidad del procedimiento; VI. La tesis de la Supraconstitucionalidad; VII. Los límites de la reforma de la Constitución; análisis en prospectiva; VIII. Derecho comparado en cuanto al procedimiento de reforma; A. Estados Unidos de Norteamérica; B. Suiza; C. México.

I. La rigidez como garantía constitucional

El principio de la rigidez como garantía constitucional encuentra su fundamento en el artículo 135 constitucional. Su texto es el siguiente:

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

La rigidez constitucional implica que las normas que se encuentran en el documento llamado Constitución, sólo podrán ser modificadas o creadas a través de un procedimiento y de un órgano especial. Este procedimiento generalmente es más complicado que el exigido para reformar la legislación ordinaria. En efecto, en este proceso se exige un quórum de votación en el Congreso Federal, de las dos terceras partes de los legisladores presentes, mientras para modificar la norma ordinaria se exige que sea solo la mitad.

Para Ignacio Burgoa, el principio de rigidez constitucional implica "que para llevar a cabo alguna modificación o reforma a la Constitución, es necesario seguir un procedimiento especial, en el que diversas autoridades y organismos que tienen

injerencia, integran un “poder” *extraordinario, sui generis*, al que se ha denominado por algunos autores, constituyente permanente.⁴³

La finalidad última de la rigidez constitucional es garantizar la supremacía de la misma, siempre con el firme objetivo de conservar el imperio de la misma. Por otro lado, es dable destacar que las atribuciones conferidas a los poderes federales y locales para reformar la Constitución, constituyen únicamente la posibilidad de alterar parcialmente la ley fundamental (adicionándola, disminuyéndola ó modificándola parcialmente), pero siempre con la condición de no atacar de una manera directa los principios y características esenciales de la misma, y mucho menos, abrogarla o extinguirla. Esto en virtud de que una reforma constitucional debe entenderse como algo accesorio o anexo a algo principal.⁴⁴

Existe un caso excepcional en el que el principio de rigidez se ve robustecido de manera especial; éste se presenta cuando se intenta formar una entidad federativa dentro de los límites de las ya existentes, y las legislaturas de la entidad o las entidades afectadas no han dado su consentimiento. En este caso se aplican los principios del artículo 135 constitucional; pero la ratificación de la reforma por parte de las legislaturas locales deberá ser efectuada por las dos terceras partes del total de ellas.

Teóricamente el principio de rigidez constitucional constituye una especie de *candado* para los poderes constituidos, en el sentido que les resulta más complicado alterar el texto constitucional. Sin embargo, tal como lo señala el Dr. Burgoa⁴⁵, en México, el principio de rigidez constitucional ha sido totalmente inoperante, ya que a partir de la entrada en vigencia de nuestra Constitución (1º de mayo de 1917) hasta nuestros días, la norma fundamental ha sufrido más de trescientas reformas; lo que obedece principalmente a la gran cantidad de iniciativas presentadas por el titular del Ejecutivo federal, iniciativas que las más de las veces alcanzan su cometido, gracias a que históricamente (excepción hecha del último lustro) las cámaras integrantes de los

⁴³ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1999, p.p. 367-369.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 369.

⁴⁵ *Cfr. Ibid.* p.p. 373 y 374.

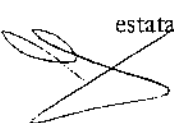
legislativos (federales y locales), han tenido una mayoría de afiliados al partido oficial (PRI), quienes gracias a su servilismo, no representan ningún obstáculo para la aprobación de las reformas.

A manera de referencia histórica, cabe puntualizar que el único período de gobierno en el que la Constitución no ha sufrido reformas, es el de Venustiano Carranza. El viacrucis del principio de rigidez constitucional surgió a partir del período presidencial comprendido entre 1920 y 1924 (gobernado por Adolfo de la Huerta como presidente interino y por Álvaro Obregón). A partir de esa fecha y hasta la actualidad, la cantidad de reformas que ha sufrido la Constitución del 17 ha sido espectacular. Encontrando de los 136 artículos con que cuenta la norma suprema mexicana, 69 han sido objeto de reformas. Sin embargo en algunos artículos como el 27 y el 73, la gran cantidad de reformas ha sido sorprendente, el número de ambos artículos suma alrededor de 40.

Por otro lado, aún cuando el procedimiento para reformar la Constitución sea técnicamente perfecto, mientras nuestros legisladores no posean una preparación, honestidad, calidad humana y cultura jurídica adecuadas, el principio de rigidez constitucional seguirá viéndose vulnerado muy a menudo.

Haciendo a un lado la calidad socio-jurídica de nuestros legisladores y de lo bueno o malo que pueda tener nuestro proceso de reforma constitucional, a juicio del autor, es una necesidad apremiante reformar el artículo 135 constitucional, para dar injerencia a nuestro máximo tribunal en las reformas o adiciones que en materia jurídica pudiera sufrir nuestra Constitución. Consideramos que al ser la Suprema Corte de Justicia de la Nación el máximo tribunal interpretativo de la ley fundamental, constituye la mejor alternativa para determinar la conveniencia de cualquier reforma o adición netamente jurídica, que se intente hacer a la norma fundamental.

En suma, la rigidez constitucional debe atender al fundamento de la organización estatal y del orden jurídico, para que de esa manera proporcione a la Constitución



estabilidad, permanencia y firmeza, pero permitiendo los cambios necesarios, siempre y cuando, éstos sean acordes con la realidad política-social que exige el rumbo democrático del país.

A. Antecedentes históricos del artículo 135 constitucional en la Constitución de 1917

El antecedente inmediato del artículo 135 Constitucional es el artículo 127 de la Constitución de 1857.

Este artículo 127 provino del artículo 135 del proyecto constitucional, elaborado por la comisión respectiva que establecía:

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

El anterior del artículo 135 fue devuelto a la Comisión, por que se creyó que establecía inútiles moratorias que hacían casi imposible todo cambio reclamado por la opinión. De tal manera que se presentó de nueva cuenta otro proyecto constitucional, al parecer mucho más sencillo que el anterior. Este nuevo proyecto propuso que la reforma constitucional debía ser votada por los dos tercios del Congreso, pero siempre y cuando fuera aceptada por la mayoría de los electos que nombren a los diputados del Congreso siguiente.

Dicho proyecto fue impugnado por Zarco. Argumentando que sería inútil y ocioso acudir a la votación popular para que se aceptara o rechazara alguna reforma a la Constitución, pues por lo general, las modificaciones a ésta, solamente entrañan cuestiones políticas, sociales o de la otra índole que escapan a la apreciación del pueblo.

Don José María Mata, estuvo en desacuerdo con la opinión de Zarco, con relación al referéndum de los electores para introducir reformas constitucionales.

Don José María Mata sostuvo que Zarco partió de un supuesto falso; en primer lugar, por que no se trataría de una elección directa, sino de una elección indirecta. Y en segundo lugar, solamente se iba a exigir para dicha reforma el voto de los electores y no de todos los ciudadanos, como lo había pensado Zarco.

En apoyo al pensamiento de Don José María Mata, Don Melchor Ocampo también estuvo de acuerdo en que las reformas que se le hicieren a la Constitución, fueran sometidas al voto único y exclusivamente a los electores; argumentando que una vez iniciada la reforma, ésta se diera a conocer y fuera explicada a través de la prensa, para que dichos electores resolvieran lo conducente.

Otra personalidad que participó en este proyecto constitucional fue Don Guillermo Prieto. Él combatió el artículo proyectado; él muestra su inconformidad con el referéndum popular en la cuestión concerniente a las reformas constitucionales. Es decir, critica tanto los pensamientos de Don José María Mata y de Melchor Ocampo.

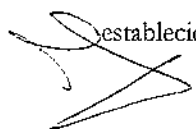
Con base en las ideas expuestas por Guillermo Prieto, la Comisión presentó un nuevo texto que, aprobó el Congreso Constituyente. La aprobación fue de sesenta y siete votos contra catorce.

B. El artículo 135 constitucional. Situación actual de la discusión

Toda Constitución tiene la posibilidad de ser reformada. De tal manera, se reconocen dos alternativas para que dicha Constitución pueda sufrir una reforma.

La primer alternativa, es la plasmada en el artículo 39 constitucional. Este artículo establece que “el pueblo tiene derecho en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno”. Como ya se sabe, tal opción es meramente teórica, por que en la práctica esto no sucede así.

Por otro lado, se encuentra la segunda alternativa, que es aquélla que se encuentra establecida en el artículo 135 constitucional, misma que ha servido de fundamento a



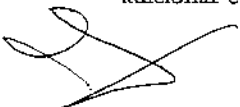
la crecida acción reformadora, y a través de la cual, se ha alterado el texto original de 1917 en incontables ocasiones.

El actual sistema de reforma constitucional requiere de ajustes y de explorar otras posibilidades. Es verdad que desde el ángulo teórico el sistema es rígido, pero desgraciadamente en la práctica se ha tornado demasiado flexible. Las modificaciones constitucionales se efectúan casi siempre con mucha sencillez. La mayoría de los estudiosos de la materia, recomiendan evaluar los procedimientos que el derecho comparado recomienda para hacer la reforma más ponderada. De tal manera que cuando se pretenda alterar determinaciones fundamentales existan vías para consultar la voluntad popular.

El texto original del artículo 135 constitucional reza de la siguiente manera:

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

El artículo 135 constitucional establece – para el caso de que se pretenda adicionar o reformar la Constitución- la conformación de un órgano especial integrado por el Congreso de la Unión y por las legislaturas locales. Dicho órgano especial, llamado poder revisor, se encuentra situado entre el poder constituyente y los poderes constituidos. Tiene una jerarquía superior a los poderes constituidos, a los cuales puede alterar. El referido órgano se encuentra supeditado a una serie de requisitos para que pueda llevar su actividad. Los requisitos son: el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso y la aprobación por la mayoría de las legislaturas de los estados. Por lo anteriormente previsto, no nos queda más que admitir que hoy en día, el órgano constituyente previsto en el artículo 135 constitucional, es el único investido de plenitud de soberanía para reformar o adicionar cualquier parte de nuestra Constitución.



Cabe aclarar que tanto el Congreso de la Unión, como las legislaturas de las entidades federativas son poderes constituidos, empero, cuando son integrantes de este órgano *sui generis* son considerados como un auténtico poder constituyente permanente. Una vez creada la Constitución, ella misma ordena jurídicamente al poder, ¿cómo? a través de los poderes constituidos, los que cuentan con una formación y competencia perfectamente delimitada. Es entonces cuando las diferencias entre el poder constituyente y los poderes constituidos brotan a la luz.

El poder revisor o constituyente cuenta con el monopolio reformativo de las normas constitucionales, pudiendo adicional y reformar el texto constitucional. Sin embargo ante la ambigüedad que en determinado momento pudiese presentar estos términos Felipe Tena Ramírez señala lo siguiente:

“Adicionar es agregar algo nuevo a lo ya existente; es, tratándose de leyes, añadir un precepto nuevo a una ley que ya existe. Toda adición supone la supervivencia íntegra del texto antiguo, para lo cual es necesario que el texto que se agrega no contradiga ninguno de los preceptos existentes; pues si hubiere contradicción, el precepto que prevalece es el nuevo, en virtud del principio de que la norma nueva deroga la antigua, razón por la que en ese caso se trata de una verdadera reforma, disfrazada de adición, ya que hay derogaciones tácitas del precepto anterior para ser reemplazado por el posterior, incompatible con aquél.

Reforma es también la supresión de un precepto de la ley, sin sustituirlo por ningún otro; en ese caso la reforma se refiere a la ley, que es la que resulta alterada, y no a determinado mandamiento.

Reforma es, por último, en su acepción característica, la sustitución de un texto por otro, dentro de la ley existente.”⁴⁶

Tal como lo señala Tena Ramírez, las facultades del poder constituyente se ven limitadas exclusivamente a reformar o adicionar el texto constitucional, pero en ningún supuesto podrá derogar el texto completo de la Constitución, y menos aun, sustituirlo por otro.

Otra opinión importante es la de Ulises Schmill, él opina lo siguiente:

“En realidad toda adición es una reforma, para evitar repeticiones terminológicas utilizaremos la palabra reforma, comprendiendo con ella las adiciones”.⁴⁷

⁴⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe, op. cit. p. 46.

⁴⁷ Cf. Schmill, Ulises, *Sistema de la constitución mexicana*, México, Porrúa, 1951, p.151. Cit por Salvador Valencia Carmona, op. cit. p. 39.

Ambos comentarios son de gran utilidad, ya que Tena Ramírez los utiliza desde un punto de vista que precisa la letra y el sentido de la norma. Y por otro lado, Ulises Schmill subraya el sentido técnico del vocablo reforma.

Con lo anteriormente señalado podemos decir que dicho artículo sigue siendo igual al que se encontraba hace ochenta y cuatro años. De tal modo, que la situación actual, del presente artículo sigue siendo la misma que el de 1917. Pues el procedimiento de reforma previsto en el artículo en estudio no ha sufrido de modificación alguna hasta el momento.

Hoy en día, la doctrina mexicana, ha señalado la posibilidad de modificar el procedimiento de reforma previsto en el artículo 135 de la Constitución mexicana. Pero hasta la fecha seguimos conservando el mismo procedimiento de reforma constitucional. El procedimiento de reforma necesita sufrir cambios, de tal suerte, que nos pueden servir como base de este cambio, algunos sistemas que han sido adoptados por otros ordenamientos latinoamericanos.

C. Hacia un nuevo sistema de la reformabilidad de la Constitución en México

Como se ha venido diciendo, la Constitución mexicana tiene la característica de ser rígida; es decir, para que el texto constitucional pueda sufrir una reforma, se tiene que agotar un procedimiento, hasta cierto punto, complejo. Empero, en la práctica, la dificultad para reformar la Constitución no ha existido; lo anterior se demuestra con el alto número de reformas que ha sufrido la misma.

Hoy en día han sido más de quinientas las modificaciones que ha sufrido el texto del Código Supremo, con la precisión de que en los últimos veinticinco años, se han realizado más de 320 reformas, lo que supera en más de la mitad de toda nuestra historia constitucional desde 1917. Por ello, el autor considera necesario proponer un nuevo procedimiento de reforma a la Constitución.

Desde nuestro punto de vista, la idea del procedimiento de reforma estipulada en el artículo 135 constitucional, es correcta, pero requiere ser complementada. Uno de los puntos a complementar sería que al momento de aprobarse las modificaciones

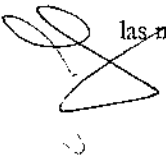
constitucionales, el proyecto tuviera que ser sometido a referéndum popular. Es decir, el pueblo, con su voto sería quien aprobara o reprobara dicho proyecto de reformas a la Constitución; empero, solamente podrían ser modificados aquellos preceptos que no violentaran las decisiones fundamentales del estado y de los mexicanos en general.

Las propuestas necesarias para este procedimiento, serían los mecanismos de participación ciudadana; entre los cuales podemos nombrar: los foros de consulta, la iniciativa popular, el plebiscito y muy especialmente el referéndum. Sería interesante que la ciudadanía pudiera contar con todos estos mecanismos para que de este modo pudiéramos tener un Estado verdaderamente democrático.

La propuesta de que el pueblo participe en los procedimientos de reforma constitucional, no es algo nuevo, pues ya se contemplaba la posibilidad desde aquel proyecto del artículo 127 constitucional del 18 de noviembre de 1856. Sin embargo, como ya dijimos, al final resultó aprobado el artículo con una redacción igual al que hoy en día se encuentra vigente como artículo 135.

Como ejemplo histórico de la regulación de los medios de participación ciudadana, podemos mencionar un ejemplo palpable llevado a cabo en territorio nacional: en el estado de San Luis Potosí, -por reforma del 26 de marzo de 1923- se estableció que cuando el Congreso local rechazará alguna reforma a la Constitución local, era obligatorio recurrir al referéndum, para que fuera la población quienes decidieran sobre la posible reforma constitucional. Desgraciadamente dicha disposición fue eliminada el 4 de noviembre de 1943. Ahora bien cabe mencionar, que salvo en contadas entidades federativas, los mecanismos de participación ciudadana, se han conservado en el “bañil de los viejos recuerdos”.

Es importante señalar que en los sistemas de democracia representativa, la ciudadanía elige en la jornada electoral a las personas que integrarán los órganos que tienen a su cargo modificar la Constitución, crear las leyes y realizar las reformas de las mismas; pero una vez que se han integrado estos órganos, los ciudadanos carecen



de vías que les permitan participar en la producción de normas. Es más, también estamos impedidos de iniciar el procedimiento de reforma constitucional y el de producción legislativa. En las reformas constitucionales y en la expedición de leyes, ninguna participación tiene los ciudadanos. El artículo 71 constitucional restringe la posibilidad de iniciar las leyes o decretos al Presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso y a las legislaturas de los estados.

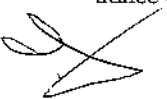
El anterior fenómeno restrictivo no se presenta en el sistema de la democracia semidirecta. En la cual, los ciudadanos tienen instituciones que les permiten participar sin intermediación en la producción de normas generales; es decir, normas constitucionales y legislativas.

Desde hace tiempo no se han producido serios debates para introducir mecanismos de participación popular en los procedimientos de reforma constitucional. Sin embargo, existe una "luz al final del túnel": últimamente la doctrina se ha pronunciado en favor del establecimiento de los mecanismos de participación ciudadana.

Creemos que el establecimiento del referéndum tendría grandes ventajas. Dichas ventajas podrían representar un ejercicio útil de la democracia para el pueblo. De igual modo, el referéndum serviría a su vez para mejorar la conciencia y la práctica democrática de México. Es decir, con este tipo de implementaciones estaríamos en facultades de dejar de ser un estado oligárquico, para pasar a ser un estado democrático contemporáneo.

La propuesta que participe el pueblo en los procedimientos de reforma constitucional, parece bastante adecuada y es una aspiración que cuenta ya con bastante historia en el constitucionalismo mexicano.

Hoy en día, en los sistemas políticos más avanzados, el referéndum es el instrumento generalizado en la adopción de nuevas normas jurídicas y también de grandes decisiones políticas. De tal modo, es tiempo que la institución del referéndum, se utilice en nuestro país a manera de ejercicio democrático.



II. La Reforma Constitucional

Toda Constitución deberá ser modificada de acuerdo a la realidad, las necesidades y aspiraciones que tenga un pueblo. Nuestra Constitución debe irse reformando en relación con los cambios de esa realidad. Si no fuese así, aquella llegaría a perder su valor y simplemente estaríamos en presencia de una simple hoja de papel; por lo tanto la Constitución tiene que cambiar, tal como cambia la realidad de un país.

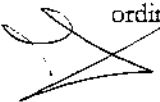
Una Constitución escrita puede reformarse a través de dos grandes procedimientos: la interpretación judicial y las reformas constitucionales.

En Estados Unidos de América, para reformar la Constitución se requiere el procedimiento de la interpretación judicial, en cambio en México, nuestra ley fundamental se ha reformado principalmente a través de modificaciones a los textos constitucionales.

En primer término, la reformabilidad de la Constitución debe ser entendida como una institución que garantiza y mantiene la rigidez y supremacía constitucionales. Es por ello, que las Constituciones no pueden ni deben ser normas inmutables, por el contrario, son normas que como cualquier otra deben irse adaptando a la realidad histórica que el momento les exija.

Una Constitución creada hace más de 80 años responde a una realidad social diferente a la imperante en nuestros días, de tal suerte que con las reformas que se le hagan, se actualizan los principios en ella contenidos. Resulta imposible sustraer la Constitución al cambio histórico, ya que la realidad político-social se encuentra en constante cambio, por ello la Constitución debe prestarse para permitir los ajustes que sean necesarios y legítimos.

El principio de la reformabilidad constitucional es el complemento de la supremacía constitucional. Las normas constitucionales por ser supremas, deben contar con un procedimiento más difícil que el seguido para reformar el resto de la legislación ordinaria.



La doctrina, según el procedimiento de reforma constitucional establecido, ha distinguido entre dos tipos de Constituciones: las rígidas y las flexibles.

Las Constituciones rígidas son aquellas que para su reforma exigen un órgano y un procedimiento especial, distintos de los que se precisan para reformar y emitir las leyes ordinarias.

En cambio, las Constituciones flexibles son las que se caracterizan porque proceden de la misma fuente que las leyes ordinarias y por consiguiente, pueden ser reformadas por el mismo órgano y por el mismo método que dichas leyes (ejemplo: constituciones de Gran Bretaña y Nueva Zelanda).

La doctrina jurídica reconoce tres sistemas reformativos de la Constitución:

- a. El sistema francés, en el que son varias las legislaturas que en forma sucesiva examinan las reformas a la ley suprema. En este sistema existen hasta tres legislaturas, cuando una legislatura examina el proyecto de reforma y lo aprueba, se espera a la integración de la nueva legislatura y si ésta lo aprueba es necesario esperar la aprobación de la siguiente legislatura. En algunos casos, se exige la aprobación de más de tres legislaturas, tal fue el caso de la Constitución francesa de 1791, en ella se exigió la aprobación de cuatro legislaturas sucesivas. En el caso de la Constitución española de 1812 se exigió la aprobación de tres legislaturas. En nuestra historia, encontramos que alguna vez rigió este sistema en la reformabilidad de la Constitución, este caso se presentó en la Constitución mexicana de 1824, la cual, fue revisada por dos legislaturas.
- b. El segundo sistema reconocido es el sistema norteamericano. En éste cuando se pretende reformar la Constitución, la reforma o adición debe ser aprobada por el Congreso Federal, a través de una mayoría especial, para después, turnarla a las legislaturas de las entidades federativas, para que a su vez éstas la aprueben.



“En este sistema, para reformar la Constitución se crea un órgano especial que se ha denominado poder revisor de la Constitución y que es un órgano superior a las partes que lo constituyen. Es un órgano de carácter intermedio entre el poder y los poderes constituidos.”⁴⁸

La Constitución de Estados Unidos de 1787 y la mexicana de 1917, regulan en su articulado a este sistema.

- c. El tercer y último sistema, es el suizo, éste señala que el único ente que cuenta con la facultad reformativa total o parcial de la Constitución, es el pueblo. Para ello, se puede apoyar en mecanismos de consulta tales como el referéndum o el plebiscito, de tal suerte que a través del voto, es el pueblo quien decide si acepta o no la reforma.

Con base en lo anteriormente expuesto, podemos aseverar que la Constitución mexicana de 1917 es de carácter rígido, debido a que existe un órgano y un procedimiento especial para la reforma de cualquier precepto constitucional. Después de haberse ensayado otros sistemas, a partir de la Constitución de 1857, cuando se pretenda reformar el texto constitucional, se tendrá que obedecer a lo establecido por el sistema de reforma norteamericano.

III. Las funciones de la reforma constitucional. La tensión cambio-permanencia y la normatividad de la Constitución.

La reforma constitucional, además de todo lo anteriormente analizado, constituye o trata de constituir un balance permanente entre las necesidades de estabilidad constitucional y los requerimientos del cambio.

Hace décadas, James Bryce subrayaba sobre los beneficios de la estabilidad constitucional lo siguiente:

“La estabilidad de una constitución es una cualidad muy deseable, por que da a las conciencias de los ciudadanos una sensación de seguridad que redunde en beneficio del orden, la industria y la economía; y a la vez el porque permite acumular experiencias que hacen posible el mejoramiento de la Constitución”.⁴⁹

⁴⁸ Carpizo, Jorge. op. cit. p. 297.

⁴⁹ Bryce, James. *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*, estudio preliminar de Pablo Lucas Verdú, Madrid, 1988, p.92.

Y no le faltaba razón a James Bryce, si la Constitución es sometida a varios cambios con demasiada frecuencia, es probable que se debilite tanto su normatividad como el sentimiento constitucional, por lo mismo deberá tener determinados cambios, pero siempre y cuando así se decida, y haya una razón que amerite el mismo.

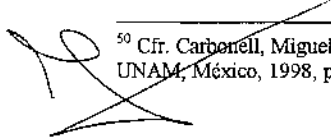
De lo que debemos estar seguros es que la reforma constitucional no debe iniciarse para llevar al texto de la ley fundamental intereses propios o partidarios. Esas necesidades e intereses, se deben llevar a cabo siempre y cuando sea en beneficio de todos y cada uno de los ciudadanos.

Por otro lado, evitar la reforma constitucional cuando sea realmente necesaria, produciría consecuencias irremediablemente nefastas para el propio ordenamiento constitucional.

Por su parte Miguel Carbonell⁵⁰ sostiene que otra de las cuestiones importantes para poder mantener esa tensión benéfica entre estabilidad y cambio constitucional es la responsabilidad con que se conduzcan los propios partidos políticos. Si la Constitución se toma como pieza de cambio en el reparto político, lo más probable es que sea reformada al gusto y antojo de cada individuo perteneciente a algo de los partidos políticos y demás equipo de trabajo. Por el contrario, si se le ve como la norma que establece las reglas del juego democrático, seguramente gozará de mayor estabilidad y respeto y quedará sustraída su reforma a los intereses de unos cuantos pertenecientes al Gobierno. Es decir, la tensión debe mantenerse en un equilibrio en donde no favorezca a uno del otro.

Sin deteriorar la normatividad y el sentimiento constitucional, pero sin detener el cambio y cuando sea necesario, la reforma constitucional puede constituir la mejor garantía del propio sistema constitucional, es decir, la reforma constitucional representaría una garantía de la democracia.

IV. Las posibilidades reformativas de la Constitución

 ⁵⁰ Cfr. Carbonell, Miguel, *Constitución, Reforma Constitucional y fuentes del Derecho en México*, UNAM, México, 1998, p. 223.

Dentro de las posibilidades reformativas de la Constitución, se precisa el ámbito en el que puede incidir las reformas o modificaciones de la Carta Magna para determinar sus alcances. Para eso será necesario examinar tres posiciones: la corriente decisionista, la corriente positivista y la corriente del poder constituyente autolimitado.

Enrique Sánchez Bríngas, en su obra de "Derecho Constitucional" da una pequeña introducción sobre estas tres posiciones dándoles respuesta, posteriormente se analizará cada una de ellas a grandes rasgos. La primer corriente de las mencionadas, es decir, la llamada decisionista, parte del pensamiento jurídico que sustenta la inamovilidad de las decisiones fundamentales que contiene la Constitución, salvo el caso en que sea el propio poder constituyente quien las altere, las modifique o las sustituya. Otros estudiosos del derecho consideran que sí el órgano revisor no tiene límites en el desarrollo de sus facultades, es por que la voluntad que creó la Constitución así lo decidió y, en estos términos, el órgano revisor deviene Poder Constituyente, posición llamada del Poder Constituyente autolimitado. Y por último, una tercera posición que es la positivista afirma: que debemos estar a lo que la Constitución y todo el sistema normativo indique, prescriban u ordenen.

A. La corriente decisionista

Esta postura explica que el pueblo es el único apto para asumir decisiones que deben caracterizar la unidad política considerada en su particular forma de existencia. Dicha corriente decisionista afirma también que ningún órgano, ni autoridad, ni entidad diferente al pueblo puede modificar las decisiones fundamentales.

Dentro de esta postura Mario de la Cueva afirma lo siguiente:

"...La función constituyente no se agota ni puede agotarse en el acto de dictar la Constitución, porque ello equivaldría a enajenar la libertad a un ordenamiento... Al igual que en la cuestión del poder constituyente, nos encontramos ante dos formas de activación del poder reformador: como un cuerpo representativo, decisorio e impositivo, o como un órgano proyectista que debe remitirse a la decisión del pueblo... El poder reformador de la Constitución es otro de los atributos de la soberanía, el que sigue en orden al poder constituyente... Es un poder diferente al



pueblo nación, un poder supraestatal, de naturaleza político-jurídica, hacedor de reformas a la Constitución creada por el poder constituyente”⁵¹

Por otra parte, para Nava Negrete las decisiones políticas fundamentales son la sustancia de la Constitución y deviene “lo irreformable constitucionalmente”. Afirma este autor:

“... El poder reformador... Es en el fondo la piqueta de la Constitución, pues agregue o quite, forme o mejore, su paso es exterminio de la obra original del constituyente, sin que podamos en principio evaluar la bondad de su acción...garantizar la identidad y continuidad de la constitución es reconocer la irreformabilidad de las decisiones políticas fundamentales.”⁵²

En esta línea de pensamiento se encuentra también el maestro Ignacio Burgoa, quien está de acuerdo con esta corriente.

El Dr. Ignacio Burgoa afirma:

“Que solo el pueblo puede darse una nueva Constitución, ya que la tarea del Congreso constituyente concluye con la elaboración de la norma básica y, por lo mismo, los órganos constituidos carecen de semejantes atribuciones”⁵³

En esta tendencia, la doctrina jurídica ha llegado afirmar que el artículo 135 constitucional, no obstante que reglamenta el procedimiento reformatorio de la Constitución, sin ninguna limitante, debe ser pasado por alto en materia de decisiones fundamentales. En tal sentido se expresa Luis Felipe Canudas Oreza, cuando afirma:

“...Las decisiones políticas fundamentales... son irreformables, no obstante,... lo que proclama el artículo 135 de la Constitución de 1917; pues estas decisiones sólo pueden ser tocadas o transformadas por un auténtico poder constituyente”⁵⁴

En síntesis, en esta corriente lo más importante es que el poder constituyente radica en el pueblo, el cual será primero y está sobre el Estado, es el creador de las decisiones fundamentales, es decir, de la Constitución. El pueblo, mediante un acto de poder constituyente, está en aptitud de modificar, suprimir o sustituir dichas decisiones fundamentales.

B. La corriente positivista

⁵¹ De la Cueva, Mario, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982, pp. 123 y ss.

⁵² *Reformabilidad de la Constitución*, *Revista de la Facultad de Derecho*, México, 1975, t. XXV, p. 181.

⁵³ Burgoa, Orikuéla, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1973, p. 287

⁵⁴ *Irreformabilidad de las Decisiones Políticas Fundamentales*, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, t. V, 1943, p. 109. Cit. por Enrique Sánchez Bringas, op. cit., p. 228.

Esta segunda posición considera que la Constitución, como todo elemento que integra el objeto de estudio del derecho, debe examinarse al margen de juicios de valor y de elementos ajenos a la dinámica normativa.

Por ello Sánchez Bringas⁵⁵ sostiene que si un ordenamiento jurídico positivo dispone que la ley fundamental puede ser modificada suprimiendo y sustituyendo las decisiones fundamentales y que esa modificación pueda hacerla la asamblea ordinaria, la reforma constitucional realizada de esa manera será jurídica, por que se apegó al ordenamiento que la rige. Pero esa misma conducta, en un ordenamiento positivo que prohíba la modificación de las decisiones fundamentales, será antijurídica.

Para entender mejor este fenómeno que nos define Sánchez Bringas, Hans Kelsen lo explica en los siguientes términos:

“...Puede ocurrir que una Constitución se declare a sí misma ‘eterna’, o que algunos preceptos constitucionales se consideren irreformables. Entonces nace la cuestión acerca de si dicha Constitución o dichos preceptos pueden ser, sin embargo, reformados o no, es decir, si jurídicamente pueden serlo, pues la posibilidad real de su reforma está fuera de toda duda...Desde el punto de vista del orden jurídico estatal, que es desde el único en que se plantea esta cuestión, la respuesta es la siguiente: del mismo modo que la violación de las normas que se refieren a la creación jurídica – a falta de otra determinación constitucional – implican la nulidad de la norma irregularmente establecida; es decir, así como es jurídicamente imposible la reforma de una Constitución o precepto constitucional declarado irreformable. Esta declaración de invariabilidad puede ser enormemente inoportuna, puesto que, de hecho, no podrá imponerse una Constitución que no está de acuerdo con las necesidades de la época, que exigen imperiosamente su reforma; pero, jurídicamente, no hay más remedio que atenerse a ella, como a toda norma referente a la creación normativa”⁵⁶.

En resumen, esta tendencia llega a la conclusión de que la Constitución puede ser modificada o puede no serlo, según lo disponga la norma positiva y; si la norma positiva permite que se haga dicha modificación, entonces será válida toda reforma, independientemente de que afecte o no las decisiones fundamentales.

C. La corriente del Poder Constituyente Autolimitado

⁵⁵ Cfr. Sánchez Bringas, Enrique, op. cit., p. 229.

⁵⁶ *Ibidem*.

Esta tendencia tiene como punto de partida el Poder Constituyente, que significa que sólo el pueblo puede crear la Constitución, pues al darse en ella, su forma de gobierno representativo, aceptó que el ejercicio de la soberanía se llevaría a cabo a través de los órganos del poder público creados en nuestra Constitución, es decir, que el pueblo una vez llevado a cabo su obra constituyente, está en posibilidad de ejercer acciones constituyentes a través de su órgano revisor; de otra forma, si no se llevará primero a cabo esto, el pueblo sólo podría modificar sus decisiones fundamentales a través de una revolución.

Como Miguel Lanz Duret sustenta esta idea cuando reconoce lo siguiente.

“...Al establecer la forma de gobierno representativo por voluntad del pueblo mexicano, interpretada teóricamente y de hecho por el constituyente, aquél aceptó que el ejercicio de la soberanía se depositara en los órganos políticos que estableció la Constitución, o sea, en los representantes del mismo pueblo... Y aunque en el artículo 39 se reservó el pueblo, para todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o cambiar la forma de su gobierno, esa reforma la sujetó, de acuerdo con los artículos 135 y 136, a los procedimientos legales establecidos en la ley suprema del país... más aún, en el régimen de gobierno representativo, el pueblo directamente no posee ni el poder constituyente, pues las constituciones se hacen, se revisan o se modifican fuera de la actuación directa de él, realizándose únicamente por medio de los órganos al efecto creados y reglamentados en aquellas”.⁵⁷

Como síntesis de lo anterior, se llega a la conclusión de que esta tendencia, explica que el pueblo, como poder constituyente, es el autor directo de toda la organización estatal y cuando crea el órgano revisor de la Constitución con facultades ilimitadas, este órgano es constituyente, y por medio de él realiza acciones constituyentes. Pero en caso de que no exista el órgano revisor o existiendo se encuentra limitado, la única instancia que el pueblo tiene para modificar sus decisiones políticas fundamentales es por medio de una revolución, como anteriormente lo explicó Miguel Lanz Duret, ya que es una acción contraria al principio de la representación política.

D. La definición de la posibilidad reformativa de la Constitución

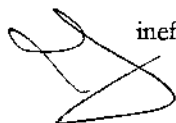
⁵⁷ *Ibid.* p. 228 y 229.

Tanto la corriente decisionista, la positivista y la del poder constituyente autolimitado, ofrecen importantes perspectivas. Sin embargo, en la corriente decisionista, el pueblo debe estar presente en la creación y desarrollo de las instituciones constitucionales. Y en cuanto a la positivista ocurre al otro extremo: aquí la Constitución sustenta la validez del sistema normativo, pero desconoce la relación que existe entre los valores que predominan dentro de una sociedad y el fenómeno de la eficacia normativa. En cuanto al poder constituyente autolimitado, como una tercera corriente para dar una posible reforma a la Constitución, ésta se mantiene dentro de los principios de la primera posición, sin embargo, reconoce la fuerza del ordenamiento positivo que contempla la existencia del órgano reformador de la Constitución.

Al parecer de Enrique Sánchez Bringas, las reformas constitucionales, y la misma Constitución, deben analizarse desde el punto de vista positivista, porque ante todo su esencia es normativa. Empero, también es importante los valores predominantes de una sociedad, para definir las posibilidades de la eficacia normativa que se busca en las reformas constitucionales. Que quede claro, que, la labor del jurista, y específicamente la del órgano reformador de la Constitución, no es el de buscar la justicia, sino más bien examinar aquellos valores sociales predominantes que definen a la justicia en una específica sociedad, con lo cual se logra la eficacia de la reforma constitucional, pero siempre percibiendo, que la norma positiva sustentante de la validez de la mutación constitucional es la limitante de todo procedimiento y de todo órgano reformador. Es la que determina si se puede reformar la Constitución o no y, en su caso, define el órgano competente y la manera de realizar la modificación.

Con base en lo anterior se examina las siguientes hipótesis:

- a) Si se dispone que la Constitución no puede ser materia de modificación alguna, técnicamente deberá permanecer inalterada. Entonces en estos términos, sería rígida. En tal hipótesis, el órgano creador de la Constitución habría pretendido inútilmente detener la dinámica social propiciando la ineficiencia jurídica y la inevitable obsolescencia de la Constitución.



b) Si la Constitución establece que ciertos preceptos no podrán ser materia de modificación- como la forma de gobierno y la soberanía- entonces, el órgano revisor no podrá alterar tales principios. Como por ejemplo la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1824, en la cual se ordena que no puedan ser reformados los artículos que garanticen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de poderes.

c) Otra hipótesis, sería la de que el ordenamiento fundamental contemple la imposibilidad de modificar hasta que transcurra cierto tiempo, por ejemplo la Constitución federal de 1824, en su artículo 166, el cual establece que las legislaturas de los Estados podrán hacer observaciones, según lo crean convenientes, sobre determinados artículos, pero el congreso general no las tomará en consideración sino precisamente el año de 1830.

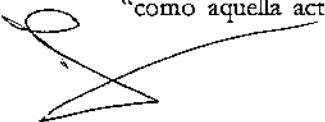
d) Y por último, otra posibilidad se presenta cuando la Constitución establece un procedimiento para su reforma sin limitante alguna. En esta hipótesis, el órgano revisor de la Constitución podrá reformar cualquier precepto, incluyendo los de mayor relevancia ideológica.

Para la unidad social, la Constitución es un instrumento a través del cual se puede objetivizar valores, intereses e ideologías. Cuando se logran la Constitución es legítima. Para poder objetivizar sus intereses e ideologías requieren de ordenamientos positivos conjuntamente con su órgano revisor, ya sea limitado o ilimitado, mediante leyes ordinarias o incluso a través de la interpretación constitucional.

V. El procedimiento de reforma. Análisis del artículo 135 constitucional

A. Fases del procedimiento

El procedimiento de reforma, también llamado poder de reforma, se puede definir "como aquella actividad, de carácter normativo, dirigida a modificar parcialmente



una Constitución, utilizando para ello un procedimiento especial preestablecido al efecto por el ordenamiento jurídico.”⁵⁸

Tal como ya quedó asentado, el único órgano competente para reformar la norma constitucional se encuentra conformado por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados. En principio dicho procedimiento contiene las mismas etapas que el de una ley ordinaria, es decir, iniciativa, discusión, aprobación y por último la consolidación de las reformas constitucionales. Ahora bien, en atención al procedimiento de reforma constitucional previsto en el artículo 135 constitucional, para reformar el Código Político mexicano, se requieren dichas etapas, con la salvedad de que aquí se requiere del voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso de la Unión que se encuentren presentes, una vez acordada o aprobada la reforma o adición de la Constitución por el Congreso de la Unión, se requiere de la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados. Esto, con el propósito de hacer más democrática la modificación constitucional, respetando, además, la soberanía de las entidades federativas.

Una vez que es aprobada la mayoría por el poder constituyente, se establece el último “trámite” a seguir para perfeccionar el proceso de reforma constitucional, consiste en que el Congreso de la Unión o la Comisión permanente, según sea el caso, computarán los votos de las legislaturas estatales, y si se obtuvo la mayoría que establece el artículo 135 constitucional, declarará la aprobación de la adición o de la reforma en discusión.

Es cuando se puede considerar que el procedimiento de reforma contenido en el multicitado artículo 135 constitucional requiere de dos momentos importantes para alcanzar sus fines, en efecto, una vez que las dos terceras partes de los integrantes presentes del Congreso de la Unión, votaron a favor de la reforma o adición y que, además, la mayoría de las legislaturas estatales también lo hicieron, se debe efectuar

⁵⁸ Hernández Valle, R. *“El poder constituyente derivado y los límites jurídicos del poder de Reforma constitucional”*. REDC, número 37, Madrid, 1993, p. 148. Cit. por Genaro David Góngora Fimental, ¿Puede plantearse en Juicio de Amparo la Inconstitucionalidad del Procedimiento de Reforma Constitucional? En Lex Difusión y Análisis, México, Laguna, número 24. Junio, 1997.

el cómputo de votos y la declaración de aprobación por parte del Congreso de la Unión o bien, de la Comisión Permanente. Esta última formalidad, constituye el último requisito para lograr el perfeccionamiento de la reforma o adición en comento.

Es importante resaltar, que la Comisión Permanente no cuenta con facultades para recibir las iniciativas de reforma a la Constitución. En efecto, el artículo 135 constitucional, sólo la faculta para realizar el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

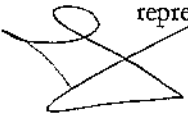
Sin embargo, la propia Constitución contempla un caso en el que el procedimiento de reforma del texto constitucional se ve robustecido. El inciso séptimo de la fracción III del artículo 73 constitucional establece que, para el caso de que se pretenda erigir nuevos Estados dentro de los límites de los ya existentes y las entidades afectadas no se encuentren conformes con la vulneración de su territorio, se requerirá para lograr la reforma que implique la alteración de los límites de esos Estados, el voto de las dos terceras partes del total de las legislaturas de Estados restantes, y ya no, la simple mayoría establecida por el 135 constitucional.

Es importante hacer una explicación más amplia de las etapas que articulan el procedimiento de reformas constitucionales: la iniciativa, el acuerdo reformativo o también llamada de discusión, la aprobación y el cómputo y declaración.

La iniciativa de reformas se encuentra regulada en los artículos 71 y 122, base primera, fracción V, constitucionales. El procedimiento de revisión de la Constitución puede ser iniciado por el Presidente de la República, un diputado o un grupo de diputados; un senador o un grupo de senadores; las legislaturas de los estados; y la Asamblea legislativa del Distrito Federal.

La participación de los estados y del Distrito Federal, en las iniciativas de reformas constitucionales se realiza a través de dos vías.

La primera vía será por conducto de los senadores que constitucionalmente representen los intereses de las entidades federativas y mediante sus propias



legislaturas o congresos. En esta primer vía, basa que un solo senador presente un proyecto de reformas constitucionales para que le procedimiento de revisión inicie.

Y, en la segunda vía se necesita que el Congreso del estado o la Asamblea legislativa del Distrito Federal, acuerden dicha iniciativa de reforma de la Constitución. Esta iniciativa es enviada al Congreso de la Unión por la propia legislatura, o por sus propios diputados.

En cuanto al acuerdo de reformas constitucionales o también llamada de discusión, en esta etapa le corresponde exclusivamente a la Federación, a través del Congreso de la Unión. Acordar o adicionar la reforma de que se trate. Empero, debe cumplir las siguientes reglas:

1. Cuando el Congreso se encuentre en periodo de sesiones, la Cámara que reciba el proyecto de reforma asume la calidad de Cámara de origen. Esta cámara de origen, procederá al estudio y discusión para decidir si lo aprueba o no. Pero, en el caso de que el Congreso no se encuentre sesionando, entonces la Comisión Permanente será quien reciba el proyecto, y lo enviará a cualquiera de las dos Cámaras una vez que se reanuden las sesiones.
2. Cuando la cámara de Diputados sea la de origen, el proyecto deberá ser aprobado por lo menos con 168 votos, en el caso de que solamente se reúnan 251 de los 500 diputados. Si la asistencia de los diputados es mayor, los votos necesarios para aprobar el proyecto deberán seguir representado, por lo menos, las dos terceras partes del número de diputados presentes. Una vez aprobado el proyecto, por la cámara de diputados, será enviado inmediatamente a la de senadores, quien asume la calidad de cámara revisora.
3. Cuando el senado funciona como cámara revisora, para decidir sobre el proyecto de reformas constitucionales deberá sesionar por lo menos con la presencia de 86 de los 128 senadores para integrar quórum. La votación requerida para aprobar el proyecto de reformas constitucionales deberá de ser



de 58 legisladores por lo menos, o sea, las dos terceras partes de los senadores presentes.

4. Y por último, una vez que hayan sido acordadas las reformas o adiciones, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, deberá enviar el acuerdo a cada una de las legislaturas de los estados.

Otra de las fases del procedimiento de reforma, es la aprobación de las reformas constitucionales, en esta fase participan los estados; una vez, que las legislaturas de los estados recibe el acuerdo de reformas constitucionales, lo aprobará o desaprobará y enviará al Congreso de la Unión el decreto donde conste su decisión.

La última fase del procedimiento de reforma, es la del cómputo y declaración. En esta etapa, el Congreso de la Unión este sesionando o no, la Comisión Permanente, efectuará el conteo o cómputo de los votos emitidos por cada una de las legislaturas de los estados. El resultado de la votación, ya sea aprobado o no, deberá ser declarado a través de un decreto, el cuál dará a conocer el Congreso de la Unión, o en su caso, su Comisión Permanente.

B. La constitucionalidad del procedimiento

La Constitución mexicana nació una vez que el proceso constituyente de 1916-1917 concluyó su labor en Querétaro. Por tal motivo, nuestra ley fundamental necesitó de un poder constituyente. Dicho poder constituyente tuvo como principal y único objetivo la elaboración de una Constitución. Así, también la Constitución una vez creada, necesitó ordenar el poder, creando los poderes constituidos.

El poder constituyente siempre deberá de ir ligado al concepto de Constitución, es decir, sin poder constituyente no podría existir la Constitución.

El poder constituyente y los poderes constituidos establecen una diferencia. La diferencia radica en que los poderes constituidos son poderes de naturaleza jurídica, por que se encuentran vinculados a lo que dispone la propia Constitución. En cambio, el poder constituyente no posee tal naturaleza, ya que él mismo es el origen de todo el derecho.

Por ello, el poder constituyente, es autónomo y carece de límites, por que es aquel que expresa la voluntad de toda una nación. Los poderes constituidos, por lo contrario, forzosamente están sometidos a la manifestación de la voluntad de todo un pueblo, por lo cual deben adecuar su conducta a lo que la propia Constitución establezca.

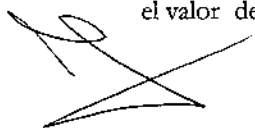
De esta forma, el poder del estado se debe ejercer a través de lo establecido por la Constitución. Por lo tanto, la Constitución deberá de tener permanencia, firmeza, pues si no tiene las características anteriores, sería incapaz de cumplir su misión fundamental.

Se trata, entonces, de encontrar un sistema que la proteja por igual contra una facilidad, que haría que la Constitución fuera demasiado variable. El sistema conveniente, es el mencionado en el propio artículo 135 constitucional. El procedimiento de reforma o adición, es un procedimiento especial preestablecido al efecto por el ordenamiento jurídico.

Lo que implica que el poder constituyente originario, una vez que crea a la Constitución deja de existir. A partir de ese momento todos lo poderes son constituidos.

La reforma de la Constitución es la forma en que el poder constituyente se proyecta a sí mismo hacia el futuro. Una vez, que deja de existir el poder constituyente, solamente se podrán hacer modificaciones a la misma. Así es como el poder constituyente distingue a la Constitución de las demás normas y en especial a la ley ordinaria. Como ya sabe el poder constituyente que no va a estar presente en un futuro para poder reformar la Constitución, deja ya establecido que órgano u órganos y qué procedimiento podrá ocupar su lugar.

La reforma constitucional, es una institución de garantía que refuerza a la rigidez y supremacía constitucional. Es decir, el procedimiento de reforma refuerza y asegura el valor de la Constitución como ley superior.



Así también, el procedimiento de reforma es un instrumento que permite el control del cambio. Es decir, controla el cambio dentro del sistema democrático, y mantiene la permanencia de la ley fundamental, y con ello, la de sus valores esenciales.

El órgano creado para reformar parcialmente la Constitución, en este caso los poderes constituidos, al igual que cualquier otro órgano estatal, se encuentra condicionado y limitado por las normas constitucionales y legales que lo consagran y regulan su ejercicio. Por tanto, el órgano encargado para revisar la Constitución, esta indudablemente subordinado al orden establecido en cuanto a su estructura, procedimiento para su integración, organización y funcionamiento.

Con todo lo anterior, podemos llegar a la conclusión de que la constitucionalidad del procedimiento de reforma, se debe a que la Constitución le da la validez suficiente a ese procedimiento que consiste en que los órganos deben respetarlo.

Así, una ley forma parte del sistema, cuando es dictada con las debidas formalidades. Por lo tanto, el procedimiento de reforma, proviene de quien tiene el poder, es decir, de la propia Constitución y cumple con las formalidades constitucionales. De aquí, que mientras la reforma constitucional no provenga de quien tiene el poder de darla, la reforma es nula, y por lo tanto, inconstitucional. Esto debido, a que se violaron las formalidades constitucionales para su expedición.

Ello se deriva, de que la Constitución es el conjunto de normas que fundamentan la legitimidad del poder estatal. Es decir, la Constitución, es suprema por que tiene un valor superior al del resto de las normas que integran el ordenamiento.

VI. La tesis de la Supraconstitucionalidad

El problema de la supraconstitucionalidad, no solamente ha existido en México, sino principalmente en Europa. Dicho problema de la Supraconstitucionalidad radica en que todavía existe poca materia disponible para su discusión. Por ejemplo en Italia, el problema ha existido desde hace muchos años, pues todavía no se percibe una verdadera conciencia de lo que puede ser la Supraconstitucionalidad.

En el año de 1960, el profesor francés Chapus hablaba ya del término "supradecretalidad". Posteriormente en el año de 1971, se hablaba de nivel "supralegislativo". Y ya para el año de 1991, nos encontramos con el término de nivel de "supraconstitucionalidad".

Como se observa con lo anterior en los años 60, era necesario saber si se consideraba la jerarquía de las normas más allá del nivel supradecretal. En cambio, en los años noventa, ya se hablaba sin duda de la supraconstitucionalidad. Esto muestra el cambio fundamental producido por Francia en poco tiempo. Así como también el de su progreso en la democracia y en su estado de derecho.

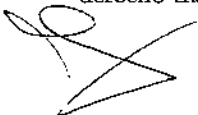
La supraconstitucionalidad en Europa puede analizarse desde dos ángulos: el marco nacional y el marco internacional.

En cuanto a la supraconstitucionalidad en el marco nacional, se dice que es necesario primero plantear el problema en Francia.

Los precursores de esta tesis fueron Duguit y Hauriou. Sin embargo, lo que ellos afirmaron ya no tiene gran interés, sus opiniones se encuentran rebasados.

Posteriormente, en 1928 Charles Eisenmann, mostró su tesis, quien hoy en día tiene aún más peso. Pues Duguit y Hauriou sostenían que la Declaración de los Derechos del Hombre tenía un valor supraconstitucional en Francia. Sin embargo, Charles Eisenmann subrayaba, que esto no tenía importancia, puesto que no existía ningún juez para que hiciera respetar la supraconstitucionalidad, y menos aún la constitucionalidad. Empero, por otra parte, Duguit y Hauriou tenían otras opciones, puesto que a principios de siglo, la invocación de los valores de la Declaración de derechos del Hombre podía ser un amparo contra los progresos de la socialización.

Hasta la segunda guerra mundial, solo el derecho natural formaba parte de la supraconstitucionalidad. Actualmente, se pueden integrar normas de derecho positivo, ya sean procedentes del derecho internacional, comunitario, o de un derecho transnacional.

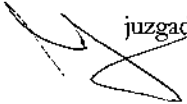


Hasta hace poco se ha resuelto el problema de la Supraconstitucionalidad en Francia. El 2 de septiembre de 1992, el Consejo Constitucional tomó la decisión de permitir plantear el problema. Así, una afirmación de principio ha resuelto el problema. De manera que, el Consejo Constitucional declaró en esa decisión "Considerando que el poder constituyente es soberano... que le está permitido derogar, modificar o complementar disposiciones de valor constitucional". Con lo anterior se podía decir que la discusión había terminado. Sin embargo, algunos estudiosos dijeron que no era posible controlar la supraconstitucionalidad en Francia, puesto que a diferencia de los jueces italianos, austriaco o alemán, el juez francés se negaba a hacerlo. Con lo anterior, se le dio la razón a los decanos, quienes excluyeron toda idea de supraconstitucionalidad en Francia. Por lo consiguiente, la discusión sigue abierta.

Con lo anterior, cabe señalar que si la supraconstitucionalidad interna tiene pocas probabilidades de ser reconocida, no ocurre lo mismo con la supraconstitucionalidad externa.

En cuanto al supraconstitucionalidad en el marco internacional, aquí se habla del futuro, no de la problemática. Primeramente es necesario preguntarnos ¿cuáles podrían ser las normas supraconstitucionales internacionales?. Las normas supraconstitucionales internacionales, son las normas comunitarias, aquellas relativas a los derechos fundamentales, contenidas en el catálogo jurisprudencial de las libertades.

Ahora bien, existen dos tipos de jueces quienes tienen la facultad de hacer respetar las normas supraconstitucionales de origen internacional. Los primeros son los jueces nacionales. Que son aquellos que podrían utilizar por sí mismo normas supraconstitucionales internacionales para controlar leyes constitucionales. Así, con lo anterior se podría concebir que se opusiera las normas supraconstitucionales internacionales a la ley constitucional que suprime por ejemplo la prohibición de las discriminaciones raciales. Y por otra parte, los jueces internacionales. Los cuales no pueden excluirse, pues esto se demuestra con el reciente caso llamado "Open door", juzgado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el cual una disposición



de la Constitución irlandesa ha sido puesta en entredicho, por el Tribunal Estrasburgo.

Frédéric Sudre ha resumido así el caso:

“El caso Open door planteaba la difícil cuestión de la contraposición de dos derechos fundamentales: el derecho a la vida del niño por nacer, garantizado por la Constitución irlandesa, y el derecho a la libertad de expresión protegido por la Convención Europea de los Derechos Humanos. Sin pronunciarse sobre el problema de fondo, el Tribunal de Estrasburgo hace prevalecer el derecho convencional sobre el derecho constitucional... El Tribunal Europeo, rehusando abordar la cuestión del derecho del feto, rechaza la aplicación del artículo 60 de la Convención y descarta así la Constitución nacional”.⁵⁹

Continuando con el análisis de Frédéric Sudre, demuestra que el juez europeo sustituye al juez constitucional irlandés. De tal modo, que el Tribunal de Estrasburgo notifica al juez constitucional irlandés que no puede defender el orden jurídico nacional. De manera que, prohíbe la difusión de información cuyo objeto era el de trasgredirlo. Con lo anteriormente impreso, nos damos cuenta que el Tribunal de Estrasburgo, tiene la facultad de un superjuez constitucional, que corrige a las jurisdicciones constitucionales nacionales.

Una vez, ya planteado el problema de la supraconstitucionalidad en Francia y Europa, es precisos plantearlo en México.

Como ya se sabe el principio de rigidez constitucional, opuesto al de flexibilidad, garantiza la efectividad de la supremacía de la misma. Ciertamente, nada serviría que la Constitución fuera suprema, si fácilmente y siguiendo el procedimiento común, que es el utilizado para establecer una alteración de una ley secundaria, pudiera modificarse.

Ahora bien, el artículo 135 constitucional, faculta para adicionar o reformar la Constitución al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados. Sin embargo, el constitucionalista Ignacio Burgoa Orihuela hace la siguiente cuestión importante que plantea de la siguiente forma:

⁵⁹ Sudre, Frédéric, *L'interdiction de l'avortement: le conflit entre le juge constitutionnel irlandais et la Cour européenne des droits de l'homme*. 1992, p.216 y s.s. Cit por Louis Favoreu, *El problema de la supraconstitucionalidad en Francia y Europa*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994, p.115.

“¿Los mencionados órganos legislativos federales y locales —a los cuales hemos denominado, de acuerdo con los tratadistas, “Poder Constituyente” únicamente para el efecto de distinguirlos del Poder Legislativo ordinario en sus respectivas funciones— pueden *ad libitum*, sin ninguna restricción, alterar totalmente la Constitución, cambiando los principios jurídicos y sociales que la inspiraron y que la informan, sustituyendo, verbigracia, un régimen federativo por uno centralista o uno republicano por uno monárquico?”⁶⁰

De acuerdo con el texto del artículo 135 constitucional, se desprende, que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados tienen la facultad de reformar la Constitución, sin restricción alguna. De tal manera, que es lógico que se puede modificar totalmente.

Sin embargo, la tesis de Supraconstitucionalidad, en sí no tiene una definición específica. Empero, apegándonos a la postura por diversos autores como Emilo Rabasa, Ignacio Burgoa Orihuela, Recasens Siches, Tena Ramírez, Carl Schmitt y León Duguit entre otros, las facultades del órgano revisor se ven limitadas únicamente a *reformar*, es decir, modificar o alterar parcialmente el texto constitucional, sin tocar los principios esenciales y característicos de nuestra Constitución.

La reforma implica solamente modificar parcialmente a la Constitución, y no totalmente. Si estuviéramos en el caso de una reforma total, se trataría de una sustitución o transformación de la Constitución. Pero estamos en el caso de que la constitución mexicana solamente puede sufrir modificaciones parciales. Es decir, no podrán tocarse los principios esenciales, característicos de nuestra Constitución. Esto en virtud, de que si se alteran estos principios, se estaría violando las garantías individuales de los ciudadanos.

Una reforma es algo accesorio a lo principal, por consiguiente si se elimina lo principal, la reforma no tendría razón de ser. Una reforma implica la adición, la modificación parcial de un todo, pero nunca su eliminación total, por que entonces no estaríamos en presencia de una reforma, sino de crear una nueva Constitución.

⁶⁰ BURGOA, ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, p. 368.

Por otra parte, cuando se da el caso de altera o modificar la forma de gobierno (que sería el caso de una alteración total) el único órgano soberano capaz de hacerlo es el pueblo. Lo anterior se regula en el artículo 39 constitucional que reza de la siguiente manera:

“El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de modificar o alterar la forma de su gobierno”.

Interpretando los artículos 135 y 39 constitucionales, en ambos existe una relación muy estrecha. Pues resulta que en el artículo 135 constitucional no se refiere de ninguna manera la facultad de alterar el régimen gubernativo que el pueblo ha elegido como titular del poder soberano, posibilidad que concede el artículo 39 constitucional a la nación. Por lo que las atribuciones de modificar y reformar el texto constitucional con que están investidos el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales, de manera alguna involucran la de sustituir los principios políticos que informan a dicho ordenamiento, los cuales en su conjunto integran la forma de gobierno, es decir, la representativa, la democrática y federal, como se establece en el artículo 40 constitucional.

La mayoría de los autores, señalan y están de acuerdo con las atribuciones que les confiere la Constitución a los poderes legislativos federales y locales, en el sentido de reformar y adicionar la misma. Sin embargo, especifican que de ninguna manera existe la posibilidad de alterar los principios esenciales y característicos de la Constitución; mucho menos abrogarla.

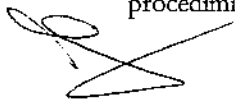
VII. Los límites de la reforma de la Constitución: análisis en prospectiva

Los límites de la reforma constitucional es un viejo problema que ha adquirido mayor importancia en nuestros tiempos. Esto debido a la arbitrariedad de quienes detentan el poder sobre las constituciones.

Según Pedro Vega⁶¹ sostiene que existe una clasificación en cuanto a los límites a la reforma constitucional. Esta clasificación consta de tres grupos. El primero esta

⁶¹ Cfr. Vega, Pedro De, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, 1991, p. 240 y s.s. Cit. por Miguel Carbonell, op., cit., p. 244 y 245.

conformado por los límites explícitos y los implícitos. Los límites explícitos también llamados Cláusulas de intangibilidad, son los que aparecen mencionados expresamente en el texto constitucional; en cambio, los límites implícitos son aquellos que pueden deducirse indirectamente de la Constitución; es decir, como consecuencia de los fundamentos mismos del orden constitucional. Estos dos se encuentran incluidos en los límites tanto heterónomos como en los autónomos. A su vez los límites explícitos o también llamados cláusulas de intangibilidad pueden ser de dos tipos, temporales o materiales. Los primeros consisten en la prohibición de reformar la constitución durante un periodo de tiempo determinado. Los segundos hacen referencia a una materia concreta con independencia del tiempo con el que se quiera llevar a cabo la reforma. Cuando los límites temporales son en sentido estricto, estamos en presencia de prohibiciones de reforma que se llevan a cabo dentro de un lapso predeterminado de tiempo. Y como prohibiciones de reforma cuando se presentan determinadas circunstancias, y que por lo tanto podrían llamarse prohibiciones circunstanciales. Cuando estamos en presencia de prohibiciones de reforma que se hacen dentro de un lapso predeterminado de tiempo, estamos hablando que son aquellas en las que dice que durante cinco, diez o veinte años no pueden reformarse, o bien que entre reforma y reforma debe transcurrir cierto número de años. En cambio, las prohibiciones circunstanciales, son aquellas que se establecen para no permitir que las reformas constitucionales puedan llevarse a cabo bajo circunstancias que alteren la vida normal de un Estado. El segundo grupo se encuentra formado por los límites heterónomos y los autónomos. Los heterónomos son límites que ya vienen impuestos por fuentes distintas del propio texto constitucional. En cambio, los límites autónomos son aquellos que ya vienen impuestos por el mismo texto constitucional. Por último el tercer grupo se forma por los límites a la reforma en sentido absoluto y relativo. Los límites absolutos son aquellos que no pueden ser superados bajo ninguna circunstancia jurídica. Mientras que los límites relativos son aquellos que pueden ser modificados por procedimientos especiales.



Es conveniente hacer una observación, en cuanto a los límites temporales en sentido estricto. En realidad no son cláusulas de intangibilidad, por constituir prohibiciones que se disuelvan o desaparezcan por sí mismas. Pero, es cierto que limitan el ejercicio del poder de reformar, de modo que, aunque desaparezcan con el transcurrir del tiempo, mientras estén vigentes constituyen un obstáculo insuperable para el poder constituyente constituido.

Un claro ejemplo de un límite de reforma constitucional que sea explícito relativo, es el considerado en la Constitución de los Estados Unidos. En dicha Constitución, existía la posibilidad de cambiar la igualdad del voto de los Estados del senado. Aunque esa imposibilidad podía superarse con el consentimiento del estado afectado.

Por otra parte, la Constitución de Cádiz introdujo un límite temporal a la reforma. Aquí se establecía, la imposibilidad de llevar a cabo modificaciones a su texto durante los primeros ocho años a partir de su entrada en vigor.

Las Constituciones que establecen cláusulas de intangibilidad insuperables, es decir, absolutas las encontramos en las constituciones de Francia de 1946, Italia de 1947 y Alemania de 1949.

En cuanto al artículo 110.6 de la Constitución griega de 1975 que hace referencia a que no se admitirá de ningún tipo revisión alguna a la Constitución antes de haber expirado un lapso de cinco años desde la revisión anterior, se podría decir que se trata de límites materiales. Aunque también puede darse el caso, de que contenga límites temporales. Por otro lado, en las Constituciones de Alemania y Portugal, se encuentran cláusulas de intangibilidad mucho más amplias.

La Constitución de Portugal, ofrece una lista abundante de todas aquellas materias que tienen una protección frente a la reforma constitucional.

En el constitucionalismo mexicano, encontramos también algunos ejemplos de cláusulas de intangibilidad. Algunas de carácter temporal, como el artículo 116 de la Constitución de 1824, en la cual se prohibía iniciativas de reforma en los primeros

seis años de vigencia. O bien, en el artículo 1º. de la séptima ley de las Leyes Constitucionales de 1836.

Por lo que respecta a los límites explícitos del tipo que sean, son límites a la actuación jurídica del poder de reforma. Es decir, vinculan al poder de reforma mientras pretenda actuar, como poder constituido, dentro del orden constitucional vigente.

Otro importante jurista, estudioso de la reforma constitucional es Alf Ross, quien plantea algunas cuestiones complejas para el ordenamiento constitucional, con relación a los límites implícitos. Pues el tema de la imposibilidad de reformar las normas fue ya planteado de forma brillante por él en varias de sus obras. Una de las cuestiones complejas es la que imposibilita la modificación a las propias normas que regula la propia reforma constitucional. Y la otra, es aquella que hace referencia a la revisión total de la Constitución.

Alf Ross menciona lo siguiente:

“ Una norma de reforma constitucional no puede aplicarse a su propia reforma por que implica autorreferencia genuina y parcial, que tiene que ser excluida como algo lógicamente absurdo, y (...) por que implica la suposición de una inferencia en la cual la conclusión es contraria a una de las premisas, lo que también es algo lógicamente absurdo”.

Alf Ross en último término sostiene que no hay forma jurídica de cambiar la norma básica del sistema. Ross admite que si la norma básica cambia, entonces podrían ser modificadas también las demás normas de reforma. Tal imposibilidad deriva del hecho de que el poder constituyente originario delegó en el poder constituyente derivado de la competencia de reformar la Constitución, pero nunca la de transferir o disponer de esa competencia modificando el propio proceso de reforma.

Ahora bien, en cuanto a la revisión total de la Constitución, se ha intentado por jurificar todos los procesos políticos del Estado, y aquello, que por su misma esencia, es imposible de regular. Como por ejemplo el poder constituyente originario. No se tiene otra función que la previsión, dentro del texto constitucional,

de su propio cambio total. El cambio, puede caer a lo que se ha llamado el “fraude constitucional” o el “falseamiento de la Constitución”.

En nuestros días, podemos encontrar algunos ejemplos de Constituciones que prevén mecanismos de reforma total: Venezuela, Austria, Suiza y España, entre otros.

VIII. Derecho Comparado en cuanto al procedimiento de reforma

Desde el momento que se expidieron las primeras Constituciones del mundo, las mismas ofrecen diferentes procedimientos reformativos. Por lo tanto, es importante analizar los diferentes sistemas que existen.

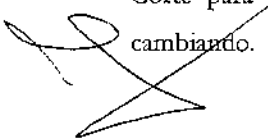
A. Estados Unidos de Norteamérica.

La Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica es uno Código Supremo precursor en cuanto a su procedimiento de reforma. Se han recogido algunos pronunciamientos jurisprudenciales, por el interés que ofrecen. Estos pronunciamientos jurisprudenciales, servirán para entender algunos de los problemas actuales del tema.

La Constitución norteamericana de 1787, ha sido precursora de muchos aspectos del constitucionalismo de los siglos XIX y XX. Su desarrollo jurisprudencial al momento de interpretar la Constitución y sus enmiendas, ha permitido la supervivencia misma del texto. Pues es una de la Constituciones más antigua que todavía se mantiene vigente.

Conserva aún, un código constitucional actualizado, que después de doscientos años de haber sido expedido, cuenta con poco menos de treinta enmiendas.

Incluso se ha dicho que por la dificultad que tiene el procedimiento de reforma constitucional, se ha desarrollado la revisión judicial, que obliga a apoyarse en la Corte para mantener a la Constitución adaptada a las condiciones que vayan cambiando.



Los tribunales de los Estados Unidos han tenido oportunidad para decidir sobre el procedimiento de reforma constitucional. Aunque tales decisiones se han observado muy poco después de 1939, en el caso *Coleman vs Miller*. Aquí, la Suprema Corte decidió que las enmiendas constitucionales trataban de “cuestiones políticas”, las cuales eran determinadas por la acción del Congreso. De tal modo que los tribunales no podían extender su poder a esa parte de la Constitución.

El sistema jurídico estadounidense se encuentra integrado por tres instancias de producción de normas generales. La primera de ellas, es la de los estados miembros que producen la Constitución estatal y las leyes locales; la segunda instancia es la de la Federación, en ésta se hacen las leyes federales; y la tercer instancia consiste en la del Estado federal que generan las reformas de la norma constituyente. Pero es necesario saber que esto no sucede con los Estados unitarios o centralistas, ni tampoco con los Estados autónomos. Esto en virtud de que, los estados unitarios o centralistas, son aquellos que cuentan con una sola instancia en la que se desarrolla la producción de leyes ordinarias y de reformas constitucionales. Y los estados autónomos solamente alcanzan dos instancias para producir normas de carácter meramente general.

Ahora bien, debemos recordar que en el sistema federal la Constitución no es exclusiva de la federación ni de los estados miembros. Si no que es la Constitución del Estado federal como una unidad jurídica. En estos términos, la modificación que se le haga deberá ser obra de los elementos de esa totalidad. Por una parte, el órgano legislativo de la federación y por la otra, los de los estados o entidades federativas. Sin embargo, lo anterior opera en nuestra Constitución mexicana, en la de Suiza y obviamente en la de los Estados Unidos de Norteamérica.

Para lo anteriormente señalado, es necesario examinar los ordenamientos de Suiza y posteriormente de los Estados Unidos.

La Constitución de Suiza en su artículo 123 dispone lo siguiente:

“La Constitución Federal revisada o la parte revisada de la Constitución Federal, entra en vigor cuando ha sido aceptada por la mayoría de los ciudadanos suizos que



toman parte en la votación y por la mayoría de los Estados...Para establecer la mayoría de los estados, el voto de un medio cantón se cuenta como medio voto...El resultado de la votación popular en cada cantón es considerado como el voto del Estado”.

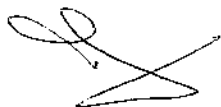
Y en cuanto a la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787, en su artículo 5º. Establece lo siguiente:

“ El Congreso podrá proponer enmiendas a esta constitución, siempre que las dos terceras partes de ambas Cámaras lo juzguen necesario, o a petición de las legislaturas de las dos terceras partes de los estados, citará a una convención para proponer enmiendas, las cuales, en cualquiera de los dos casos, serán válidas para todos los fines y propósitos, como partes de la esta Constitución cuando las ratifiquen las legislaturas de las tres cuartas partes de todos los estados, o por convenciones celebradas en las tres cuartas partes de los mismos, pues el Congreso podrá proponer ya el uno o ya el otro modo de ratificación”.

En suma: En ambos textos se observa la concurrencia de los estados y la federación en el procedimiento por el cual se reforma la Constitución.

El reconocido jurista Manuel García Pelayo, reconoce que existen criterios judiciales en torno al tema. Los cuales podrían resumirse de la siguiente manera:

- a. Cuando la necesidad de la enmienda constitucional competa al Congreso. Esto no basta para que actúe con la sugerencia o guía del Presidente.
- b. Cuando la Constitución determine la mayoría de las dos terceras partes, para que la enmienda sea aprobada. Las dos terceras partes deberán ser del quórum de las cámaras.
- c. Al aprobarse una enmienda constitucional, las cámaras locales deberán de actuar como órganos federales.
- d. Las legislaturas locales sí pueden decidir en cuanto al quórum con el que cada legislatura debe aprobar una enmienda constitucional
- e. Cuando una legislatura local haya rechazado una enmienda constitucional, podrá reconsiderar su voto y aprobarla después, sin ningún otro límite temporal. Es decir, que podrá tomarse el tiempo que sea necesario para que el proyecto de enmienda sea aprobado por los votos de los Estados requeridos.



Estos criterios judiciales han sido necesarios en el sistema estadounidense, para poder ejecutar de una manera adecuada su procedimiento de reforma.

La Constitución de los Estados Unidos en su artículo V regula dos formas de llevar acabo la reforma constitucional. Una se lleva acabo a través de las Cámaras Legislativas, y la otra por medio de una Convención. Dicha Convención se convoca para poder enmendar el texto constitucional.

Para el primer procedimiento de reforma, se requiere que la Iniciativa sea aprobada por las dos terceras partes de las Cámaras. Así también se requiere que sea aprobada por las tres cuartas partes de los Poderes Legislativos de los Estados de la Federación.

Para el segundo procedimiento, pero siempre y cuando sea para incorporar enmiendas a dicho texto constitucional, se requiere que lo soliciten dos tercios de las Legislaturas locales. La misma deberá ser aprobada por Convenciones convocadas en tres cuartas partes de los Estados.

Las Iniciativas y las aprobaciones o ratificaciones son intercambiables. Es decir, puede darse una Iniciativas por las dos terceras partes del Congreso Federal que sea aprobada por las Convenciones locales de tres cuartas partes de los Estados convocados para tal efecto.

William Marbury⁶² sostiene que en el mismo artículo V de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, se prevén dos cláusulas de intangibilidad. Pero una de ellas no lo es plenamente. La primera cláusula de intangibilidad de carácter temporal, es la que hace referencia al tráfico de personas y a la proporcionalidad de los impuestos. La cual dispone que antes del año de 1808 no puede hacerse ninguna enmienda que modifique a las cláusulas primera y cuarta de la sección novena del artículo 1º. Sin embargo, en la actualidad ya no se encuentra vigente. En cuanto a la segunda cláusula, ésta hace referencia a que a ningún Estado se le prevé sin su

⁶² Cfr. Marbury, William L., *The limitations upon the amending power*, Harvard Law Review, 1919-1920. Cit., por Miguel Carbonell, op. cit., p. 229.

consentimiento, de la igualdad de voto en el Senado. Esta cláusula no es de carácter temporal, porque se encuentra vigente hoy en día.

Como se observa en la segunda cláusula de intangibilidad que no es de carácter temporal, se requiere que se adicionen ciertos requisitos que son importantes para cualquier reforma constitucional. El consentimiento del Estado afectado para modificar el apartado primero de la sección III del artículo I, requiere forzosamente que los Estados tengan dos representantes del Senado.

B. Suiza

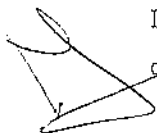
Para que se lleve a cabo la reforma constitucional total o parcial de la Constitución de Suiza, es necesario practicar un referendo; es decir, que el propio pueblo exprese si acepta o no la reforma.

Este sistema tiene una gran característica muy importante. Aquí se necesita a hacer participar a la ciudadanía. Esta participación se lleva a cabo de manera directa, por vía de iniciativa o de referéndum. Además mantiene el procedimiento característico del Estado federal; hace participar a los estados miembros en el procedimiento de reforma de la Constitución.

También dentro de este sistema se localiza la Constitución italiana de 1947 y la japonesa de 1946.

La Constitución sueca contiene diversas modalidades de democracia semidirecta. La cual permite que los ciudadanos tengan una mayor participación en el proceso. Por lo que se le considera la fundadora de este tipo de sistema. Pero es necesario aclarar que solamente nos referimos a la normatividad contenida en la Constitución Federal de 1874. Esta Constitución podrá ser revisada en cualquier momento y de manera parcial o total. Ahora bien, es necesario aclarar que el referéndum solamente podrá proceder cuando no exista coincidencia entre las dos secciones de la Asamblea Federal, y por otro lado, cuando se trate de la revisión total de la Constitución.

La revisión parcial de la Constitución puede tener lugar por vía de iniciativa ciudadana. De acuerdo a lo anterior es necesario citar los siguientes artículos:



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

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

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

De lo anterior, se desprende que el sistema sueco mantiene el procedimiento característico del Estado Federal, por medio del cual se hace participar a los estados miembros en el procedimiento de reforma constitucional.

Además de lo anterior, podemos hacer hincapié que dicho sistema también posee otro gran atributo: el de hacer participar a la ciudadanía en la reforma constitucional de manera directa, es decir, por vía de referéndum.

C. México

En la Constitución mexicana, la reforma constitucional es muy parecida a la que prevé la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. Sin embargo, presenta algunas características diferentes.

La Constitución mexicana dispone de dos procedimientos distintos para reformar. El primer procedimiento es el llamado de **supergravado**. Este sirve únicamente para modificar el capítulo territorial de la Constitución. Y el segundo, es el llamado formalmente **gravado**. El gravado es aquel que se utiliza normalmente y que sirve para cambiar las demás partes del texto constitucional.

El procedimiento supergravado se encuentra regulado en el artículo 73 fracción III. Y el procedimiento gravado es el que se regula en el artículo 135 constitucional.

De lo anterior, se desprende que en la práctica el procedimiento que se utiliza regularmente es el gravado, ya que éste suele ser flexible, por que es el que permite que la mayor parte de la Constitución se reforme.

De acuerdo con el artículo 73, el Congreso de la Unión tiene la facultad de admitir nuevos estados a la Unión federal. El artículo 43 constitucional, menciona un listado

de todas las entidades federativas que conforman dicha Unión federal; de modo que la forma en que el Congreso pueda ejercer la facultad que le otorga el artículo 73 es reformando la Constitución.

Para que el Congreso pueda llevar acabo tal modificación, el propio artículo 73 señala siete requisitos y que son los siguientes:

1. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.
2. Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.
3. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.
4. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de los siete días constados desde la fecha en que le sea pedido.
5. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.
6. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate.
7. Si las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de legislaturas de los demás Estados.

Por último, en cuanto a este procedimiento supergravado regulado en el artículo 73 que anteriormente analizamos llegamos a la siguiente conclusión: se trata de un procedimiento casi nulo, pues en la práctica es muy raro que se lleve acabo. Hoy en

día nuestra Federación sigue estando conformada por 32 Estados y un Distrito Federal. Pero es importante, no ignorarlo, ya que a futuro podríamos necesitarlo.

Por su parte, el artículo 135 constitucional, que es el único que integra el título octavo y que lleva por título "De las reformas a la Constitución", dispone lo siguiente:

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

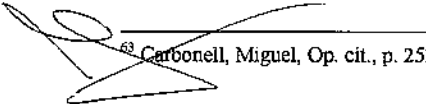
Miguel Carbonell con respecto a este procedimiento opina lo siguiente:

"Ni la doctrina ni la jurisprudencia, ni mucho menos la práctica del poder reformador de la Constitución han encontrado diferencia sustancial alguna entre los términos adicionar y reformar que utiliza el artículo 135."⁶³

Consideramos que Miguel Carbonell está en lo correcto, ya que en ningún momento se especifica cual es la diferencia entre la palabra adicionar y reformar. De tal modo, que el poder reformador lo que hace es interpretar dicho artículo, y decidir si se trata de una reforma o de una adición.

Por último Carbonell, cree que existe solamente un procedimiento único y una sola vía para introducir cambios en el texto constitucional. Que es el artículo 135, pero siempre con la salvedad extraordinaria, del artículo 73, fracción III de nuestra Constitución.

Como podemos ver, este tipo de procedimiento es parecido al procedimiento establecido en la Constitución de los estados Unidos de Norteamérica. En cambio, es diferente el sistema que utilizan los suecos, ya que para ellos una reforma se lleva acabo siempre y cuando se permita la participación ciudadana. Lo que en la Constitución mexicana y norteamericana no.

⁶³ Carbonell, Miguel, Op. cit., p. 253 y 254.

Capítulo Tercero

La participación ciudadana en la reforma constitucional

SUMARIO: I. La participación ciudadana en la elaboración de las leyes; A. ¿Qué es la Participación Ciudadana?; II. Una nueva forma de legitimar el orden constitucional; III. Los mecanismos de participación ciudadana en la reforma constitucional; A. Los Foros de Consulta; B. La Iniciativa Popular; C. El Referéndum; D. Otras Formas de Participación Ciudadana; 1. Plebiscito; 2. Revocación de Mandato; 3. Consulta Popular

I. La Participación Ciudadana en la elaboración de las leyes

La evolución del estado derecho, ha consolidado un principio fundamental: el representante legítimo para ejercer la soberanía del pueblo es el “ciudadano”.

A partir de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se desprenden tres principios fundamentales que consolidan al ciudadano como representante de la soberanía popular, estos son: a) Toda soberanía reside esencialmente en el pueblo, b) La ley es la expresión de la voluntad en general. Todos los ciudadanos tienen derecho a concurrir, personalmente o por medio de representante, a su formación; y c) Todos los ciudadanos, siendo iguales a sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos.

Estos valores universales se encuentran plasmados en la norma fundamental y suprema, la “Constitución”.

El artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente:

“Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país....”

De lo anterior, se desprende que la potestad soberana se ejerce directamente por el ciudadano y, por lo tanto, todo instrumento de participación ciudadana que sirve para ejercer la soberanía popular, reside en el ciudadano.

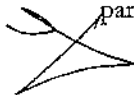
En tal virtud, la evolución de los regímenes democráticos del mundo en nuestros días está sujeto a la ampliación y profundización de mecanismos que permiten la participación de los ciudadanos en las decisiones del Estado. Así, el derecho al sufragio ha seguido la instrumentación de instituciones que sirven de consulta al pueblo sobre los asuntos de interés público. Por lo tanto, esto ha logrado que los sistemas constitucionales democráticos hayan requerido el incorporar otras instancias de ejercicio directo de la soberanía popular, a través de las cuales la ciudadanía ejercerá sin intermediarios el poder público.

Como es de entenderse de lo anterior, se ha llegado a crear un régimen democrático. El régimen democrático es semi-directo que ha servido de modelo para permitir al pueblo intervenir directamente dentro de la actividad legislativa y gubernamental de un Estado.

En la actualidad la democracia semi-directa se ha convertido en un elemento trascendental en la vida de todo ciudadano. Por consiguiente, las formas de democracia semi-directa se conciben como instrumentos no para sustituir sino para complementar las instituciones de la democracia representativa.

Por lo tanto, se llega a la conclusión que son varios los instrumentos mediante los cuales el régimen democrático permite la instrumentación de esquemas de democracia. Esos instrumentos particularmente son la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito, la revocación del mandato, la consulta popular, la colaboración comunitaria, la audiencia pública entre otros; mismos que garantizarán la participación ciudadana en la vida pública.

La presencia de los ciudadanos en los asuntos públicos, es una de las condiciones para poder alcanzar la gobernabilidad democrática. En tal sentido, el gobierno



democrático no puede entenderse sin la participación de la sociedad. Ya que, los ciudadanos son los que eligen por medio del sufragio a quienes ejercerán el poder público en un país. Es decir, a los ciudadanos les corresponde participar junto con el gobierno elegido en la toma de decisiones públicas.

De lo anterior, es menester hacer hincapié de la presencia de la democracia participativa. Es decir, una nueva cultura política basada en los asuntos públicos que deben fijar, discutir y resolver la sociedad de un país junto con su gobierno. Así, la sociedad debe empezar a fijar una nueva cultura de interrelación con el gobierno para construir y hacer prosperar esa participación ciudadana en el desarrollo del país. Actualmente, la democracia y la participación ciudadana son dos figuras importantes que constituyen un vínculo indisoluble. La democracia involucra no solamente a las instituciones gubernamentales y a los partidos políticos, sino también a todos y cada uno de los ciudadanos. Pues, su participación es una condición importante en los regímenes democráticos.

Como se sabe, en los regímenes de mayor estabilidad democrática, no sólo hay cauces continuos que aseguran, la opinión de los ciudadanos sobre las decisiones tomadas por el gobierno, sino una variedad de mecanismos de participación para evitar que los representantes electos caigan en tentaciones de obedecer intereses distintos a los que persigue la ciudadanía. Por lo que es importante señalar que la participación ciudadana, constituye, pues, un instrumento indispensable para resolver problemas específicos. Además encuentra soluciones para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida.

A. ¿Qué es la Participación Ciudadana?

El tema de la Participación Ciudadana, es un tema especialmente difícil; pues en él se mezclan consideraciones políticas. Por lo que es necesario definir el concepto Participación Ciudadana.

Se define a la Participación Ciudadana como aquellas en la que los individuos ciudadanos con derechos y obligaciones toman parte en los asuntos públicos del Estado. De acuerdo a lo anterior, se dice que la participación ciudadana es aquella

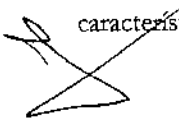
relación fundamental que existe entre el gobierno y los ciudadanos de un determinado Estado. Es decir, existe una relación activa entre Estado y sus ciudadanos dentro de un espacio público en el que ambos se encuentran íntimamente inmiscuidos.

De lo anterior, se desprende que es de suma importancia abordar este tema, pues es trae grandes beneficios para toda una sociedad. La Participación Ciudadana es fundamental, ya que se da cuando se actúa, es decir, cuando realizamos alguna actividad que requiere de nuestro interés, entusiasmo o compromiso. Otras de las formas de cómo se puede llamar a la participación ciudadana es la de democracia representativa, ya que se sustenta, en la participación del pueblo en la cosa pública.

Algo importante es el hecho del que todo gobierno democrático debe construir a nuevas formas de comunicación e interrelación con la sociedad. Es decir existe la necesidad de consolidar la participación ciudadana bajo algunos objetivos. Dichos objetivos pueden ser: a) Extender y hacer efectiva la participación ciudadana en las decisiones de gobierno, es decir, que el gobierno al tomar una decisión haga participe a todos y cada uno de los miembros de una sociedad, b) Que se promueva cada día más la participación activa de una sociedad, pero siempre y cuando sea en todos y cada uno de los asuntos de interés público, incluyendo la elaboración y presentación de iniciativas de ley; y c) Que se creen nuevas instancias que vinculen, promuevan y consoliden a las organizaciones de la sociedad. Pero es importante señalar que para que se logren todos aquellos objetivos es necesario que exista una cultura de participación ciudadana.

Por lo que es necesario referir que la democracia como forma de gobierno se encuentra íntimamente ligado con la participación ciudadana, pues de acuerdo con lo establecido por el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Soberanía Popular reside en el pueblo y para el pueblo. De acuerdo, al significado original de democracia, quiere decir, gobierno del pueblo por el pueblo.

La Participación Ciudadana suele adoptar varios rostros distintos dependiendo las características específicas del gobierno de un país y de la cultura política de esa




sociedad particular. De tal manera, que dichas manifestaciones sociales suelen ser procesadas de distintas maneras, por ejemplo a través de los mecanismos de participación institucionales existentes.

En el caso de los mecanismos de participación institucionales, sobresalen aquellos procedimientos denominados de "democracia directa", mismos que desde hace ya algún tiempo se han incorporado en los diferentes marcos normativos. Es por eso que, la participación ciudadana va muy estrecha a la democracia. Así entonces los mecanismos que se presentan con mayor regularidad son: el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.

Además de los anteriores mecanismos de participación, también existen otros más; los cuales en la actualidad también tienen gran auge. Como lo son: la revocación de mandato, la colaboración comunitaria, la audiencia pública, la consulta popular, unidad de quejas y denuncias (como es en el caso del Distrito Federal), entre otros.

Asimismo en algunos estados del país, las figuras de democracia directa han sido incorporadas en las constituciones locales, de la cual se han derivado las leyes secundarias que reglamentan tales procedimientos. En éstas, se precisa en que términos y bajo que condiciones, la sociedad y autoridades pueden hacer uso de tales derechos. En algunos casos estos procedimientos han sido trasladados incluso a la legislación municipal, con la finalidad de ampliar la participación ciudadana en instancias de gobierno más cercanas a la población.

Es necesario entender que la idea de construcción de una ciudadanía que se encuentra activa lleva a una comprensión nueva del ámbito de la democracia. Por lo tanto, es necesario ubicar dicha construcción de ciudadanía como un ámbito de la sociedad no estatal que es estratégico para la vigilancia y control sobre las acciones de gobierno. Pero, para ello es fundamental propiciar una serie de condiciones que permitan que gradualmente la ciudadanía se involucre, desde sus propios espacios territoriales y formas organizativas en la planeación y vigilancia, así como también control de las acciones y programas del espacio público.



La participación ciudadana como alternativa, la concebimos como un sistema que integra un conjunto de procesos básicos, interrelacionados, que buscan un ejercicio más democrático, plural, transparente del ejercicio del gobierno. Pero todo lo anterior se lleva a cabo, gracias a una ciudadanía activa, propositiva y movilizadora en torno a sus intereses y del conjunto de la sociedad.

Durante varios años, el crear instancias institucionales para la participación social no ha garantizado que los ciudadanos sean la célula central de las políticas locales o federales. Por el contrario, estas formas de participación sólo han hecho que sean intentos para legitimar ciertas políticas realizadas por el propio gobierno tanto local, como federal. Empero, es cierto que la participación ciudadana, es la clave fundamental para transformar el espacio de lo estatal en un espacio público y así contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática.

La participación Ciudadana a diferencia de otros tipos de participación, se refiere específicamente a que los habitantes de un Estado intervienen en actividades públicas, pero con la condición de que estos representan intereses solamente de tipo particular y no individual.

Cada una de las legislaciones locales y sobre todo la federal, deberán de crear las condiciones para que existan los espacios de participación ciudadana e instrumentos que permitan realizarlas. Sin embargo, su eficacia es limitada, ya que no se les ha dado la importancia que tienen dentro de un estado democrático, dejando algunos en total olvido, mismos que con el paso del tiempo desaparecen o simplemente se vuelven letra muerta, es decir, se encuentran regulados en los respectivos cuerpos legislativos, pero jamás han sido activados.

Su apropiación por parte de la ciudadanía es algo que debe promoverse a través de la información y difusión. Esta tarea debe de ser asumida de manera corresponsable por las autoridades, quienes tienen la obligación de alentar a la ciudadanía a participar. Un ejemplo, importante hoy en día, es que recientemente se aprobó en el Distrito Federal una nueva ley de Participación Ciudadana, la cual crea diferentes

instrumentos o mecanismos de participación, con la finalidad de garantizar la inclusión de los intereses de la ciudadanía en las decisiones públicas.

Una de las características de la Participación Ciudadana muy importante, es que siempre se lleva a cabo con otras personas. Esto, por que todas las personas vivimos en grupo, por eso, es que se dice que somos personas sociales.

Nos asociamos con otros para vivir en mejores condiciones. En grupo aprendemos habilidades para conservar la vida y construir nuestro entorno, y podemos obtener ventajas y beneficios que serían difíciles de lograr si no nos vinculáramos con otros.

Hoy en día se reconoce que la ciudadanía demuestra poco interés en participar en la resolución de asuntos públicos, ni siquiera en la elección de representantes en quienes delegan la atención de sus demandas. Pues, existe una larga historia de aquellos gobiernos autoritarios, burócratas, que han generado desconfianza y credibilidad en la ciudadanía. Para transformar esta situación es necesario que cada día se genere más credibilidad en la ciudadanía, confianza en que su gobierno es honesto, eficiente y democrático.

El gobierno debe diseñar y poner en marcha mecanismos que demuestren que realmente interesa que la ciudadanía participe en todos los asuntos y decisiones públicas. Por eso, debe promover la participación institucionalizada.

II. Una nueva forma de legitimar el orden constitucional

Ya con anterioridad se dijo que nuestro Poder Constituyente Permanente, claramente manifestado en el artículo 135 de nuestra Constitución tiene vinculación con el artículo 39. Pero este artículo habla sobre la alteración y modificación sobre nuestro sistema de Gobierno. Empero, por otra parte, el Poder Constituyente Originario estableció la creación de una República, Representativa, Democrática y Federal (artículo 40), y el otorgamiento de específicos Derechos Fundamentales en el que en cada uno de ellos hay un contenido intangible de la dignidad del hombre y de los derechos humanos. Por lo tanto, la esencia de todo Poder Constituyente estriba en el que el pueblo pueda libremente elegir su forma de organización fundamental.



Es importante mencionar que nuestra Ley Suprema, es decir, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le permite al Poder Constituyente Permanente de acuerdo a los artículos 135 y 39, poder alterar y modificar la forma de gobierno. Pero, es importante comentar que se trata de alteraciones y modificaciones accidentales y no esenciales.

De lo anteriormente establecido, es idóneo comentar que el artículo 135 constitucional, necesita que se anexen instituciones, mecanismos o instrumentos de participación ciudadana para que sean utilizados por el pueblo, y mismos que sirvan para realizar modificaciones alteraciones y/o adiciones a nuestra carta magna. Por lo tanto, esa nueva forma de legitimar el orden constitucional sería el hecho de implementarlos y establecerlos como parte del artículo 135. Pues en el mundo moderno, son esas instituciones representativas las que constituyen el marco de la vida democrática.

Según el artículo 135 la Constitución mexicana puede ser única y exclusivamente reformada y adicionada por el voto de las dos terceras partes de los miembros que conforman al Congreso de la Unión; así como también, por la mayoría de las legislaturas de los Estados. Sin embargo, es necesario que también el pueblo se encuentre incluido dentro de este rango, a través de plebiscito, del referéndum, de la iniciativa popular, la consulta popular, la revocación del mandato, y de entre otros más, para ejercer su participación más latente y directa sobre cuestiones de reforma y adición a nuestra Constitución.

Como anteriormente se menciona, los instrumentos de participación son necesarios para que sean implementados y plasmados lo más pronto posible dentro de nuestra constitución como parte fundamental para realizar reformas. Pues no solamente deberá de depender de aquellos individuos que forman parte de los Poderes del Gobierno, sino también de aquellos que forman parte del mismo "el pueblo".

III. Los mecanismos de participación ciudadana en la reforma constitucional

Los mecanismos de participación ciudadana aparecen en el constitucionalismo europeo de la primera posguerra. En tal virtud, en el constitucionalismo democrático



moderno, las formas de democracia semi-directa se conciben como instrumento no para sustituir, sino para complementar las instituciones de la democracia representativa.

Los mecanismos de Participación Ciudadana son figuras político-jurídicas, mismas que permiten la instrumentación de esquematizar a la democracia semi-directa. Entre éstas destacan la Iniciativa Popular, el Plebiscito, el Referéndum, la Revocación del Mandato, los Foros de Consulta, la avocación entre otros más.

Estos mecanismos permiten la participación de los ciudadanos en las decisiones del Estado. Por lo tanto, son de mucha importancia, ya que con ellos el pueblo tiene el derecho de intervenir directamente dentro de la actividad legislativa y gubernamental.

Como se sabe, el derecho al voto ha seguido la instrumentación de instituciones que prescriben la consulta al pueblo, todo ello en cuestión a asuntos de interés público o que requieren de su aprobación para que se produzcan determinados actos.

A. Los Foros de Consulta

La denominación de Foros de Consulta no tiene un concepto propiamente específico, sino que es más bien estudiado como una sociedad civil entre lazado con al concepto capital social. Es decir, se deberá analizar la relación existente entre capital social y sociedad civil.

Es importante mencionar que existe un enorme grado de variación en los límites y significados del concepto Sociedad Civil. Empero, para la presente discusión, es necesario alcanzar una definición que este en armonía con el concepto capital social.

Algunos defensores del concepto Sociedad Civil señalan: *“que no es otra cosa que el ámbito de la constitución política donde los grupos organizados por sí mismos, movimientos e individuos, relativamente autónomos del estado, intentan articular valores, crear asociaciones y solidaridad para aventajar en sus intereses”*⁶⁴

⁶⁴ Revista Científica Cuatrimestral, *Sociedad Civil, Análisis y Debates, Desarrollo Local*, Otoño 1998, Núm. 7, Vol. III, Ed. Demos, p.55-69.

Sociedad Civil implica gente en sentido plural, es decir, individuos actuando juntos, participación. Por lo tanto, al hablar de Sociedad Civil no es otra cosa más que el conjunto de individuos u organizaciones ampliamente autónomos, tanto del estado como de los intereses mercantiles.

Ahora bien, es necesario conocer como es definido el concepto de capital social, así pues Robert Putman⁶⁵ define la idea de capital social como aquella característica o características de una organización social, tales como confianza, normas de reciprocidad y sistemas de compromiso cívico, mismos que sirven para mejorar la eficiencia de la sociedad en la facilitación de acciones coordinada. Por lo tanto, esta idea de Putman es característica de la reorientación de los años noventa en relación con los discursos tanto académicos como políticos respecto a la relación que guardan entre sí la democracia y el desarrollo.

Dentro del concepto de Sociedad Civil se localiza la llamada Organización, que es una unidad social o colectividad humana que persigue metas específicas. Por lo tanto, estas organizaciones u organización representan los intereses de los participantes involucrados, así como también del ambiente en el que operan. Para discutir sobre la sociedad civil y las organizaciones que la componen, siempre se debe tener la idea de influencia recíproca entre el individuo y el grupo, y del grupo y su entorno.

Los aspectos fundamentales de las organizaciones de la sociedad civil son la participación y autonomía. Las organizaciones de la sociedad civil dependen de la participación, pero no solamente de ésta sino también dependen a su vez de mecanismos tales como el voluntariado, la negociación, la discusión, la persuasión y el simbolismo. Además deben responder a los cambios en opinión pública y en prioridades de sus fundadores.

Por otro lado, la autonomía se refiere a que estas organizaciones no dependen económicamente del estado y el sector privado, es decir, tienen autonomía en cuanto a su financiamiento.

Como se observa con lo anterior, se puede decir que la participación ciudadana es la base fundamental de los foros de consulta, es decir, una organización que tenga interés sobre un tema podrá reunirse junto con otras para debatir cierto tema, hasta llegar a una conclusión, misma que será más satisfactoria.

⁶⁵ Ibid., p.53.

En conclusión, los foros de consulta son aquellos hogares para los sistemas de intercambio social y compromiso cívico que producen capital social, es decir, a una confianza y reciprocidad, así como el desarrollo de sistemas horizontales de interacción, que servirán para que funcione adecuadamente la democracia.

B. La Iniciativa Popular

La Iniciativa popular es uno de los procedimientos de la democracia semi-directa. Este procedimiento permite a los ciudadanos participar en la tarea gubernamental de manera más inmediata que a través de la elección de sus representantes. Esta figura tiende a provocar una decisión de los gobernantes.

Mediante la Iniciativa Popular, en vez de ejercer un simple control a posteriori, los ciudadanos pueden orientar en cierta medida la actividad gubernamental.

En la práctica, la Iniciativa Popular se ejerce mediante el depósito de un proyecto, firmado por un número determinado de lectores, tendientes a solicitar la adopción de una ley o su abrogación, o la revisión de la Constitución. En caso de negarse el Órgano Legislativo a dar curso al proyecto tal y como fue presentado, se realizará una consulta popular; si la mayoría de los ciudadanos adoptan el referido proyecto, entonces el legislador tendrá que inclinarse, y se aplicará la ley o reforma así aprobada. Por otra parte, la eficacia del procedimiento es variable.

Otros países que consagran varios procedimientos de democracia semi-directa como la Iniciativa Popular son: Italia, Estados Unidos, México y entre otros.

La Constitución Italiana consagra a la Iniciativa Popular en materia legislativa. Aquí el pueblo puede ejercerla mediante una proposición formulada por 50 000 electores al menos, que constituyan un proyecto redactado.

En México la "reforma política" de 1977 que modifica a 17 artículos de la Constitución ha introducido dos formas de participación ciudadana, el referéndum y la Iniciativa Popular. Esta reforma tendía a estimular la vida política en la capital federal, mediante la iniciativa popular y el referéndum, para suscitar la expresión del electorado e incitarle una participación activa en la elaboración de los textos relativos al estatuto del Distrito Federal; así también como en la Administración de los

principales servicios públicos capitalinos. Sin duda alguna la Iniciativa popular ayudaría a fortalecer la conciencia política y la responsabilidad cívica del ciudadano. La Iniciativa Popular también se encuentra incluida dentro de las constituciones cantonales y de las comunidades.

Actualmente en el país se han llevado a cabo nuevos proyectos para la realización de la Iniciativa Popular y de los demás instrumentos que permitan a la ciudadanía participar cada vez más. Un ejemplo claro e importante es el realizado en el estado de Coahuila, pues, recientemente se encuentra estrenando una legislación en materia de Participación Ciudadana, la cual adopta diferentes mecanismos o instrumentos que servirán a la ciudadanía a participar más directamente en las actividades gubernamentales que realice el estado. Éstos se pondrán en marcha para el próximo año. Por lo que cabe destacar que uno de ellos es precisamente la Iniciativa Popular, misma que se encuentra reglamentada en la "*Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila*", en sus artículos 39 y demás relativos de la misma. Además, no solamente se encuentran regulados éstos, sino que también se establecen otros más como son: el Plebiscito, el Referendo, Foros de Consulta Ciudadana, Consejos de Participación Ciudadana entre otros.

Otro ejemplo importante para este mecanismo se encuentra en Suiza, en donde los procedimientos de la democracia semi-directa son considerados como instituciones tradicionales que consagran tanto la Constitución Federal como la de los cantones. A nivel Federal, la iniciativa popular existe solamente en materia constitucional. Entre 1948 y 1949, se registraron 40 iniciativas de revisión constitucional: 11 fueron adoptadas y 29 resultaron desechadas.

Además, los procedimientos de la democracia semidirecta como son: la Iniciativa Popular, Referéndum, la Consulta Popular, el Plebiscito entre otros más, son instituciones tradicionales que enaltecen tanto a la Constitución Federal, como las de los cantones.

En los cantones la Iniciativa existe tanto en materia constitucional como la legislativa. Por lo tanto, la Iniciativa Popular, impulsa la participación de sus



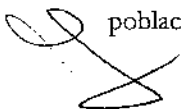
ciudadanos, para que éstos lleven a cabo las medidas que transformarán leyes. Las legislaciones legislativas proponen nuevas leyes y las iniciativas constitucionales proponen reformas a su Constitución.

Cualquier grupo suizo que quiera impulsar una Iniciativa tiene un periodo específico para realizarlo. Además para realizarla se requiere entre 1000 y 5000 firmas, pero algo importante con respecto a las firmas, es el hecho de que deberán ser chequeadas y autenticadas por el municipio en el que resida el firmante, esto con la finalidad de que dichas firmas no sean falsificadas. En Suiza generalmente las iniciativas populares se dan en los grupos minoritarios. Por lo regular las iniciativas populares se refieren a legislación social, además son muy populares y sirven para varios propósitos importantes. Las iniciativas populares referentes a legislación permiten a la formación de un nuevo partido político (la mayor parte de la creación de los partidos políticos en Suiza se han dado precisamente por medios de las iniciativas populares).

En este país frecuentemente la iniciativa popular da lugar a debates públicos que provienen de la educación cívica y ayudan a fortalecer la opinión pública. Además, el apoyo que recibe dicho instrumento de participación influye sobre futuras políticas para el gobierno.

La Iniciativa Popular que se da en Suiza, es un instrumento de participación ciudadana con apoyo y sobre todo fuerza, para que la misma se realice y de resultados positivos. Es decir, que la misma se encuentra plasmada en los cuerpos legales de dicho estado, y a su vez es aplicada constantemente.

La asistencia a las urnas en Suiza tiene un promedio que varía de acuerdo al grado de importancia e interés del asunto, es decir, cuando se trata de cuestiones de mayor importancia y trascendencia, la votación por parte de sus ciudadanos es alta, en cambio cuando se trata de asuntos de menor trascendencia e importancia baja la asistencia, pero esto no preocupa a los suizos que creen que sólo una minoría de la población está intensamente interesada en la vida política del país.



Otro país que se encuentra influenciado por Suiza son los Estados Unidos de Norteamérica. Pues las primeras décadas de este siglo, la democracia directa fue introducida a éste, por el movimiento progresista; que desconfiaba de las legislaturas por que veían que a los gobernantes y empresarios cooperaban solamente para su propio beneficio, en detrimento del ciudadano. Por lo que a partir de este movimiento creyeron que era necesaria la existencia de una democracia directa, para asegurar el bienestar de aquellos que no fuesen beneficiados.

Los esfuerzos del movimiento progresista dieron paso a la gran expansión de la participación ciudadana en la política norteamericana. Además, no solamente se convirtieron en algo común varias formas de voto popular, sino que el derecho a voto se extendió a las mujeres, y los senadores fueron elegidos directamente por primera vez.

Es conveniente mencionar que sí bien Estados Unidos de Norteamérica ha adoptado a la iniciativa popular como un instrumento o mecanismo de participación ciudadana más prolífero, también es cierto, que no ha sido del todo aplicado, toda vez que el acceso al proceso no es amplio como en Suiza. Ya que en algunos estados las iniciativas están restringidas a ciertos temas, por ejemplo, algunos no permiten iniciativas referentes al Poder Judicial.

En cambio, así como hay países que tienen pleno dominio de mecanismo de participación ciudadana, también hay quienes los contemplan en su Ley Suprema, pero nunca se han regulado, o simplemente nunca se han puesto en marcha, o en su caso no existen, como por ejemplo: Bolivia, quien no cuenta con mecanismos de participación ciudadana, aún teniendo una Ley de participación Ciudadana dictada el 20 de abril de 1994. Sin embargo, ha sido un intento del Estado Boliviano para promover la participación ciudadana.

Los mecanismos de participación ciudadana en Chile, se caracterizan fundamentalmente por una escasa y casi ausente utilización de mecanismo de participación ciudadana directa. En los últimos ciento cincuenta y cuatro años, solamente once han sido las oportunidades en que la ciudadanía chilena ha



participado en este tipo de eventos. Lo anterior revela que aún cuando se encuentren plasmados los instrumentos de participación ciudadana en la legislación, tampoco han tenido los efectos de aplicación como se debiera. Empero, cabe señalar que ha sido sólo a partir de los últimos diez años que se han incorporado en forma expresa en la legislación mecanismos de participación directa a nivel municipal. Lo antes señalado permite dar una idea general de que la democracia directa en Chile, es totalmente precaria en comparación a otros países.

Finalmente es necesario e importante mencionar que países como Argentina, Brasil, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela, regulan y adoptan a la Iniciativa Popular dentro de su Lcy Suprema que permiten a sus ciudadanos participar más activamente dentro de la toma de decisiones.

C. El Referéndum

Otra de los mecanismos o instrumentos de participación en la vida democrática de un país, es el llamado Referéndum, o Referendo como actualmente el estado mexicano lo titula. Es necesario referir diversas definiciones de algunos autores que hablan del mismo, por lo que a continuación se citaran alguna de ellas.

Según José Luis Vázquez Alfaro, quien al abordar el tema del Referéndum dice:

*“El Referéndum es un procedimiento mediante el cual el cuerpo de electores o ciudadanos de un Estado es invitado a manifestar su opinión sobre un acto legislativo o de carácter constitucional relativo a la vida del mismo”.*⁶⁶

El Referéndum es el mecanismo de participación ciudadana más empleado de los procedimientos de la democracia semi-directa. De lo anterior es menester referir, que el Referéndum consiste en someter al pueblo la sanción de una ley, que se otorga o niega en razón de una votación a la que son llamados todos los electores. El referéndum presenta la ventaja de permitir al conjunto de los ciudadanos resolver por sí mismos problemas importantes, y evitar que sus representantes acaparen todo el poder político.

⁶⁶ Vázquez Alfaro, José Luis, *Democracia y Representación en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM, 2001, p.353, 354.

Una definición más con respecto a este instrumento de participación, es aquella que da Diego Valadés y que a la letra dice:

*“El referéndum constituye un mecanismo de consulta popular para implantar, modificar o derogar una o varias disposiciones de carácter legislativo”.*⁶⁷

En igual sentido, Jorge Mario García Laguardia, presenta al Referéndum de la siguiente forma:

*“Como una institución política mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas”.*⁶⁸

De lo anterior, se hace referencia que tales definiciones son prácticamente iguales, con la única diferencia que el primero la considera como mecanismo de consulta popular, y el segundo la define o considera como institución política, pero ambas están dirigidas al pueblo, quienes tendrán la facultad de opinar y participar en decisiones que tomen sus representantes.

El Diccionario Jurídico Mexicano, también define la palabra Referéndum, que proviene del latín Referéndum de referre: referir, y que a la letra dice:

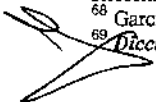
*“Institución Política mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas.”*⁶⁹

De acuerdo a esta definición realizada por el Diccionario Jurídico, el Referéndum es considerado como la manifestación de la democracia constitucional, mediante el cual amplía el sufragio y el libre acceso a los cargos públicos. Así también, la totalidad de los ciudadanos electores (pueblo) participa más activamente en el proceso del poder, aún cuando participe solamente de forma indirecta para elegir a sus representantes y directamente por medio del referéndum y/o cualquier otro instrumento de participación ciudadana.

⁶⁷ Valadés, Diego, *La Incorporación del Referéndum al Sistema Constitucional Mexicano*, Constitución Reformada, México, UNAM, 1997, p. 277.

⁶⁸ García Laguardia, Jorge, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 1991, p. 2718.

⁶⁹ *Diccionario Jurídico Mexicano*, op. cit. 2718 y 2719.



En la vida del Referéndum se dice que siempre ha tenido un parentesco histórico con el Plebiscito, y por lo que la mayoría de las veces es confundida con el mismo. Empero, es importante destacar que la diferencia de uno y otro consiste en que éste no afecta a actos de naturaleza normativa, es decir, más bien se refiere a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno; y por lo tanto, solamente afecta actos de carácter territorial y a materias relativas a la forma de gobierno.

Es necesario distinguir cuantos tipos de Referéndum existen. Regularmente se dice que han existido dos. El primero es el Referéndum Constitucional y el Legislativo.

El Referéndum Constitucional se da cuando el propio electorado participa en la función constituyente. Y se manifiesta de dos formas: 1) Decisión sobre la futura forma de Estado. Un ejemplo claro de esta primer manifestación fue lo ocurrido en Italia el 2 de julio de 1946, en Bulgaria el día 8 de septiembre de 1946, actos en los cuales se decidió sobre la Monarquía o la República. Y la 2) Es la decisión sobre un documento constitucional aprobado por la Asamblea Constituyente. El primer documento constitucional sometido a la aprobación del cuerpo electoral fue la Constitución Francesa del 4 de junio de 1793. Lo anterior se hizo con fundamento en la concepción rousseoniana de la aceptación del contrato social. Así también, dicha manifestación fue utilizada por Napoleón para aprobar popularmente sus constituciones de 1799, 1802 y 1804. Lo anterior demuestra que el presente instrumento tuvo una actuación frecuente y sobre todo un gran auge en Europa.

En el siglo XIX la popularidad del Referéndum fue decayendo, pues tuvo un uso arbitrario sobre todo por fuerzas dictatoriales en los Países Europeos; por lo que cabe mencionar, que solamente Suiza fue de los pocos países que no cayeron en este supuesto. En Suiza, este instrumento fue permanente y solamente fue utilizado para aprobar la Constitución de 1848 y su revisión completa de 1874.

Sin embargo, después de la Primera Guerra Mundial, es nuevamente adoptado por varios países, entre ellos dos Latinoamericanos: Chile en 1952 y Uruguay en 1942 y 1952. Francia después de la Segunda Guerra Mundial, abandona su resistencia a la



institución como algunos autores lo denominan, y recurre tres veces más al Referéndum Constitucional.

El Referéndum goza de crédito en Gobiernos conservadores y dictatoriales, por que el procedimiento puede distorsionarse fácilmente a través de la propaganda y manipulación electoral.

Ahora bien, es bueno mencionar que las Constituciones occidentales, recientemente han adoptado esta institución. Sin embargo, han sido adoptadas con limitaciones.

En cuanto al Referéndum Legislativo, este consiste en que las leyes del Parlamento son sometidas a una votación popular; además se pueden presentar proyectos de ley por iniciativa del pueblo. Por lo tanto, de lo anterior se observa que también éste Referéndum tiene su ejemplo en Suiza. Este tipo de procedimiento es muy frecuente que sea utilizado; además constituye un gobierno semi-directo con una gran integración del electorado en las tomas de decisiones.

El Referéndum en México, es considerado como una institución que todavía no se encuentra inserto en su tradición constitucional. Sin embargo, en el marco de la "Reforma Política" del día 6 de diciembre de 1976 la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue adicionada con un párrafo previsto en la base 2ª y que: "*Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al Referéndum y podrá ser objeto de Iniciativa Popular, conforme al procedimiento que la misma señale*". Esto otorgó a los ciudadanos del Distrito Federal mecanismos democráticos.

Lo anterior, dio la oportunidad a que el electorado participará más ampliamente en la revisión de leyes y reglamentos, precisamente a través de éste instrumento, e incluso permitió propuestas de leyes mediante la iniciativa popular. Sin embargo, estas instituciones no tuvieron aplicación, derogándose la norma en 1987. De tal forma, que la reglamentación de estas instituciones o instrumentos de Participación Ciudadana, no han sido completas, produciendo una gran inoperatividad en las mismas:



La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada el 29 de diciembre de 1979, introdujo un capítulo bajo el rubro "de la Participación Política de los Ciudadanos" que constituía la ley reglamentaria del artículo 73, fracción VI de la Ley Suprema de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos del 52 al 59, indicando estos, que la iniciativa del Referéndum corresponde al Presidente de la República, o a las Cámaras del Congreso de la Unión, no abarcando leyes de tipo hacendarias y fiscales, constituyendo esto una importante limitación. Además el artículo 58 de la citada Ley Orgánica, disponía que el referéndum se dividía en facultativo y obligatorio para el órgano legislativo, señalando que era obligatorio cuando los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación, pudieran tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondiera a la satisfacción de las necesidades sociales de carácter general.

También señalaba que el Referéndum sería facultativo cuando los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso no correspondieran a características dadas respecto al referéndum obligatorio.

Fue entonces, en marzo de 1996 cuando el entonces Secretario de Gobernación licenciado Emilio Chuayfett, mencionó que la agenda de temas para la Reforma del Estado se encontraba lo relativo a la instauración del Referéndum. Esto se dio con el fin de que las reformas a la Constitución que trataran sobre decisiones políticas fundamentales fueren aprobadas por el electorado, a través del instrumento de democracia directa.

Cabe mencionar que este instrumento de participación ciudadana suscitó una cantidad de comentarios, aún cuando ya existía interés por éste. Los principales autores interesados en el Referéndum fueron estudiosos del derecho constitucional principalmente, politólogos, así como de los políticos mismos. Esto con el fin de conocer más ampliamente el funcionamiento de éste.

Tanto en Europa central y del este; así como en Asia y en Latinoamérica, los últimos años han consagrado este procedimiento de consulta al electorado.



El Referéndum o Referendo como comúnmente se dice en México, es una figura que regularmente es confundida con el Plebiscito, que es otro mecanismo de participación ciudadana; y que por lo tanto llagan a ser sinónimos. Esto lo señala Gladio Gemma, al decir:

*“El Referéndum para la aprobación de las Reformas Constitucionales es una figura bastante común en el Derecho Constitucional contemporáneo. A veces se le denomina también plebiscito; la identificación entre ambos términos, aunque algún sector de la doctrina se empeñe en negarla, ha permitido señalar que en realidad, en lo fundamental, “son sinónimos”.*⁷⁰

Su finalidad, como se indica arriba, es la de consultar al pueblo sobre la convivencia de una reforma.

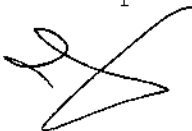
La regulación concreta que del referéndum constitucional se hace en cada ordenamiento suele ser variable. En Europa, se establece, ya sea para permitirlo o prohibirlo, por ejemplo, en las Constituciones de Austria (artículo 44.3); Dinamarca (artículo 88); en España (artículos 167.3 y 168); Francia (artículo 89, apartados 2 y 3); Irlanda (artículos 46, apartados 2, 5 y 47.1); Italia (artículo (138.2); Portugal (artículo 118.3), y Suecia (artículos 15, apartados 3 y 4).

En cuanto a la viabilidad del referéndum constitucional en el ordenamiento federal, es de suma importancia hablar sobre la historia del mismo; pues es necesario saber cuales fueron los antecedentes históricos por los cuales tuvo que pasar. Algunos autores como Tena Ramírez dicen que solamente ha habido dos referendos en la historia de México, mismos que tuvieron lugar en el siglo pasado. El primero de ellos, fue celebrado en diciembre de 1863 el cual se realizó para confirmar a Maximiliano como Emperador de México; en tanto el segundo fue el de las Siete Leyes de noviembre de 1836, y que se realizó con el fin de reformar la Constitución de 1857 y restaurar el Senado.

⁷⁰ Gladio, Gemma, Referéndum en Bobbio, N; Matteucci, N; Pasquino, G, *Diccionario de Política*, 6ª ed, México, 1995. Cit. por Miguel Carbonell.

Se observa de lo anterior, la preocupación por incorporar al pueblo electorado al proceso de aprobación de leyes y de reformas constitucionales. Por lo tanto, es de darse cuenta que no es nuevo en la historia constitucional de nuestro país, pues ya desde el siglo pasado se discutía sobre la necesidad de consultar al pueblo en los trabajos del constituyente de 1856-1857.

La figura del referéndum se ha introducido en algunas entidades federativas quienes lo han incluido en sus respectivas constituciones, como por ejemplo: San Luis Potosí que lo incorpora el 6 de noviembre de 1996 en sus artículos 38 y 39; además también incorpora al Plebiscito. Chihuahua que lo introduce en la reforma de 1993 en sus artículos 73 y 202. El Estado de México que lo establece en febrero de 1995 en su artículo 14, y en agosto del mismo año expidió su ley reglamentaria. El estado de Guerrero que durante el gobierno del Lic. José Francisco Ruiz Massieu, incorpora una modalidad de referéndum-plebiscito y que aún se encuentra vigente en su artículo 25. El estado de Jalisco instauró en marzo de 1997 las figuras del referéndum y plebiscito; así como también a la Iniciativa Popular. En Tlaxcala se incluyó dentro de su Constitución el 4 de julio de 1997, el referéndum, el plebiscito y la consulta popular en sus artículos 10, 12, 21 y 48 bis. El Estado de Veracruz que recientemente lo introdujo. El Distrito Federal que recientemente reformó el Estatuto de Gobierno del 4 de diciembre de 1997, en sus artículos 46, 67 y 68, en el cual se incluyeron como formas de participación ciudadana la iniciativa popular y el plebiscito; este último como instrumento ciudadano para incorporar a los habitantes de la Ciudad de México en la atención de asuntos trascendentales para la vida pública de la capital. Y finalmente el Estado de Coahuila de Zaragoza quien recientemente estrena nueva legislación electoral, estableciendo instrumentos de participación ciudadana como el referéndum, plebiscito, la iniciativa popular, la consulta popular, la colaboración comunitaria y la audiencia pública. Tanto el referéndum y el plebiscito son dos figuras que se pondrán en marcha el próximo año 2003, esperando tengan éxito para los futuros años venideros en Coahuila.



A nivel Municipal se tiene la experiencia del Ayuntamiento de San Luis Potosí, quien incluyó en su bando municipal las figuras del plebiscito y la iniciativa popular. Igualmente, el Ayuntamiento del municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, reglamentó, en marzo de 1995, el Referéndum y el Plebiscito que sirvieron para solucionar conflictos de interés social y ratificar los ordenamientos emitidos por las autoridades municipales.

Este creciente interés por los instrumentos de democracia directa o mecanismos de participación ciudadana, no es exclusivo de nuestro país. Además, aún cuando ya han sido utilizados en países extranjeros, los mismos actualmente tienen una mayor influencia, todavía más satisfactoria que en tiempos anteriores. Por ejemplo Francia, país que cuenta con una experiencia de más de dos siglos, y en el que se ha reformado la Constitución de 1958, para ampliar las materias que pueden ser sometidas a Referéndum.

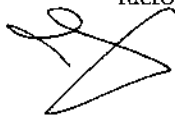
D. Otras formas de Participación Ciudadana

1. El Plebiscito

El vocablo Plebiscito tiene su origen en el término latino *Plebiscitum*, que significa llamada o convocatoria a la “plebe”, al pueblo.

Además es utilizado en una variedad de actos de participación del pueblo en el proceso del poder y algunas veces, hasta como sinónimo de elecciones. En la mayor parte de los casos, el plebiscito significa una votación popular sobre una cuestión territorial, como por ejemplo: en la modificación de las fronteras internas y externas del estado, o el cambio de soberanía de un todo territorial.

Históricamente el Plebiscito era toda resolución adoptada y votada por la clase plebeya durante la República romana, previa proposición. Dichas resoluciones podrían tener, incluso, el carácter de leyes, como la ley Valeriana y Horatia que estableció la obligatoriedad de los propios plebiscitos, la ley pública que obligó al senado a sancionar las determinaciones de los comicios tribales y la ley Hortensia que confirmó la citada obligatoriedad. Como se ve, los plebiscitos originalmente fueron actos resolutivos de la plebe, es decir, de una clase social para la preservación



y mejoramiento de sus mismos intereses colectivos frente a la clase patricia y a los órganos del estado romano que de esta enajenaba.

Los griegos fueron entonces los primeros en practicar la democracia directa, sin embargo los romanos fueron los que le dieron una utilización más amplia. A partir del año IV antes de Cristo, las autoridades romanas recurrieron a una de las figuras de participación ciudadana el "Plebiscito" (Plebescitum). Dicho Plebiscito sirvió para legitimar sus decisiones ante la asamblea de los plebeyos. Posteriormente esta figura fue utilizada para definir problemas de soberanía.

En 1420, los ciudadanos de Ginebra rechazaron, en asamblea, la anexión de la ciudad al condado, la cual llevaba el mismo nombre.

El Plebiscito es una herramienta política que ha servido a quien detenta el poder, pues el mismo, ha servido frecuentemente a quienes han sido los enemigos de la democracia. En la etapa en donde se realizaron varios plebiscitos fueron durante la primera y segunda guerra mundial, pues encontró pocos defensores y fue tan sólo usado en algunos casos para fijar los consiguientes cambios territoriales.

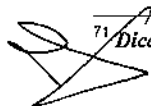
Los regímenes autocráticos o autoritarios tienen preferencia por esta técnica. Basta citar los casos de Adolfo Hitler quien aplicó el Plebiscito con gran éxito en la anexión de Austria en el año 1938. Igualmente los Soviets como seudoelecciones, cuando se apoderaron de los países bálticos.

Los procesos plebiscitarios son manifestaciones de la democracia, entendiéndose por esta como un régimen de gobierno, es decir, como un sistema de vida fundado para un constante mejoramiento social, económico y cultural del pueblo.

En cuanto al Plebiscito, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define este vocablo como:

"Aquella consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta".⁷¹

El plebiscito es una institución de democracia directa, pues una forma de anticipación política que se realiza a través del voto directo y universal. Es decir, aquí



⁷¹ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Vigésima Segunda Edición.

se decide directamente con el voto, sobre cuestiones públicas, ya sean actos o normas.

Según Luis Aguiar de Luke⁷² en su libro sobre de Democracia señala que la introducción de todos aquellos mecanismos de participación ciudadana o democracia representativa, no deben quedar restringidas a la voluntad de los representantes populares, sino que necesariamente deben exigir una intervención directa del pueblo en quien en última instancia reside la soberanía.

Además, se sabe que el Plebiscito es tradición en países europeos, ya que ha sido contemplado desde hace tiempo. Pero, también, en muchos países de América entre ellos podemos citar a los Estados Unidos, Colombia, Ecuador, Uruguay, Brasil, Chile, Perú, Paraguay, Argentina, Nicaragua, Guatemala, Venezuela, Costa Rica y Panamá.

De lo anterior se puede citar un caso importante que realizó Chile. Este Plebiscito lo llevó a cabo el 5 de octubre de 1988, respecto de sí el pueblo chileno apoyaba o no la permanencia en el poder de Augusto Pinochet.

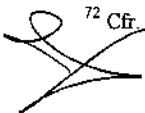
Se observa a menudo, que el Plebiscito, como fórmula de consulta ciudadana libre y objetiva exige, la existencia de un Estado democrático dotado de los derechos fundamentales plenamente garantizados y en el que el pluralismo político goce de total efectividad.

2. Revocación de Mandato

Esta otra forma de participación ciudadana llamada "Revocación de Mandato", surge cuando el electorado de un Municipio, Estado, o País exige la separación del cargo de alguno de los funcionarios que en ese momento desempeña algún cargo o puesto público, por el mal desempeño de sus funciones.

La legislación en México no ha diferenciado estas instituciones y, en consecuencia, no ha tenido una funcionalidad y reglamentación adecuada. Sin embargo, el 2 de julio del 2002, Andrés López Obrador Jefe del Departamento del Distrito Federal prometió a la ciudadanía en general ha someterse cada dos años a la revocación de

⁷² Cfr. *Diccionario de la Real Academia Española*.



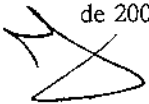
mandato, al señalar que el pueblo tiene el derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno, principio constitucional consagrado en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho principio da solidez a su propuesta.

De acuerdo a lo anteriormente establecido es necesario especificar que la Revocación de Mandato no se encuentra contemplada en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, por lo que su propósito es que forme parte de la primera Constitución del Distrito Federal. Sin embargo, para ello se necesita una reforma constitucional que tendría que ser avalada por el Congreso de la Unión y estar lista lo más pronto posible, pues se pretende hacer la primera de las dos consultas populares sobre su permanencia o no en la Jefatura del Gobierno. Las consultas a realizarse deberán hacerse en el año 2002 y 2004.

Ahora bien, en lo concerniente a Estados Unidos existen disposiciones constitucionales y legales en 26 de sus estados, que facultan a los ciudadanos electores para pedir la destitución de todos o algunos funcionarios públicos, pero siempre antes de finalizar su período. Por lo tanto, únicamente los funcionarios elegidos están sujetos a este tipo de destitución, a excepción del estado de Montana. Pues, en este estado solamente se permite la destitución de oficiales administrativos. Además, la mayoría de normas relativas a la destitución prohíben su uso durante los primeros 2 a 12 meses de su mandato de los funcionarios y, en cinco estados, durante los últimos 180 días.

El que la destitución sea un proceso político o judicial varía de estado a estado con base a las normas legales, constitucionales o sentencias de las cortes.

El proceso de destitución, de igual manera que el referéndum de iniciativa y de protesta, comienza con el registro de 10 peticiones ante la Secretaría del estado o ante el empleado local, mediante una nota que expresa la intención de hacer circular la misma en alguna elección. Esto con la finalidad de determinar si los funcionarios en cuestión deben ser destituidos. Dicha nota por lo regular incluye una declaración de 200 palabras, en la que se fundamenta las razones o motivos de la propuesta de



destitución. Posteriormente, el Secretario de Estado o el empleado local encargado, imprime oficialmente las peticiones las cuales quedan a disposición de los proponentes quienes son requeridos para recolecta un número de firmas de votantes registrado equivalentemente al 25% de los votos emitidos en la última elección de Gobernadores o para candidatos del mismo nivel. Los estados de California y Georgia, tienen como requisito indispensable lo relativo al número mínimo de firmas, que deben ser recogidas en cada uno de 5 condados o en cada distrito congresional, respectivamente. Aunque las firmas requeridas son recogidas, una elección de destitución no se lleva a cabo en ochos estados, si los oficiales señalados renuncian dentro de 5 o 10 días después que las firmas requeridas han sido certificadas. En otros nueve estados, los votantes son limitados a decidir cuando el funcionario debería ser removido. Si el funcionario es removido, un sucesor es elegido en una elección especial posterior. En otros estados, los votantes deciden si se remueve al funcionario y simultáneamente se vota para elegir a un sucesor en caso que el funcionario sea removido. Si bien los Estados Unidos son el primer estudio de caso sobre el uso de la revocación de mandato o destitución legislativa como también es conocida, la provincia canadiense de la Columbia Británica introdujo la destitución legislativa por petición en 1995.

Otro país que también contempla la figura jurídica de la Revocación de Mandato es Venezuela, pues mediante esta figura se consulta a la ciudadanía si está o no de acuerdo con que alguno de los funcionarios públicos electos continúe o no en el cargo. Dicha Revocación de mandato se lleva a cabo a solicitud de por lo menos el 15% de los ciudadanos electores inscritos en la circunscripción electoral a la que pertenece el funcionario. Se da la revocación cuando más del 50% de los ciudadanos inscritos votan negativamente. Durante cada periodo no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de mandato.

En los cantones, también existe el derecho a la revocación popular de las funciones electivas, análogo a la Revocación de Mandato de Estados Unidos de Norte



América. Pero, realmente, la iniciativa popular se ejerce muy poco en materia de revocación.

Y finalmente, es importante mencionar que entre otros países que también contemplan en su legislación a la Revocación de mandato se encuentran Argentina que en la Constitución de la Provincia de La Rioja se aplica sobre funcionarios electivos; Brasil que fue utilizado por primera vez en el año de 1822 por un decreto que creó el Consejo de Procuradores Generales de las Provincias del Brasil, Colombia que se encuentra prevista a nivel local para los mandatos del gobernador o alcalde; Perú en la que se ha precisado que procede la revocación de algunas autoridades elegidas: alcaldes y regidores; autoridades regionales que provengan de elección popular, y los magistrados que provengan de elección popular; y entre muchos otros.

3. Consulta Popular

La Consulta Popular es otro instrumento de Participación ciudadana, y es importante para lograr la expansión de la democracia. Por lo tanto dicho instrumento es considerado como una institución valiosa para la sociedad.

La importancia que tiene la Consulta Popular es el hecho de que permita a los ciudadanos participar en ciertas decisiones políticas, sus inquietudes, aspiraciones y necesidades que reclamen para ser satisfechas por el Estado. Junto con el Plebiscito, Referéndum, la Iniciativa Popular y todas aquellas instituciones de democracia directa o semidirecta, ésta se diferencia de aquellas en el carácter de no obligatorio para los ciudadanos de atender la consulta respectiva y en cuanto a que sus resultados no son vinculantes jurídicamente para los órganos del poder público.



Capítulo Cuarto

El control de las reformas constitucionales

SUMARIO. I. Planteamiento del problema ¿Debe existir el control constitucional sobre la reforma constitucional?; II. La postura tradicional; III. Hacia un nuevo paradigma el control constitucional de la reforma constitucional; A. La procedencia del Amparo; B. Otros controles constitucionales sobre el control de las reformas constitucionales; IV. Hacia una nueva constitucionalidad sobre el control de las reformas constitucionales.

I. Planteamiento del Problema ¿Debe existir el control constitucional sobre la reforma constitucional?

La reforma constitucional es una institución de garantía, un instrumento de permanencia y, además, es un procedimiento estabilizador del orden constitucional o político, y complementario. Se presenta también como un instrumento jurídico de control de cambio desde un punto de vista político y sociológico.

Ahora bien, de acuerdo a la cuestión en comento de qué ¿si debe de existir el control constitucional sobre la reforma constitucional?, se responde que sí, ya que la reforma constitucional sirve e intenta mantener el cambio bajo un control especial, esto con el fin de que no se llegue a destruir la Constitución. Necesariamente deben existir controles que sirvan para la “no-destrucción” o modificación de la Ley Suprema.

Si la reforma constitucional es la manifestación de un poder jurídicamente regulado y sometido a límites, en su caso materiales o formales, el control judicial de la reforma aparece como una gran exigencia que sirve para garantizar el respeto de dichos límites, que no es, sino el respeto de la propia normatividad de la Carta Magna.

Ese control es perfectamente factible en sede constitucional, tanto en lo que respecta al procedimiento ordinario, como en lo que atañe al procedimiento agravado de reforma.

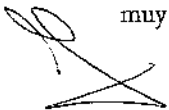
Además, es importante mencionar que los inicios de estos medios de control constitucional se encuentran en el continente europeo a finales de la edad media, es decir, los antecedentes los encontramos en el sistema inglés al evolucionar los principios de la common law, así como también en España con el establecimiento de la justicia mayor de Aragón. Las siguientes referencias procesales las encontramos en la proclamación del estado constitucional, esto es, en la promulgación de las Constituciones norteamericanas en 1787 y francesa en 1791. Además, influyen en la defensa constitucional el juicio de amparo mexicano que se incluyó en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, y el establecimiento formal del juicio constitucional en la Constitución austriaca de 1920.

El control constitucional orgánico o directo se previó por primera vez en los artículos 22 al 24 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. Posteriormente, la Constitución de 1917 estableció en el artículo 105 constitucional el control directo por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el cual tuvo que esperar hasta las reformas constitucionales y de legislación secundaria de 1993 y 1994 para poder tener una aplicación real.

Toda Constitución, tiene la paternidad del Estado y del ordenamiento jurídico de éste, y por eso existe la necesidad de establecer controles y garantías para conservar esa paternidad.

Por lo que hace al tema de la reforma en cuanto al control, existen dos opciones: o que se admita la posibilidad de controlar el quehacer del poder reformador; o que en su caso, no se admita esa posibilidad y se permita que el poder reformador se convierta en un verdadero poder constituyente, desligado de cualquier vínculo, e incluso de los del carácter procedimental.

En México, ni la Suprema Corte de Justicia, ni la doctrina parecen tenerlo todavía muy en claro. Por lo que Jorge Madrazo comenta lo siguiente:



"[...] en relación con la posibilidad de que el Poder Judicial puede apreciar probables vicios en la tramitación de una reforma constitucional, es incontestable que en el estado actual de nuestro ordenamiento jurídico tal posibilidad es inexistente [...]. Sólo una interpretación errónea e interesada podría colocar al Poder Judicial Federal, en tanto que poder constituido, por encima del poder revisor o Constituyente Permanente".⁷³

En contra de la opinión anterior se manifiestan tanto Ulises Schmill como Genaro Góngora Pimentel. Para el primero, *"las reformas [a la Constitución] nunca [pueden] cuestionarse por lo contenidos que llegare [n] a incorporar, pero sí por los vicios formales que tuvieren, esto es, por desconocer los procedimientos o los requisitos de integración de los órganos".⁷⁴* Para Góngora Pimentel, *"el juicio de amparo es el instrumento idóneo para controlar la actividad del poder reformador de la Constitución, el cual – según el autor- se encuentra sometido a límites solamente formales pero no materiales".⁷⁵*

La Suprema Corte de Justicia de la Nación dedicó sus sesiones privadas del 27 y 28 de enero de 1997 y la sesión pública del 3 de febrero del mismo año a discutir la admisibilidad del amparo en contra del procedimiento de reformas constitucionales.

La decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue en el sentido de que, en principio, el procedimiento de reforma constitucional sí es impugnabile a través del Juicio de Amparo, por lo cual, un juez de distrito no puede desechar una demanda de garantías contra ese procedimiento por notoriamente improcedente. Pues el juez

⁷³ Madrazo, Jorge, *Artículo 135, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 9ª ed., México, 1997, t II, nota 861, p. 1408. Cit. por Miguel Carbonell, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, p.276.

⁷⁴ Schmill, Ulises, *Las competencias jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, Tribunales Constitucionales y defensa del orden constitucional*, México, 1994, p. 52. Op. Cit. p. 276.

⁷⁵ Góngora Pimentel, Genaro, *¿Puede plantearse en juicio de amparo la inconstitucionalidad del procedimiento de reforma constitucional? (El caso del señor Manuel Camacho Solís)*, Lex, Difusión y Análisis, núm. 24, junio de 1997, p.p.5-14.



de distrito deberá de entrar, sino hay otra causal de improcedencia, a estudiar el fondo del asunto.

La votación de la Corte no fue unánime y los ministros que suscribieron el voto de minoría, exponen sus dudas sobre el punto defendido por la mayoría.

De lo anteriormente expuesto, la solución es clara, pues en un dado caso o se admite la posibilidad del control o se corre el riesgo de llegar al conflicto, pues se estaría permitiendo cambiar la Ley Suprema mediante cualquier procedimiento sin observar los requisitos que establece el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. La Postura Tradicional

Para el comienzo de este subtema es necesario aclarar lo siguientes: Tanto el Congreso de la Unión, como las Legislaturas de las entidades federativas son poderes constituidos, pero cuando forman parte de este órgano *sui generis* llegan a ser considerados como un auténtico poder constituyente permanente. Entonces cuando la Constitución ya se creó, ella misma ordena jurídicamente al poder, ¿cómo? Por medio, o a través de los poderes constituidos. Es aquí cuando las diferencias entre el poder constituyente y los poderes constituidos brotan a la luz.

Es importante mencionar las diferencias existentes entre el Poder Constituyente y el Poder Constituido, o más bien, los Poderes Constituidos.

El Poder Constituyente, es el pueblo, representado en una Asamblea que tuvo como único objetivo la elaboración y puesta en vigor de una Constitución. Es decir, sin un Poder Constituyente no podía existir una Carta Magna. Una vez que se haya creado la Constitución, se pretende entre otras cosas ordenar jurídicamente el poder. Y lo hace estableciendo los Poderes Constituidos, cada uno con su formación y competencias perfectamente definidas en la Carta Magna.



El Poder Constituyente, en la medida en que expresa la voluntad de la nación, es autónomo y carece de límites. Por lo contrario, los poderes constituidos, si están sometidos a su manifestación de voluntad y tienen que adecuar su conducta a lo que la Ley Suprema establezca.

Así, pues el Poder Revisor es aquel órgano en el que el constituyente de 1917, se proyectó hacia el futuro, previniendo que cuando él dejará de existir, sería el constituyente revisor, a través de un procedimiento especial, el órgano exclusivo para reformar la Constitución.

Ahora bien, la reforma constitucional y la Carta Magna son dos fuentes distintas, aún cuando ambas son expresiones de una voluntad normativa de naturaleza diferente. La reforma está sometida a condiciones jurídicas; en cambio la Constitución solo está sometida a condiciones políticas. La reforma es expresión de un poder constituido; la Constitución es expresión de un Poder Constituyente. Por lo tanto, si privamos a la reforma de su naturaleza jurídica, convirtiéndola en Poder Constituyente, se podrá decir que se trata de una fuente que, por ser entonces Carta Magna, no puede valer jurídicamente como límite a las modificaciones de la Constitución más que si se le considera como una fuente superior.

Sin embargo, el Poder Constituyente se agota con la aprobación misma de la Constitución, por lo que no hay auto limitación alguna de un poder de naturaleza política que se extingue en el instante en el que el poder jurídico, es decir, la Constitución comienza a operar.

Así pues, el Poder de Reforma es siempre un poder constituido, sometido necesariamente a la Constitución, que no puede alterar los fundamentos mismos de régimen constitucional. Podemos definir entonces al poder de reforma Constitucional como aquella actividad, de carácter normativo, que va dirigida a modificar parcialmente una Ley Suprema rígida, utilizándose para ello un procedimiento especial preestablecido al efecto por el ordenamiento jurídico. Por lo

tanto, deberá admitirse que el Poder Reformador de la Constitución, debe presentar las mismas características de los poderes constituidos, por lo que esa potestad no es jurídicamente ilimitada, sino parcial y reglamentada, debiendo desenvolverse dentro del marco que fija la propia Constitución.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, se comenta que la teoría tradicional es aquella que contempla simple y llanamente solo al procedimiento de reforma que se establece en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Precepto que establece que para el caso que se pretenda adicionar o reformar la Constitución, será necesaria la conformación de un órgano especial que deberá ser integrado por el Congreso de la Unión y las Legislaturas locales.

Tal como ya quedó asentado, el único órgano competente para reformar la norma constitucional se encuentra conformado por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados. No existiendo controles, ni recursos que sirvan para impugnar todas aquellas reformas que se quisiesen hacer a la Constitución. Además, ni en la Constitución federal, ni la Ley de Amparo, ni la Orgánica del Poder Judicial, han previsto expresamente la competencia de éste para conocer de la impugnación de reformas constitucionales.

Ahora bien, un ejemplo claro de lo anterior, se puede observar en aquel caso de todos conocido, es el referente al amparo que fue promovido por el señor Manuel Camacho Solís para impugnar la reforma al artículo 122 constitucional, reforma que impide ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal a quienes ya hayan ocupado anteriormente ese puesto con cualquier carácter.

El Juez de Distrito desechó por notoriamente improcedente la demanda interpuesta por el abogado del señor Manuel Camacho Solís. Posteriormente, éste interpuso revisión y solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejercitara su facultad de atracción para que el Pleno resolviera el recurso interpuesto. El Tribunal del Pleno atrajo el asunto y después de prolongadas sesiones, el tres de febrero de



1995, por votación de seis votos contra cinco, revocó el auto del Juez de distrito y ordenó se examinará la demanda de garantías.

Este reciente criterio de la Suprema Corte de Justicia significa que el Poder Judicial Federal, a través del Juicio de Amparo, sí puede conocer de la constitucionalidad del procedimiento legislativo desarrollado para dar vida a una reforma constitucional. Sin embargo, una vez analizado el amparo promovido por el señor Manuel Camacho Solís por la improcedencia en que el Juez de Distrito sustentó el desechamiento de la demanda de garantías, razón por la cual se procedió a revocar tal determinación ordenándose se devolvieran los autos a dicho juzgador a efecto de que, actuando con libertad de jurisdicción, valore nuevamente el contenido de dicha demanda y, de no advertir alguna otra causal de notoria improcedencia, la admita a trámite, se comenta que la conclusión de este asunto fue precisamente el desechamiento de la misma, regresando a la anterior resolución que había dictado el Juez de Distrito, dejando sin efecto el criterio anteriormente establecido y referido por la Suprema Corte de Justicia.

La conclusión a lo anterior, es que de acuerdo a este caso, no existe en la Constitución recursos, ni controles que sirvan para impugnar reformas, y menos aún que el Juicio de Amparo sirva para este tipo de situaciones. Sin embargo, considero, y no estando de acuerdo con esta Teoría Tradicional, que el artículo 135 constitucional forzosamente deberá de ser protegido judicialmente por medio de controles que sirvan para la defensa de todas aquellas reformas que llegasen a ser impugnadas.

Ahora bien, la regularidad del procedimiento de reforma ha de estar, a su vez, garantizada, por que ese procedimiento, es Derecho y, en consecuencia, ha de estar protegido frente a su vulneración, de aquí que la reforma deba ser susceptible de control por un Tribunal Constitucional (Suprema Corte de Justicia de la Nación) para que, en el supuesto de que tal reforma fuese impugnada, pueda comprobar su validez.



El Tribunal Constitucional, es quien defiende la Constitución, es su verdadera materialización, tanto para su garantía y protección como para su desarrollo y adaptación a lo largo del tiempo. Es, un verdadero comisionado del poder constituyente para el sostenimiento de su obra, que es la Ley Suprema, y para que mantenga a todos los poderes constitucionales en su calidad estricta de poderes constituidos, es así el verdadero defensor de la misma, y por lo tanto, su intérprete supremo y el único órgano constitucional reducido sólo a esa función.

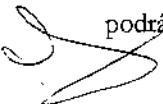
Por ello, si los otros poderes no se ajustan a las normas de emanación constitucional, ellos serían los que usurparían al Poder Constituyente originario, y no el Tribunal Constitucional que sólo cumpliría los mandatos que le fijó el constituyente originario.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional no está vinculado por el acto del legislador, pero el legislador si se ve vinculado por la sentencia de dicho órgano.

En efecto, según el artículo 94 constitucional, el Tribunal Constitucional (Suprema Corte de Justicia de la Nación) es él intérprete supremo de la Constitución y sólo está sometido a ésta y a su propia Ley Orgánica. Con ello se afirma que el Tribunal Constitucional no está vinculado a la ley que se somete a su consideración, sino que es juez de la misma. Por el contrario, el Poder Legislativo, como todos los poderes públicos sin excepción, si se ve vinculado por la decisión del Tribunal Constitucional.

Además el Tribunal Constitucional es el único órgano constituido que, con el arma de su jurisdicción, puede determinar el contenido de la voluntad constituyente, es decir, puede precisar de manera definitiva lo que ha querido decir el constituyente, cosa que no ocurre con ningún otro poder.

El legislador puede interpretar la voluntad del constituyente dictando una norma que desarrolla, a través de mandatos propios, un precepto constitucional. Lo que nunca podrá decir cual es la voluntad del constituyente a los demás. Esto solo le compete



en forma exclusiva al Tribunal Constitucional. Y es por eso que, su sentencia ocupa un lugar superior al de la ley en la jerarquía normativa. El Poder Judicial posee fuerza que es el Derecho, es decir, la del orden jurídico, que es la Constitución.

II. Hacia un nuevo paradigma: el control constitucional de la reforma constitucional

La legislación mexicana ha sido abundante en cuanto a la protección constitucional de los derechos humanos. En cambio, en cuanto a control o controversias entre autoridades, la experiencia legal se ha limitado a breves enunciados constitucionales.

Los antecedentes de la defensa orgánica de la Ley Suprema a cargo de la Corte Suprema se puede encontrar en la Constitución de 1824, específicamente en la fracción V, inciso sexto del artículo 13, el cual cita lo siguiente: “Y de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley”.

De lo anteriormente señalado, de forma clara y precisa se dice que el control constitucional aparece en el Acta Constitutiva y de Reforma de 1847, que ya con anterioridad se dijo. Inspirado por el voto particular de Mariano Otero se estableció un procedimiento, distinto al juicio de amparo, para conseguir la nulidad de aquellas leyes del Congreso de la Unión o legislaturas de los estados que fueran contrarias a la Constitución.

Por lo tanto, la Comisión proyectista de 1856 no proporciona la diferencia entre el juicio de amparo y el juicio constitucional directo que instituyó el Acta Constitutiva de 1847. Por lo que la Constitución de 1857 no incluyó esta importante forma de control constitucional

A. La procedencia del Amparo

El juicio de amparo constituye, en México, es un instrumento de protección constitucional que en nuestra realidad jurídica ha funcionado eficazmente. En un principio su función se limitaba a la tutela estricta de los derechos individuales de los

ciudadanos, sin embargo, hoy en día ese ámbito de protección se ha extendido de manera paulatina a la protección de las disposiciones constitucionales cuya violación afecta un derecho de tipo personal.⁷⁶

La doctrina jurídica mexicana cuenta con una infinidad de definiciones de juicio de amparo, sin embargo, la definición proporcionada por Juventino V. Castro en su obra "Garantías y Amparo", nos parece -debido a su exhaustividad- digna de citarse:

*"El amparo es un proceso concentrado de anulación -de naturaleza constitucional- promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra la expedición o aplicación de leyes violatorias de las garantías expresamente reconocidas en la Constitución; contra los actos conculcatorios de dichas garantías; con la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto o contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya federal ya estatales, que agravién directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que conceda la protección el efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada -si el acto es de carácter positivo- o el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumpliendo con la que ella exige -si es de carácter negativo."*⁷⁷

Hoy en día, en virtud de la evolución que ha sufrido nuestro juicio de amparo, se le ha acumulado una excesiva cantidad de funciones.

El juicio de amparo posee una estructura jurídica sumamente compleja; esto obedece a que los mecanismos procesales que lo comprenden, los que si bien es cierto, poseen principios generales comunes, cada uno de ellos cuentan con aspectos peculiares y autónomos. Es por ello que el juicio de amparo debe considerarse como "una federación de instrumentos procesales, cada uno de los cuales posee una función tutelar

⁷⁶ Fix Zamudio, Héctor, *La Justicia Constitucional en el ordenamiento mexicano en Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo aniversario*. México, UNAM, 1992, p.139.

⁷⁷ Castro V, Juventino, *Garantías y Amparo*, México, Porrúa, 1994, p.p. 303 y 304.

*específica, que a su vez determina una serie de aspectos específicos que sólo pueden conocerse por medio de un análisis autónomo”.*⁷⁸

El juicio de amparo cuenta con cinco funciones diversas, a saber:

1. Como instrumento tutelador de la libertad personal;
2. Como medio de impugnación de leyes inconstitucionales;
3. Como medio de impugnación de las resoluciones judiciales;
4. Como medio de reclamación de actos y resoluciones de la administración activa; y
5. Como medio de protección de los derechos sociales de los campesinos sujetos al régimen de la reforma agraria.

Es necesario señalar que solamente hablaremos del juicio de amparo como medio de impugnación de leyes inconstitucionales. Desde la óptica de la justicia constitucional, el sector preponderante del juicio de amparo, es el relativo a la impugnación de las leyes inconstitucionales; a esta etapa del juicio de amparo, se le conoce como amparo contra leyes.

En los primeros años de vigencia de la Constitución de 1857, se consideraba que sólo se podía combatir una ley inconstitucional a través de los actos de aplicación, pudiéndose señalar únicamente como autoridad responsable a las que realizó dicha aplicación. Sin embargo con la ley vigente de 1936, se pueden combatir en forma directa los ordenamientos legales cuando se estimen inconstitucionales, es decir, ahora es posible señalar como actos reclamados la expedición y promulgación de los mismos ordenamientos y como autoridad es demandada al poder legislativo, al ejecutivo promulga quien refrendan y resuelve.

⁷⁸ Fix-Zamudio, Héctor, op.cit. p.140.



El amparo contra leyes asume una doble configuración:

a) Como acción de inconstitucionalidad. Toda vez que implica un ataque frontal, directo contra el ordenamiento legislativo, en sentido material, es decir, incluyendo disposiciones reglamentarias y tratados internacionales.

En este orden de ideas, mediante la acción de inconstitucionalidad es posible impugnar las normas legislativas por medio de un verdadero proceso, en el que figuran como contraparte del promovente, el Congreso de la Unión y el Presidente de la República, en el ámbito federal; y la legislatura local y el gobernador respectivo, en el ámbito local, quienes son, o mejor dicho, quienes representan los órganos encargados de la expedición y promulgación de las normas legislativas. Cabe apuntar que entratándose de reglamentos se debe señalar como autoridad responsable al titular del poder ejecutivo, federal o local, según corresponda; y en el caso de la aprobación de los tratados internacionales, al Senado de la República.

La ley de amparo vigente establece dos oportunidades para combatir en vía de acción, las disposiciones legales contrarias a la Constitución, en un primer momento cuando se trate de preceptos "*autoaplicativos*", es decir, aquellos que al entrar en vigor afecten los intereses jurídicos del promovente. Una segunda oportunidad fue implantada por el artículo 73 fracción XII, segundo párrafo de la ley de amparo, esta opera para toda clase de disposiciones legales, es decir, tanto para las autoaplicativas como para aquellas que requieren actos de aplicación por alguna autoridad. El plazo para reclamar cualquiera de ellas es de quince días siguientes en que resultó efectos la modificación del primer acto de aplicación en su perjuicio del ordenamiento que estima inconstitucional.

b) La segunda configuración del amparo contra leyes, lo representa el recurso de inconstitucionalidad. Combate la legalidad de una resolución ordinaria, a través de la que se decide previamente si las disposiciones aplicadas por el tribunal que pronunció durante la tramitación del juicio y la que se resuelve, son o no

constitucionales. Entonces, cuando el reclamante estima que un juez ha fallado, aplicando en su perjuicio un ordenamiento legal que estima contrario a la carta federal, puede impugnar la sentencia en el juicio de amparo uninstitucional ante los tribunales colegiados de circuito.

Hasta 1994, la única acción más o menos eficaz para realizar el control constitucional en México, era el Juicio de Amparo, que a pesar de ser la institución más importante y prestigiosa de todo el sistema jurídico nacional, cuenta con severas deficiencias en su estructuración constitucional legal.

Miguel Carbonell señala:

“Existen carencias o deficiencias con respecto al Amparo como control constitucional:

a) Una anomalía del Juicio de Amparo mexicano es que las resoluciones del Poder Judicial Federal que declaran inconstitucional una norma de carácter general-ley, reglamento, tratado-no tienen efectos erga omnes, sino que solamente protegen a la parte que solicitó el amparo, con lo cual existen leyes federales que, a pesar de que han sido declarados cientos y tal vez miles de veces inconstitucionales por los jueces federales, siguen siendo aplicadas por las autoridades administrativas ante la complaciente indiferencia del Poder Legislativo.

b) Una segunda deficiencia del amparo es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en un histórico criterio jurisprudencial que no pueden hacerse valer por medio del amparo los “derechos políticos”, con el argumento de no producir una indeseable “politización” de la Suprema Corte al entrar en materias como la electoral. Con la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, pretende revertirse esta posición, al integrar dentro de la estructura del Poder Judicial Federal al tribunal Electoral y al hacer revisables por la Suprema Corte las leyes electorales.

c) Por último, una de las causas que más han perjudicado al amparo como institución protectora de los derechos fundamentales es el número excesivo de caudales de improcedencia y de sobreseimiento que recoge la Ley de Amparo (artículo 73) y que se suman a los criterios “anticuados y formalistas” de algunos tribunales federales, con lo cual se presenta un gran porcentaje de juicios de amparo que

son declarados improcedentes sin entrar a estudiar el fondo del conflicto planteado”.⁷⁹

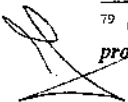
En cuanto al primer punto expuesto por el Dr. Miguel Carbonell, se ha llegado a la conclusión de que los efectos relativos de las sentencias de amparo se han realizado a través de la introducción de la obligatoriedad de la suplencia de la queja, así como también de una mejor distribución competencial entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los órganos del Poder Judicial federal, quienes conocen del Juicio de Amparo, pero la realidad es que muy poco se ha ido avanzando en la práctica.

De acuerdo al segundo punto, solamente se puede decir que la actitud de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en este tema, ha sido de abstención, aunque con ello se haya retrasado un poco más, la difícil entrada de México en la normalidad democrática.

Y finalmente de acuerdo a lo expuesto en el tercer punto, se establece, o más bien se concluye, que lo que en un principio sirvió para disminuir el enorme número de asuntos pendientes que se acumulaban ante la Suprema Corte se ha ido convertido cada vez más en un laberinto procesal, que poco a poco ha ido impedido que las partes obtengan sentencias que resuelvan el fondo de los asuntos, con lo cual se ha desplazado aún más al Poder Judicial de la mediación entre los distintos actores sociales y principalmente en lo que respecta al enfrentamiento entre particulares y poder público.

Es importante precisar que, teóricamente, el juicio de amparo es procedente contra reformas constitucionales. Sin embargo, en los pocos casos en los que se ha intentado impugnar por vía de amparo alguna reforma constitucional, las demandas han sido desechadas de plano por los jueces de distrito. Ellos sostienen ese criterio argumentando que el amparo contra leyes sólo procede contra normas legales o reglamentarias de carácter secundario. Consideramos equivocado ese criterio, toda

⁷⁹ Cfr. El cuadernillo editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución*, México, 1997.



vez que de la interpretación literal del artículo 103 constitucional, debemos entender que el término de “ley” o “leyes” también comprende a las disposiciones de la Carta Fundamental.

Al respecto, el Dr. Ignacio Burgoa, acota la intervención del juicio de amparo en reformas constitucionales, sólo cuando se vulneren ciertas disposiciones constitucionales:

*“Para que proceda el amparo contra reformas constitucionales, es condición imprescindible que éstas violen las “decisiones fundamentales de la Constitución. Estas decisiones son los principios básicos declarados o proclamados en la Constitución”.*⁸⁰

Si una reforma constitucional afecta cualquier principio fundamental involucrado en las decisiones básicas respectivas, ésta podrá ser impugnada en amparo. Pues, el amparo será el camino jurisdiccional para preservar el alma de la Ley Suprema, y la que evitará tantas modificaciones que en nuestro país México la han contrariado.

Ni la Constitución Federal, ni la Ley de Amparo, ni la Ley Orgánica del Poder Judicial, han previsto expresamente la competencia del juicio de amparo para conocer de la impugnación de reformas constitucionales; solamente se refieren al control de constitucionalidad de “leyes”. Es menester señalar que el término *leyes* engloba, por supuesto, al de *Constitución*, ya que las reformas constitucionales se realizan mediante *leyes de reformas constitucionales*. De esa manera quedaría resuelto el problema de la competencia del Poder Judicial Federal.

La Constitución es un conjunto de normas. Además, de acuerdo al artículo 70 constitucional: “*Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto*”, por lo tanto, no hay duda que el producto de la reforma constitucional es una ley, por lo tanto el juicio de amparo es procedente de acuerdo a la fracción I, del artículo 103 de la Constitución.

⁸⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, México, 1999, ed. Porrúa, Trigésima edición actualizada.

Un derecho reconocido explícitamente e implícitamente en la Constitución, los principios constitucionales y los derechos y libertades fundamentales, son viculatorios entre todos los poderes públicos, y por lo tanto son origen de derechos y obligaciones; pues nuestra Ley Suprema en su artículo 103 fracción I, prevé un sistema especial de tutela, a través del recurso o vía de amparo, no es sino una confirmación del principio de aplicabilidad inmediata. Empero, este principio no tendrá más exenciones que aquellos casos en que la improcedencia del juicio de amparo lo imponga la propia Constitución o en su caso las leyes de la materia.

De todo lo anterior y en consecuencia, el contenido del artículo 135 constitucional ha de ser protegido judicialmente, ya que de otro modo, el amparo establecido en la fracción I del artículo 123 Constitucional, carecería de efectividad y se produciría la negación radical de una competencia limitada que goza de la máxima protección constitucional en el ordenamiento jurídico mexicano.

Algo importante de mencionar es el hecho de que el incumplimiento de aquellas formalidades que la Ley Suprema impone al Constituyente Permanente en el artículo 135 constitucional, no puede quedar sin defensa, pues la Constitución no fue creada para estar a la deriva de los poderes públicos, sino para que sirva como sujeción de éstos a todos los mandatos constitucionales que dan origen al Estado y a su ordenamiento jurídico. Por ello si se viola la Constitución sin reparar la ofensa cometida, dejará de ser Ley Suprema para llegar a convertirse en una fuente inmune de inseguridad jurídica, e implicaría que el Constituyente Permanente emita reformas sin misericordia alguna.

Cuando la norma producto de una reforma constitucional no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 135 constitucional, carecerá de vigencia, pues será nula desde el momento de su promulgación. A esta doctrina se le llama de la nulidad *ab initio*, la cual ha sido formulada por la doctrina jurisprudencial en varios países modernos, diciendo que un acto inconstitucional no es ley; desde el punto de vista jurídico, es tan ineficaz como si nunca hubiera sido promulgado.

Así, por lo tanto, el Constituyente Permanente ante las declaraciones de inconstitucionalidad de la reforma constitucional, pensará mucho antes de no sujetarse al artículo 135 constitucional, respetándose de esta forma la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

B. Otros controles constitucionales sobre el control de las reformas constitucionales

a) Controversias Constitucionales

Se llama controversias constitucionales a los conflictos jurídicos que se presentan entre la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal (en todas las combinaciones posibles), o bien, entre dos o más poderes de la Federación, o entre dos o más poderes de un Estado o del Distrito Federal, y que son planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 105 constitucional). Estos juicios tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado. También las diferencias contenciosas sobre los límites de los estados, son materia de las controversias constitucionales.

En este tipo de juicios, a diferencia del juicio de amparo, no se requiere del agravio a derechos fundamentales y puede referirse tanto a actos concretos de autoridad como a disposiciones generales. Por otro lado se da intervención oficiosa y obligatoria al Procurador General de la República; esto se justifica por el carácter que tiene este servidor público como uno de los entes responsables de hacer que la Constitución sea plenamente respetada.⁸¹

Rodríguez Lozano opina al respecto:

“... la controversia constitucional es un procedimiento jurisdiccional de defensa constitucional, que tiene como objetivo tutelar los

⁸¹ Cfr. Sánchez Cordero de García Villegas, Olga, *“El artículo 105 constitucional en la actualidad de la defensa de la Constitución”*, México, UNAM, 1997, p. 299.

*principios de la división de poderes y del federalismo, resolviendo los conflictos entre los distintos órganos de poder, con el propósito de obtener una declaración general o particular de la inconstitucionalidad, contra actos o disposiciones generales que sean violatorios de la propia Constitución.*⁸²

Las Controversias Constitucionales tienen como antecedente histórico internacional, el artículo 3º, sección segunda, fracciones I y II de la Constitución federal norteamericana de 1787.

En nuestra historia jurídica, el actual artículo 105 constitucional encuentra su antecedente en el artículo 98 de la Constitución de 1857. Este precepto establecía lo siguiente:

“Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquéllas que en la Unión fueren parte”.

Más específicamente, actualmente esta figura encuentra su fundamento en la fracción I, incisos a) al k) del artículo 105 constitucional, y se encuentra reglamentada por la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional; así como también por la ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1988, en su artículo 11 fracciones I, a la IV.

Después de dar una breve explicación sobre lo que son las controversias constitucionales, es menester señalar que cierta parte de la doctrina jurídica nacional, considera que el camino a seguir para impugnar una reforma o adición “inconstitucional” hecha a la propia Constitución, es acudir directamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto con fundamento en el artículo 105 de la ley suprema, para que resuelva el o los conflictos constitucionales.

⁸² Rodríguez Lozano, Amador, *Las Controversias Constitucionales y la construcción del nuevo federalismo en la actualidad de la defensa de la Constitución*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

El razonamiento es el siguiente: la Suprema Corte de Justicia de la Nación es en México, el tribunal supremo, por lo tanto, es el órgano facultado para resolver y conocer los conflictos de mayor trascendencia y magnitud en el ámbito nacional.

Como ya lo mencionamos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 105 constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es quien conocerá y resolverá las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad que ante ella se planteen. En las controversias constitucionales, la Federación puede ser parte de ellas; ya por un litigio con una entidad federativa, o bien, por un litigio en contra de algún municipio.

Aquél sector doctrinario que considera que las controversias constitucionales son el medio ideal para impugnar una reforma constitucional *inconstitucional*, sustenta su postura en el hecho de que en este caso invariablemente se afectará a la Federación o bien, implicará que ésta forme parte en dicho conflicto, haciendo procedente lo previsto por ese numeral.

Cuando la inconstitucionalidad de la reforma a la Constitución se da por violación al procedimiento previsto por el artículo 135 constitucional, la intervención del Congreso de la Unión en el proceso legislativo, y además, al ser parte integrante de la Federación, hace partícipe a ésta última en la controversia que surja por tal motivo, no obstante que las entidades federativas —quienes de acuerdo con el artículo 135 constitucional, también forman parte del proceso de reforma a la Constitución— también integran al Estado Federal.

Existe una disposición de carácter estatal (Guanajuato) que es partícipe de esta postura. En efecto, el artículo 63, fracción XXVI, de la Constitución del Estado de Guanajuato, señala como facultad del Congreso del Estado, la de reclamar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando alguna reforma o adición a la Constitución General de la República constituya una invasión a la soberanía del Estado.



Cuando las controversias versen sobre disposiciones generales de las Entidades Federativas o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, y la resolución de la Suprema Corte las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando sea aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los ministros de un total de once que componen el Pleno de la Corte.

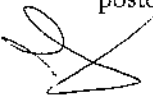
b) Acciones de Inconstitucionalidad

Las reformas constitucionales de 1994 provocaron que la Suprema Corte de Justicia de la Nación adquiriera matices de tribunal constitucional. Con estas reformas las minorías del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el Procurador General de la República, quedaron legitimados para plantear la inconstitucionalidad de leyes en el ámbito de sus respectivas competencias, previéndose que las resoluciones dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en estos casos, pudieran anular con efectos generales a la norma que sea declarada inconstitucional.

A este medio de control constitucional se les conoce como acciones de inconstitucionalidad.

Las acciones de inconstitucionalidad –previstas en la fracción II del artículo 105 constitucional– son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por miembros minoritarios (33%) de órganos legislativos, por partidos políticos registrados ante los institutos electorales, ya federal, ya locales, o bien por el Procurador General de la República, en los que se polemiza respecto a la posible contradicción entre una norma de carácter general o tratado internacional y la propia Constitución.

La acción de inconstitucionalidad es un elemento de control constitucional a posteriori, que pretende preservar la supremacía constitucional.



Apreciada desde un punto de vista del órgano encargado de su resolución, la acción de inconstitucionalidad, es la facultad que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer sobre las posibles contradicciones que se presenten entre la Constitución, por un lado, y cierta clase de leyes federales y locales, así como tratados internacionales, por el otro.⁸³

La finalidad de esta acción, es hacer respetar el principio de supremacía constitucional invalidando para tal efecto, las normas o los tratados considerados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo tanto, para su interposición, la legitimación es claramente insuficiente, pues imposibilita la impugnación de algunas normas por los sujetos afectados, como por ejemplo los tratados internacionales o las leyes del Congreso en materias concurrentes, mismas que no pueden ser impugnadas por las pequeñas partes parlamentarias de las entidades federativas. Además, los porcentajes de legisladores requeridos por la Constitución son del 33%, los cuales son muy altos si se toma en cuenta que México es un país que históricamente ha tenido un partido predominante y que tradicionalmente la legislación electoral ha permitido la sobre representación del partido mayoritario para permitir o asegurar la gobernabilidad.

Al igual que en las controversias constitucionales, el porcentaje de votos favorables de la Suprema Corte de Justicia que exige la Constitución es de ocho sobre once que es excesivo.

El hecho de que la Constitución haya establecido el requisito de una mayoría para poder invalidar una ley, responde sin duda a la presunción de legitimidad constitucional que deben tener las leyes en un Estado democrático, en tanto normas emanadas del órgano no solamente más significativo, sino también el más plural dentro del Estado, por un lado, y a la gravedad que reviste la declaración de

⁸³ Cfr. Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, México, Oxford, 1999, p. 1410.

inconstitucionalidad de una ley o tratado, por el otro; re presenta un grave escollo para el sistema de las acciones de inconstitucionalidad.

Por lo que, la mejor solución sería homologar la mayoría de votos requerida en las resoluciones de las acciones de inconstitucionalidad y de las controversias constitucionales con la de los procesos de amparo, es decir, la mayoría simple de votos de los ministros de la Suprema Corte.

Es importante especificar que existen normas que no pueden ser impugnadas a través de la acción de inconstitucionalidad. Normas tan importantes dentro del Estado como los reglamentos del Poder Ejecutivo o las normas que regulan la estructura y funcionamiento internos del Congreso de la Unión no pueden impugnarse a través de las acciones de inconstitucionalidad.

A. Hacia una nueva constitucionalidad sobre el control de las reformas constitucionales

En una reforma o una adición a la Constitución debe de tener forzosamente injerencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo tanto, ésta debe de conocer sobre los controles de las reformas constitucionales. En particular, se otorga a la Suprema Corte de la Nación la importante e indispensable función de constituirse como guardián de todo orden constitucional.

El texto original de la Constitución vigente citaba lo siguiente:

Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte.

Tristemente, este importante artículo no fue aplicado a profundidad por la nula práctica de los juicios constitucionales, la falta de legislación secundaria, la escasa



doctrina al respecto y, sobre todo, los factores políticos e históricos que anulaban la aplicación de esta importante e indispensable función del Poder Judicial Federal.

De acuerdo a lo anterior se tuvo que esperar un largo periodo de maduración del sistema constitucional mexicano para llegar a darle una vigencia real a este trascendental artículo. Al respecto las reformas constitucionales en 1993 y 1994, así como la promulgación de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional, hizo posible establecer las bases generales del juicio de control constitucional directo a favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La reforma constitucional es toda manifestación de un poder jurídicamente regulado y sometido a límites ya sean éstos materiales o formales, el control judicial de la reforma aparece como una exigencia para garantizar el respeto de esos límites, que no es otra cosa que el respetar la propia normatividad de la Ley Suprema.

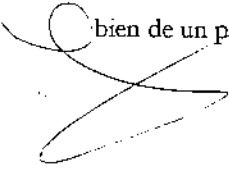
En efecto, ese control es perfectamente factible ante el órgano jurisdiccional en lo que respecta al procedimiento agravado de reforma. Se trata sólo de un control formal, sobre el cumplimiento de los trámites establecidos para la reforma, puesto que dichos procedimientos carecen de límites materiales. En tal procedimiento puede intervenir el poder constituyente permanente apartándose de los requisitos y formalidades fijados expresamente en el artículo 135 constitucional, dando lugar a alteraciones que provoquen ruptura del orden constitucional.

Como la Constitución está llamada a orientar tanto el Derecho objetivo, como la interpretación de éste, considero que el juicio de Amparo sí es procedente para examinar la constitucionalidad del procedimiento de reformas a la Constitución. El fundamento de ello está en la fracción I del artículo 103 de la Constitución Federal, por que de acuerdo a esta norma fundamental, el juicio de garantías procede en contra de leyes, ya sea que violen garantías individuales, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o del D.F., o bien, siendo emanadas de los Estados o del D.F. invadan la competencia de la autoridad federal. En el caso en particular, las



reformas constitucionales encuadran en el primer supuesto del artículo anteriormente citado, es decir, las reformas constitucionales tienen el carácter de ley si se consideran a las mismas como fuente de derecho.

Finalmente, la procedencia del Amparo, permite que haya reforma constitucional, sí, pero con Constitución. De no realizarse la reforma constitucional conforme a la Ley Suprema, no puede hablarse de la existencia de un régimen constitucional, sino más bien de un pseudoconstitucionalismo.

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke at the bottom.

CONCLUSIONES

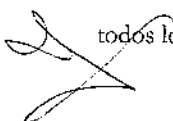
✓ PRIMERO. El Estado de Derecho es el producto histórico que se originó por la lucha entre el poder, el individuo y la sociedad. Este proceso se desarrolló y perfeccionó principalmente en la edad media, afinándose en los siglos siguientes hasta llegar al siglo XX.

✓ SEGUNDA. Un Estado democrático debidamente constituido, deberá tener una Constitución. La Constitución determina al estado, precisa y delimita el ejercicio del poder que será ejercitada por las autoridades sobre los gobernantes, pero siempre con la condición de respetar los derechos fundamentales que le garanticen ese orden de convivencia social.

✓ TERCERA. El artículo 40 Constitucional, explica el concepto constitucional de la palabra *Democracia*, mismo que refiere la adopción de ésta por el pueblo mexicano, adoptándola como forma de gobierno, la cual tiene alcances que rebasan la idea liberal-individualista.

✓ CUARTA. La *Democracia*, deberá de cumplir con seis condiciones para que exista y sea efectiva: la realidad poblacional, la Constitución, la justicia social, la autoridad legítima y vigorosa, la representación política y el sometimiento de los gobernantes al Derecho. Estas condiciones deberán de existir conjuntamente con la realidad social.

✓ QUINTA. El galantismo constitucional es un término que fue desarrollado por el jurista italiano Luigi Ferrajoli. El garantismo es sinónimo de estado constitucional. Es un paradigma de carácter general, en el sentido que procura un sistema de grandes límites y uniones no sólo respecto del poder judicial sino de todos los demás poderes.



* **SEXTA.** La rigidez constitucional como garantía constitucional encuentra su fundamento en el artículo 135 constitucional. Implica que las normas que se encuentran en el documento llamado Constitución, sólo podrán ser modificadas o adicionadas a través de un procedimiento y de un órgano especial.

⁴ **SÉPTIMA.** La Constitución tiene la posibilidad de ser reformada. De tal forma que se reconocieron dos alternativas. La primera, es la plasmada en el artículo 39 constitucional que establece que el pueblo tiene derecho de alterar o modificar su forma de gobierno, y la segunda alternativa es aquella que se encuentra establecida en lo estipulado por el artículo 135 de la Constitución, mismo que ha servido de fundamento a la acción reformadora, y a través de la cual, se ha alterado el texto original de 1917 en numerosas ocasiones.

⁴ **OCTAVA.** El mecanismo de reforma constitucional establecido en el artículo 135 Constitucional tiene que ser complementado a través de instrumentos de participación ciudadana como son: el plebiscito, la iniciativa popular, el referéndum, la consulta popular y demás que sirvieran para la participación del pueblo. Instrumentos importantes para el desarrollo de un país.

⁴ **NOVENA.** Existen diferentes mecanismos reformativos de la constitución; para los fines de esta investigación fueron analizados el norteamericano, el suizo y el mexicano. Cabe destacar que en el sistema suizo, los instrumentos de participación ciudadana juegan un papel sumamente trascendente.

⁴ **DÉCIMA.** Los instrumentos de participación ciudadana deberán ser plasmados e implementados lo más pronto posible en la Constitución Federal, como un elemento indispensable en el procedimiento reformativo de la Constitución.




✓ **DÉCIMA PRIMERA.** Los instrumentos de participación ciudadana que pueden ser útiles en el procedimiento reformativo de la Constitución son: la Iniciativa Popular, la Consulta Popular, el Referéndum, el Plebiscito, y la Revocación de Mandato.

✓ **DÉCIMA SEGUNDA.** La reforma constitucional es una institución de garantía, es un procedimiento estabilizador del orden constitucional o político, y sobre todo complementario. Forzosamente deberá de existir el control constitucional sobre las reformas constitucionales, pues éste sirve e intenta mantener el cambio bajo un control especial, con la finalidad de no llegar a destruir a la Constitución.

✓ **DÉCIMA TERCERA.** El control constitucional orgánico o directo se previó por vez primera en los artículos 22 al 24 del Acta Constitutiva y de reforma de 1847. Posteriormente, la Constitución de 1917 estableció en el artículo 105 de la Constitución, el control directo por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el cual tuvo que esperar hasta las reformas constitucionales y de legislación secundaria de 1993 y 1994 para poder tener una aplicación real.

✓ **DÉCIMA CUARTA.** El juicio de amparo como medio de impugnación de leyes inconstitucionales, es decir el juicio contra leyes, asume una doble configuración. Como inconstitucionalidad y como medio de control constitucional y de legalidad.

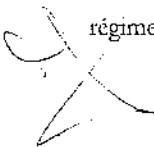
✓ **DÉCIMA QUINTA.** Existen medios de control constitucional estos son: las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.



DÉCIMA SEXTA. Las Controversias Constitucionales son juicios sustanciados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los que se resuelven conflictos jurídicos que se presentan entre la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal, o bien entre dos o más poderes de la Federación, o entre dos o más poderes de un Estado o del Distrito Federal, y que son planteados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Artículo 105 Constitucional).

DÉCIMA SÉPTIMA. Las Acciones de Inconstitucionalidad son un elemento de control constitucional a posteriori, que pretende preservar la supremacía Constitucional, que consiste en la facultad que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer sobre las posibles contradicciones que se presenten entre la Constitución, por un lado, y cierta clase de leyes federales y locales, así como tratados internacionales, por el otro lado.

DÉCIMA OCTAVA. La procedencia del Amparo, permite que haya reforma constitucional, sí, pero con Constitución. De no realizarse la reforma constitucional conforme a la Ley Suprema, no puede hablarse de la existencia de un régimen constitucional, sino más bien de un pseudoconstitucionalismo.



BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- ÁLVAREZ I, Mario, *Introducción al Derecho*, México, Mc.Graw Hill S. A., 1995.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *La Soberanía Popular en Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Aniversario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1992.
- ARAGÓN, Manuel, *Constitución, Democracia y Control*, 1ª ed, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de derecho Constitucional*, México, Oxford University, 1999.
- BIDART CAMPOS, J. Germán, *Estado y Constitución en Congreso en Memorias del Congreso Internacional sobre el 75 aniversario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM, 1993.
- BURDEAU, Georges, *La Democracia*, Barcelona, Ariel, 1965.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 12ª ed., México, Ed. Porrúa S. A., 1999.
- , *El Juicio de Amparo*, 36ª ed., México, Ed. Porrúa., 1999.
- BRYCE, James, *Constituciones Flexibles y Constituciones Rígidas, Estudio Preliminar de Pablo Lucas Verdú*, Madrid, 1998.

CABO DE LA VEGA, Antonio de, *El Derecho Electoral en el marco teórico y jurídico de la Representación*. 1ª ed, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994.

CARBONELL, Miguel, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, México, UNAM, 1998.

-----, *Reforma del Estado y cambio constitucional en México, Derecho Constitucional*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime F, *Una constitución para la Democracia (propuesta para un nuevo orden constitucional)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1996.

CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, México, Porrúa S. A., 1998.

CASTRO, Juventino V, *Garantías y Amparo*, 8ª ed., México, Ed. Porrúa S. A., 1994.

CONCHA CANTÚ, Hugo A. *Sistema Representativo y Democracia Semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, 1ª ed, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002.

COSSÍO, José Ramón, *La Defensa de la Constitución*, México, Ed. Fontamara, 1997.

DE LA CUEVA, Mario, *Teoría de la Constitución*, México, Ed. Porrúa S. A., 1982.

FAVOREU, Louis, *El problema de la Suprconstitucionalidad en Francia y Europa*., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994.

FAYA VIESCA, Jacinto, *Rectoría del estado y economía mixta*, México, Ed. Porrúa S. A., 1987.

FERRAJOLI Luigi, *Derecho y Razón. Teoría del Galantismo Penal*, España, Ed. Trotta, 1998.

FIX-ZAMUDIO Héctor, *Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano en Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, UNAM, Corte Constitucional de Guatemala y Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1994.

-----, *Justicia Constitucional y régimen democrático en Iberoamérica*, en *Anuario Jurídico IX*, México, UNAM, 1982.

-----, *La Justicia Constitucional en el ordenamiento mexicano en estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo aniversario*, México, UNAM, 1917.

GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1964.

GONZÁLEZ CASANOVA, J. A., *Teoría del Estado y derecho Constitucional*. Barcelona, Vicens-Vives, 1989.

GONZÁLEZ, Enrique Jorge, *Los antecedentes de la Constitución de 1917 en El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX. La Constitución Mexicana 70 Años Después*, México, UNAM, 1988.

HORN, Hans-Rudolf, *El Estado Constitucional como proyecto común de la humanidad*, en *Problemas actuales del Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1994.

HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM, 1998.

KELSEN, Hans, *La teoría pura del derecho*, México, GERNIKA, 1993.

LABASTIDA, Horacio, *La Constitución mexicana en Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Aniversario*, México, UNAM, 1992.

LASSALLE, Fernando, *¿Qué es una Constitución?*, Buenos Aires, 1964.

LAYNEZ POTISEK, Javier, *Control Constitucional en Materia Político-Electoral en la Actualidad de la Defensa de la Constitución*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación y UNAM, 1991.

LÓPEZ RUIZ, Miguel, *Elementos para la Investigación*, 3ª ed., México, UNAM, 1998.

MARTÍNEZ VELOZ, Juan, *Estudios sobre Derecho Electoral y Derechos Humanos*, México, Ed. Laguna S. A de C.V, 2001.

MORA-DONATTO, Cecilia, *El valor de la Constitución Normativa*, 1ª ed, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002.

OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús J, *Democracia y Representación en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I*, 1ª ed, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1999.

PALACIOS ALCOCER, Mariano, *La Constitución de 1917 en El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX. La Constitución Mexicana 70 Años Después*, México, UNAM, 1988.

RABASA, Emilio O., *Historia de las constituciones mexicanas*, 3ª ed, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000.

RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, *Las controversias constitucionales y la construcción del nuevo federalismo en La actualidad de la defensa de la Constitución*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación y UNAM, 1997.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, México, Ed. Porrúa S.A., 1997.

SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga, *El artículo 105 constitucional en la actualidad de la defensa de la Constitución*, México, UNAM, 1997.

SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises, *El Sistema de la Constitución Mexicana*, Ed, Porrúa S. A., México, 1971.

-----, *Las competencias jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, Tribunales Constitucionales y defensa del orden constitucional*, México, 1994.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 33ª ed., México, Ed. Porrúa S.A., 2000.

VALADÉS, Diego, *La incorporación del Referéndum al sistema constitucional mexicano. constitución reformada*, México, UNAM, 1997.

-----, *Constitución y Democracia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000.

VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo*, México, Ed. Porrúa S.A., 1995.

VARIOS, *El Horizonte Electoral y la Democracia en la ruta del derecho*, Tribunal Estatal Electoral del Estado de Oaxaca.

VARIOS, *Hacia una nueva constitucionalidad*, 1ª ed, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1999-2000.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM, 2001.

VEGA HERNÁNDEZ, Rodolfo, *Reforma Político-Electoral y Democracia en los Gobiernos Locales*, México, Ed. FUNDAp, 2001.

ZORRILLA MARTÍNEZ, G. Pedro, *La Constitución y el cambio, en Congreso Internacional sobre el 75 aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM, 1993.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

DICCIONARIO DE DERECHO ELECTORAL, Alberto del Castillo del Valle,
Instituto Estatal Electoral del Estado de Hidalgo.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones
Jurídicas de la UNAM, 7° ed., México, Ed. Porrúa S.A., 1994.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo.

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de
Coahuila de Zaragoza.

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila de Zaragoza.

DOCUMENTOS

PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE COAHUILA, 16 de noviembre de
2001.

HEMEROGRAFÍA

DÍEZ DE URDANIVIA FERNÁNDEZ, Xavier, *El Bloque de la Constitucionalidad en el Derecho Mexicano*, en *Lex Difusión y Análisis*, México, Laguna, no.29 noviembre, 1997.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al Estudio de la defensa de la Constitución*, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, no.1, UNAM, enero-abril, 1968.

-----, *La Defensa de la Constitución*, en *Revista de la Facultad de Derecho*, Culiacán, 1967.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, *¿Puede plantearse en Juicio de Amparo la Inconstitucionalidad del Procedimiento de Reforma Constitucional?* en *Lex Difusión y Análisis*, México, Laguna, número 24 Junio, 1997.

Encuentro gobierno y sociedad, Revista de la Dirección General de Desarrollo Político del Gobierno del Estado de México, Segunda época, Año No. 1 Septiembre-Diciembre del 2000.

Insonomía, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, Entrevista a Luigi Ferrajoli, México, ITAM, 1998.

Reformabilidad de la Constitución, *Revista de la Facultad de Derecho*, México, 1975, t. XXV.

Revista Científica Cuatrimestral, *Sociedad Civil, Análisis y Debates, Desarrollo Local*, otoño 1998, Núm. 7, Vol. III Ed. DEMOS.

REYES HEROLES, Jesús, *Apuntes sobre la idea del Estado de Derecho*, *Revista del Trabajo*, México, t.XXX, núm. 115, agosto de 1947.

INTERNET

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, [http://
www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,
<http://www.senado.gob.mx>

INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE
COAHUILA, <http://www.iepcc.org.mx>