



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

LICENCIATURA EN DERECHO

TRABAJO POR ESCRITO QUE PRESENTA:
CARLOS IVÁN RIVAS MARTÍNEZ

TEMA DEL TRABAJO:

**SEGUIMIENTO AL CONTROL PREVIO DE LAS
INICIATIVAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, SU
EFICACIA Y FACTIBILIDAD EN BENEFICIO DE LA
POBLACIÓN**

EN LA MODALIDAD DE "SEMINARIO DE TITULACIÓN COLECTIVA"

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO



Nezahualcóyotl, Estado de México.

2017



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**SEGUIMIENTO AL CONTROL PREVIO DE LAS INICIATIVAS DE
REFORMAS CONSTITUCIONALES, SU EFICACIA Y FACTIBILIDAD EN
BENEFICIO DE LA POBLACIÓN**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....III

CAPÍTULO 1

**ANTECEDENTES DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN
CONSTITUCIONES PRECURSORAS A LA CONSTITUCIÓN DE 1917**

1.1 CONCEPTO DE REFORMA

CONSTITUCIONAL.....5

1.2 PRINCIPALES ENMIENDAS A LA CONSTITUCIÓN DE ESTADOS

UNIDOS DE 1787.....7

1.3 PROCESO PARA REFORMAR A LA CONSTITUCIÓN DE

CÁDIZ.....12

1.4 PRINCIPALES REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE

1857.....15

CAPÍTULO 2

**PROCEDIMIENTO Y ALCANCES DE LAS REFORMAS
CONSTITUCIONALES EN MÉXICO**

2.1 CLASIFICACIÓN DOCTRINAL DE LAS

CONSTITUCIONES.....23

2.2 EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO

135 CONSTITUCIONAL.....26

2.3	LÍMITES	A	LAS	REFORMAS	
	CONSTITUCIONALES.....				29
2.4.-	ALCANCES	DE	LAS	REFORMAS	
	CONSTITUCIONALES.....				33

CAPÍTULO 3

EFICACIA Y FACTIBILIDAD DEL CONTROL PREVIO EN BENEFICIO DE LA POBLACIÓN

3.1.-	LA INICIATIVA DE LEY.....	37
3.2.-	RIGIDEZ CONSTITUCIONAL.....	38
3.3.-	PARTICIPACIÓN POPULAR.....	40
3.4.-	IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY SECUNDARIA DEL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL.....	47
	CONCLUSIONES.....	49
	FUENTES CONSULTADAS.....	50

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo en la modalidad de tesina denominado “Seguimiento al control previo de las iniciativas de reformas constitucionales, su eficacia y factibilidad en beneficio de la población”, trata el tema sobre una cuestión político-social que es llevada a cabo en México desde hace años.

La Constitución Política Mexicana desde su promulgación en el año 1917, ha sufrido más de seiscientas modificaciones, las cuales a consideración de quienes se encuentren en el poder son necesarias. Tenemos que tratar el tema no sólo como una cuestión estadística sino estructural, encontrar el porqué de tantas reformas constitucionales en México es un problema que viene en desarrollo y ataca a la nación debido a que se ignora la participación popular en la creación de leyes e iniciativa de reforma.

En México para subsanar, detallar, ampliar o darle mayor explicación a un precepto constitucional, se han creado leyes secundarias que cumplan dicha función, como por ejemplo la ley agraria, la ley de amparo o la ley relativa al ejercicio de las profesiones por nombrar algunas, las cuales cumplen con especificar de manera amplia lo que de manera general la constitución les brindó en un comienzo.

En materia de reformas constitucionales no existe ley secundaria del artículo 135 constitucional, lo que implica que una iniciativa de reforma se sigue a la luz de lo que afirman los preceptos 71 y 72 constitucionales, siendo reglas de carácter general y creadas para tratar las iniciativas de ley, no las reformas a la constitución. Es un procedimiento que remite a reglas ordinarias y no le da la especialización que requiere como norma suprema.

Es por ello que en el capítulo 1 denominado “Antecedentes de reformas constitucionales en constituciones precursoras a la constitución de 1917” recordamos las constituciones sobre las cuales la constitución del año de 1917 se basó a efecto de verificar si aun mantiene la esencia con la cual el Constituyente de aquella época erigió la norma fundamental.

En el capítulo 2 denominado “Procedimiento y alcances de las reformas constitucionales en México” se analizan los tipos de constituciones doctrinales que han existido para visualizar en que clasificación se encuentra México, posteriormente se recurre a la constitución política para vislumbrar los alcances y límites que tiene una reforma nacida del numeral 135 constitucional.

Posteriormente en el capítulo 3 denominado “Eficacia y factibilidad del control previo en beneficio de la población” se aborda el tema de la iniciativa de ley como medio primordial de participación ciudadana, analizando la importancia que tenemos como miembros de la sociedad respecto de las reformas de ley, y el cuestionamiento sobre quiénes verdaderamente deciden que una iniciativa de ley prospere. Se plantea el tema también sobre la rigidez constitucional como una limitante para la lluvia de reformas constitucionales y se culmina el capítulo con una somera propuesta de ley secundaria necesaria para el país.

En la mayor parte del trabajo se emplea un método analítico-sintético, primero debido a la importancia que requiere dividir la materia de estudio como lo es la Constitución Política Mexicana, para después vislumbrar el origen del problema y lo que nos llevó a generar tal hipótesis para el presente trabajo de investigación. Posteriormente con el método sintético reunimos los elementos analizados para llegar a una conclusión acerca de la factibilidad y beneficio que generan las reformas.

En el presente trabajo se analiza la importancia de la implementación de una ley secundaria reglamentaria del artículo 135 constitucional, dado que las reformas constitucionales nacen de un procedimiento completamente ordinario y no existe materia expresa sobre cual combatirla. Es un hecho que las leyes secundarias nacidas de un precepto constitucional otorgan al ciudadano un poder de defensa superior y especializado en la materia a tratar, entonces resulta de carácter urgente atender a una ley secundaria sobre reformas dado que las mismas han venido creciendo sin limitación alguna por el Constituyente.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN CONSTITUCIONES PRECURSORAS A LA CONSTITUCIÓN DE 1917

1.1 CONCEPTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Para poder abordar el tema con claridad es menester saber el significado de la palabra reforma, la cual implica: mejorar o enmendar algo que esté equivocado, o resulte insatisfactorio, generalmente se distingue y diferencia de la palabra revolución, debido a que este último concepto siempre se asocia con un cambio radical. Por lo que se refiere a la palabra constitucional, significa que es relativo a la Constitución, todo lo que se realiza con apego al conjunto de normas fundamentales encargadas del funcionamiento del Estado.

Podemos afirmar que una reforma constitucional implicará un cambio a la norma fundamental legal vigente de un Estado, en la medida que las necesidades del mismo lo permita y el pueblo lo requiera, éste último como principal afectado por el dinamismo social en el que se encuentra sumergido.

Aunque en un principio las Constituciones nacen con la característica de inmutabilidad, la Constitución irreformable no existe, ni ha existido, pues resulta evidente que las constituciones deben adecuarse a la cambiante realidad de cada momento histórico. Por ello, se hace necesario prever en la propia Constitución los mecanismos de su reforma y evitar así una ruptura fuera de control dejada al azar y a la violencia.

Javier Ruipérez Alamillo afirma que: “La reforma constitucional es aquella actividad normativa tendente a modificar, parcial o totalmente, una Constitución a través de órganos especiales, o procedimientos particulares diversos de los establecidos para la legislación ordinaria, y que, en la medida en que por ella se colman lagunas o se complementan y derogan determinados preceptos,

producirá siempre una alteración, expresa o tácita, del documento constitucional”¹.

Considero acertada la definición de Javier Ruiperez Alamillo puesto que posee elementos descriptivos, opcionales y no limitantes: “parcial” o “total”, “complementan” y “derogan”, “expresa” o “tácita”. Mucha razón tiene el autor al prever que la reforma puede ser parcial o total debido a diversos factores que pueden influir para su modificación en tan solo uno de los preceptos enunciados. Evidente resulta que esta operación se traducirá en la adición, cambio o supresión de una o varias palabras, frases o párrafos de uno o varios artículos, o incluso de la totalidad de los artículos de la Constitución, con señalar que existe la posibilidad de las reformas totales, siempre y cuando con ellas no se pretenda verificar un acto revolucionario; es decir, que, aun en estos casos, habrán de respetarse los principios que caracterizan el orden constitucional en términos generales y, asimismo, los valores y principios sancionados por el Constituyente, que caracterizan e individualizan el Texto Constitucional de que se trate.

También como nos lo indica la definición se complementan y derogan los enunciados que tienden a crear lagunas en el Derecho debido a su redacción o ambigüedad en algunos conceptos, partiendo desde un punto donde el Constituyente no prevé la técnica jurídica y de interpretación que ocuparemos los miembros de la sociedad una vez puesto en marcha el precepto legal.

Por último refiriéndonos a lo expresa o tácita que puede llegar a ser la reforma, cabe mencionar que la revisión constitucional ha de producir siempre una alteración del documento constitucional, siendo precisamente esta circunstancia la que permite diferenciar la reforma, entendida como mecanismo de transformación formal de la Constitución y de las mutaciones constitucionales. Queremos decir con ello que, mientras la operación de la revisión supone la modificación o variación, ya sea ésta expresa o tácita, del

¹ ALAMILLO RUIPÉREZ, Javier. Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional, Editorial Porrúa, México, 2003, Pág. 239

texto de la Constitución, la mutación constitucional, por otro lado, modifica de la manera que sea, el contenido de las normas constitucionales, de modo que la norma, conservando el mismo texto, recibe una significación diferente.

Unificando criterios llegamos a la idea generalizada de que la reforma constitucional deberá efectuar un cambio radical en los aspectos que componen a una población, mismos que se encuentran en constante cambio. "...Porque la realidad política y social no es estática, sino que se encuentra en continuo movimiento, la única manera posible de evitar el desfase entre ésta y la realidad normativa será la de permitir la modificación, formal o no, del Texto Constitucional. Ni que decir tiene que negar esta posibilidad conduciría, inevitablemente, a que una Ley Fundamental perfectamente válida en el momento de su aprobación acabase, pura y simplemente, convirtiéndose en una Constitución nominal por el mero transcurso del tiempo".²

La reforma entonces, supone una idea de transformar y llevar a la vanguardia al Estado con los cambios que tiene en su población, sin que por ello pueda alterar su forma de gobierno. Recordemos tan solo que el Derecho como ciencia jurídica tiene los métodos necesarios para detectar algún cambio político-social y prevé los medios para recibir tal cambio en la medida que exista un acuerdo entre gobernantes y gobernados.

1.2 PRINCIPALES ENMIENDAS A LA CONSTITUCIÓN DE ESTADOS UNIDOS DE 1787

La importancia de este documento constitucional estriba en el proceso de su redacción tendente a una rigidez constitucional, además de la larga vida que ha tenido el texto, merecen que la consideremos como base en el tema de la reforma constitucional.

Recordaremos que el 17 de septiembre de 1787 firmaban la Constitución de Estados Unidos George Washington y William Jackson, como presidente y secretario, respectivamente, de la Convención de Filadelfia, junto con los

² *Ibíd*em, Pág. 237.

delegados de los Estados. Había nacido la primera Constitución que aun prevalece en la época que vivimos³.

Comenzaremos por decir que a su texto solo se le han hecho menos de treinta enmiendas hasta ahora, de las cuales las primeras once enmiendas se encuentran repartidas del siguiente modo: seis al artículo I que refiere al Poder Legislativo; dos al artículo II dedicado al Poder Ejecutivo; una enmienda al artículo III que corresponde al Poder Judicial; dos al artículo IV que va encaminado a los derechos de los ciudadanos y admisión de nuevos Estados y forma republicana de gobierno.

Destacamos tan solo la mención de las anteriores porque las demás han sido adición más que reforma. Si bien las primeras diez enmiendas fueron votadas casi inmediatamente a la ratificación y puestas en vigor en la constitución, en el Primer Congreso Nacional, que entró en vigencia el día 15 de diciembre de 1791, no así fueron el complemento que pareció necesario a los propios redactores de la Constitución y por ello se hicieron llegar modificaciones futuras al texto norteamericano.

A manera de resumen mencionaremos el contenido de algunas de las enmiendas para ver el origen y aspectos a los que se avocaron para hacer de esta Constitución un ejemplo de nación y articulación en su funcionamiento:

Enmienda I.- El Congreso no hará ley alguna por la que adopte una religión como oficial del Estado o se prohíba practicarla libremente, o que coarte la libertad de palabra o de imprenta, o el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y para pedir al gobierno la reparación de agravios⁴.

Enmienda II.- Siendo necesaria una milicia bien ordenada para la seguridad de un Estado Libre, no se violará el derecho del pueblo a poseer y portar armas.

³Vid. Martínez Valencia, José María. Reflexiones sobre la Constitución de los Estados Unidos de América, Editorial Porrúa, México 2006, Pág. 230

⁴ Vid. National Archives, La Constitución de los Estados Unidos de América 1787, disponible en <http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html> 1.30 pm 9 Marzo 2016

Enmienda III.- En tiempo de paz a ningún militar se le alojará en casa alguna sin el consentimiento del propietario; ni en tiempo de guerra, como no sea en la forma que prescriba la ley.

Enmienda IV.- El derecho de los habitantes de que sus personas, domicilios, papeles y efectos se hallen a salvo de pesquisas y aprehensiones arbitrarias, será inviolable, y no se expedirán al efecto mandamientos que no se apoyen en un motivo verosímil, estén corroborados mediante juramento o protesta y describan con particularidad el lugar que deba ser registrado y las personas o cosas que han de ser detenidas o embargadas.

Enmienda V.- Nadie estará obligado a responder de un delito castigado con la pena capital o con otra infamante si un gran jurado no lo denuncia o acusa, a excepción de los casos que se presenten en las fuerzas de mar o tierra o en la milicia nacional cuando se encuentre en servicio efectivo en tiempo de guerra o peligro público.

Enmienda VI.- En toda causa criminal, el acusado gozará del derecho de ser juzgado rápidamente y en público por un jurado imparcial del distrito y Estado en que el delito se haya cometido, Distrito que deberá haber sido determinado previamente por la ley; así como de que se le haga saber la naturaleza y causa de la acusación, de que se le caree con los testigos que depongan en su contra, de que se obligue a comparecer a los testigos que le favorezcan y de contar con la ayuda de un abogado que lo defienda.

Enmienda VII.- El derecho a que se ventilen ante un jurado los juicios de derecho consuetudinario en que el valor que se discuta exceda de veinte dólares, será garantizado, y ningún hecho de que haya conocido un jurado será objeto de nuevo examen en tribunal alguno de los Estados Unidos, como no sea con arreglo a las normas del derecho consuetudinario⁵.

Enmienda VIII.- No se exigirán fianzas excesivas, ni se impondrán multas excesivas, ni se infligirán penas crueles y desusadas.

⁵ Ídem.

Enmienda IX.- Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservados a los Estados respectivamente o al pueblo.

Enmienda X.- El Congreso tendrá facultades para establecer y recaudar impuestos sobre los ingresos, sea cual fuere la fuente de que provengan, sin prorratarlos entre los diferentes Estados y sin atender a ningún censo o recuento⁶.

Podemos ver con algunas de estas enmiendas, que van enfocadas a distintos rubros y no todos en el mismo sentido, dejando claro la preocupación del Estado Americano por sanar en individual los preceptos legales. Tal como lo refiere Miguel Carbonell “El desarrollo jurisprudencial estadounidense, a la hora de interpretar la Constitución y sus enmiendas con un activismo judicial que ha sido cuestionado más de una vez, ha permitido no sólo a la supervivencia misma del texto (se trata de la Constitución más antigua que todavía se mantiene vigente), si no la posibilidad de conservar un código constitucional relativamente actualizado y que, después de más de doscientos años de haber sido expedido, cuenta con poco menos de treinta enmiendas. Incluso se ha dicho que ha sido por la dificultad misma del procedimiento de reforma constitucional por lo que, en parte, se ha desarrollado la revisión judicial, pues ha obligado a apoyarse en la Corte para mantener a la Constitución adaptada a las cambiantes condiciones”.⁷

La Constitución de Estados Unidos prevé, en su artículo V, dos formas de llevar a cabo la reforma constitucional. Una a cargo de las dos cámaras legislativas y otra, a través de una convención convocada para enmendar el texto constitucional. El artículo V a la letra dice:

“Siempre que las dos terceras partes de ambas Cámaras lo juzguen necesario, el Congreso propondrá enmiendas a esta Constitución, o, a solicitud de las

⁶ Ídem.

⁷ CARBONELL, Miguel. Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México, Editorial Porrúa, México, 1999, Pág. 228.

legislaturas de las dos terceras de los distintos Estados, convocará una Convención con el objeto de que proponga Enmiendas, las cuales, en cualquier caso, poseerán la misma validez como si fueran parte de esta Constitución, para todo efecto, una vez que hayan sido ratificadas por las legislaturas de las tres cuartas partes de los Estados separadamente o por medio de convenciones reunidas en tres cuartos de los mismos, según el Congreso haya propuesto uno u otro modo para la ratificación; y a condición de que ninguna Enmienda que sea hecha antes del año de mil ochocientos ocho, modifique de manera alguna, las cláusulas primera y cuarta de la Sección Novena del Artículo primero; y que a ningún Estado será privado, sin su consentimiento, de igualdad de voto en el Senado.

Tenemos entonces, que para el primer procedimiento de reforma se requiere que la iniciativa sea aprobada por dos terceras partes de las Cámaras y por las tres cuartas partes de los poderes legislativos de los estados de la federación.

Para que se lleve a cabo la segunda forma prevista para incorporar enmiendas al texto constitucional, deben solicitarlo dos tercios de las legislaturas locales y tiene que ser aprobada por convenciones convocadas al efecto en tres cuartas partes de los Estados.

Cabe mencionar que las iniciativas y las aprobaciones o ratificaciones son de alguna forma intercambiables, es decir, puede darse una iniciativa por las dos terceras partes del Congreso Federal que sea aprobada por las convenciones locales de tres cuartas partes de los estados convocadas para tal efecto.

Miguel Carbonell apunta a un aspecto real y relevante en el procedimiento de reforma de la Constitución de Estados Unidos: “Los tribunales de Estados Unidos han tenido algunas oportunidades para pronunciarse sobre el procedimiento de reforma constitucional, aunque tales pronunciamientos se han visto reducidos después de que, en 1939, en el caso *Coleman vs Miller*, la Corte Suprema decidiera que las enmiendas constitucionales eran cuestiones políticas (*political questions*), determinadas por la acción del Congreso, de

modo que los tribunales no podían extender su poder a esa parte de la Constitución”.⁸

Tal aseveración permite pensar que los Tribunales Americanos, encargados de impartir justicia, estaban conscientes de la situación en la que su país prosperaba y que el ámbito político ya ejercía una presión para que tales enmiendas fueran inclinadas a favor de solo unos cuantos.

1.3 PROCESO PARA REFORMAR A LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

Comenzaremos por recordar que en la Nueva España ya se hacía llegar la noticia de que la Constitución Política de la Monarquía Española sería emitida el 19 de marzo de 1812. Y por consiguiente días posteriores el virrey Francisco Xavier Venegas de Saavedra juró la constitución el 30 de septiembre de 1812. “Antecedente fundamental del constitucionalismo mexicano, la también llamada Constitución Cádiz es la primera norma que con carácter supremo reguló la estructura y el funcionamiento del Estado español en Europa, América y Asia concibiéndolo como una unidad política denominada La Nación española, integrada por la reunión de los españoles de ambos hemisferios”.⁹

La gran aportación de la Constitución de Cádiz es que arraigó en la conciencia jurídica mexicana el principio de la soberanía popular, al radicar el poder supremo del Estado en el pueblo y consagrar que la soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo, pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales.

La Constitución de Cádiz se dividió en diez títulos, integrados por 384 artículos y regulaba su propia reforma en el título X, que se denomina “De la observancia de la Constitución, y modo de proceder para hacer variaciones en ella”. Dicho título abarcaba los artículos 372 a 384 y lo relativo a la reforma constitucional se encontraba en los artículos 375 y siguientes.

⁸ *Ibíd.*, Pág. 229.

⁹ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2005, Pág. 26

En los inicios de redacción de dichos artículos, es necesario hacer hincapié de la cláusula de intangibilidad temporal según la cual la Constitución no podría ser alterada, adicionada o reformada hasta pasados ocho años, contados a partir de hallarse en práctica la Constitución en todas sus partes (artículo 375). Esta cláusula ya fue criticada en 1821 por Ramón de Salas en el siguiente entendido: “Como los hombres no son infalibles ni sus obras perfectas, siempre, si es posible, deben reservarse un medio para corregirlas; y me parece que no es muy conforme a esta máxima de prudencia el artículo 375 porque creo que esta disposición, cuyo objeto laudable, es sin dudar dar a la ley fundamental el carácter de estabilidad que debe tener, hace imposible, por los menos en un siglo, la corrección de cualquiera defecto que la experiencia y el tiempo puedan hacer de nuestra constitución, que, al fin, como obra del hombre, no es absolutamente perfecta”.¹⁰

Los artículos que comprenden el proceso de la reforma son los siguientes:

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

Artículo 377.- Cualquiera proposición de reforma en algún artículo de la Constitución deberá hacerse por escrito, y ser apoyada y firmada, a lo menos, por veinte Diputados.

Artículo 378.- La proposición de reforma se leerá por tres veces, con el intervalo de seis días de una a otra lectura, y después de la tercera se deliberará si ha lugar a admitirla a discusión.

Artículo 379.- Admitida a discusión, se procederá en ella bajo las mismas formalidades y trámites que se prescriben para la formación de las leyes, después de los cuales se propondrá a la votación si ha lugar a tratarse de nuevo en la siguiente diputación general, y para que así quede declarado, deberán convenir las dos terceras partes de los votos.

¹⁰ ALAMILLO RUIPEREZ, Javier. Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional, Editorial Porrúa, México, 2003, Pág. 237

Artículo 380.- La diputación general siguiente, previas las mismas formalidades en todas sus partes, podrá declarar en cualquiera de los dos años de sus sesiones, conviniendo en ello las dos terceras partes de votos, que ha lugar al otorgamiento de poderes especiales para hacer la reforma.

Artículo 381.- Hecha esta declaración, se publicará y comunicará a todas las provincias, y según el tiempo en que se hubiere hecho, determinarán las Cortes si ha de ser la diputación próximamente inmediata o la siguiente a ésta la que ha de traer los poderes especiales.

Artículo 382.- Estos serán otorgados por las juntas electorales de provincia, añadiendo a los poderes ordinarios la cláusula siguiente: "Asimismo les otorgan poder especial para hacer en la Constitución la reforma de que trata el decreto de las Cortes, cuyo tenor es el siguiente: (Aquí el decreto literal.) Todo con arreglo a lo prevenido por la misma Constitución. Y se obligan a reconocer y tener por constitucional lo que en su virtud establecieron."

Artículo 383.- La reforma propuesta se discutirá de nuevo, y si fuere aprobada por las dos terceras partes de Diputados, pasará a ser ley constitucional, y como tal se publicará en las Cortes.

Artículo 384.- Una diputación presentará el decreto de reforma al Rey para que la haga publicar y circular a todas las autoridades y pueblos de la Monarquía.

Como podemos notar el procedimiento de reforma en la Constitución de Cádiz, no sigue en su totalidad el procedimiento estadounidense, visto que para hacer alguna reforma es necesario que la diputación venga con poderes especiales como bien lo establece su artículo 376, después de ello es aplicada la norma general que veremos en el siguiente capítulo, donde tienen que convenir las dos terceras partes de la diputación nómbrese así en este caso (ya con poderes especiales) para hacer la reforma. Por consiguiente, como es de suponer una vez discutida y aprobada dicha reforma una diputación presentará el decreto de reforma al Rey para que la haga publicar y circular a todas las autoridades y pueblos de la Monarquía.

En la Constitución de Cádiz, ejemplar en muchas aspectos, nos damos cuenta que preveía un procedimiento de reforma constitucional complejo que hacía de ella, ya puesta en práctica, un texto casi irreformable.

Para concluir con el análisis de este texto legal, haremos referencia a una atinada afirmación del autor José Gamas Torruco: “Cádiz dejó su huella en la generación del pensamiento liberal de la independencia; delineó la primera fórmula constitucional conocida y discutida por los mexicanos; se hizo presente en la Constitución insurgente; sentó las bases de la autonomía provincial que se configuraría en un Estado Federal; dio las bases para la primera decisión constitucional dentro de un régimen independiente y republicano. La presencia de la Constitución de Cádiz se siente aun hoy en día en el constitucionalismo mexicano, que mantiene un hilo delgado pero irrompible con sus instituciones”.¹¹

1.4 PRINCIPALES REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857

Recordando el contexto histórico que nos lleva a citar dicha Constitución tenemos que una vez triunfante la revolución de Ayutla de 1854, Juan Álvarez ocupó la presidencia interina en octubre de 1855, tanto los planes de Ayutla y Acapulco, la destitución de López de Santa Anna y la designación de un presidente provisional, provocaron la llamada de un congreso extraordinario, el 16 de ese mismo mes se expidió la convocatoria para este último.

El Congreso inició sus labores en febrero de 1856, y en junio la Comisión de Constitución presentó un proyecto de Constitución que en esencia mantenía el federalismo como forma de gobierno e incorporaba al texto constitucional el liberalismo económico, las garantías individuales y el principio de la separación Iglesia-Estado.

El texto final de la nueva Constitución, denominada Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos fue aprobado y jurado por el Congreso constituyente y por el Presidente sustituto, el general Ignacio Comonfort, el 5 de febrero de 1857, y publicada por Bando Solemne el 11 de marzo del mismo

¹¹ TORRUCO GAMAS, José. La Constitución de Cádiz de 1812 en México, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2005, Pág. 265.

año. Por disposición de su artículo transitorio, comenzaría su vigencia a partir del 16 de septiembre del mismo año con excepción de las disposiciones relativas a las elecciones de los supremos poderes federales y de los estados, con el fin de posibilitar el establecimiento de la primera Legislatura constitucional.

Un dato relevante y que no podemos olvidar es que los documentos constitucionales mexicanos anteriores a la Constitución de 1857 no fueron modificados o alterados conforme a las normas de la propia Constitución, debido a los múltiples acontecimientos de nuestro siglo XIX; su vigencia fue corta e interrumpida por golpes de Estado y rebeliones, no hubo tiempo para reforma alguna. Pero no es un hecho que demerite las constituciones o ponga en duda su efectividad, incluso concordamos con los doctrinarios Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona que señalan con precisión: “Cualquier Constitución se mueve entre la estática y la dinámica constitucionales, puntos entre los que debe buscarse el justo medio aristotélico. Ciertamente es que los preceptos constitucionales no pueden ser volátiles, ni fugaces, requieren de un mínimo de fijeza e inalterabilidad, de modo que el orden general que la Constitución ha creado se mantenga. Pero las normas primarias, por otra parte, tampoco son entelequias, deben ir al paso de los cambios sociales y políticos”¹².

En lo que atañe al tema, Diego Valadés afirma: La Constitución de 1857 fue modificada en 25 ocasiones; la suma de los preceptos reformados ascendió a 48; los artículos que más cambios experimentaron fueron el 72 (equivalente al 73 de la Constitución de 1917), en ocho ocasiones, y el 78 (equivalente al 83), tres veces. Ochenta artículos no fueron objeto de modificación. Durante los diez primeros años de vigencia de la Constitución el país padeció una guerra civil y una intervención extranjera; en esa etapa no se produjeron reformas. El proceso de reformas formales comenzó en 1873, y se extendió hasta 1912;

¹² FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, Derecho constitucional mexicano y comparado, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2009, Pág. 103.

durante la etapa revolucionaria fue reformada en tres ocasiones, sin seguir lo dispuesto por el artículo 127. En los 39 años que mediaron entre 1873 y 1912 se publicaron 22 decretos reformativos; a lo largo de los 27 años ininterrumpidos (1884-1911) de la dictadura porfirista, la Constitución fue reformada 14 veces¹³.

Las reformas hechas a la constitución de 1857 se pueden agrupar de manera general en los siguientes rubros:

1.- Prohibición de alcabalas y aduanas interiores, así como adopción de otras medidas aduanarías y arancelarias

Respecto del artículo 124: Para el día 1ro de Junio de 1858 quedarán abolidas todas las alcabalas y aduanas interiores en toda la república.

2.- Erección de Estados y prohibiciones a los mismos

La Constitución de 1824 contemplaba 19 estados, cuatro territorios y adelantaba que una ley constitucional fijaría la naturaleza de Tlaxcala. Así, ante la pérdida de Texas que formaba, junto con Coahuila, uno y de los territorios de la Alta California y de Santa Fe de Nuevo México, con la erección en estados de Aguascalientes, Colima, Guerrero, Tlaxcala, y Valle de México, así como la unión de Coahuila a Nuevo León y la separación de Sinaloa y Sonora, la Constitución de 1857 consideraba como partes integrantes de la federación a 24 estados y tan sólo un territorio. Y respecto de las prohibiciones se enumeran las siguientes:

- I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado, ni con potencias extranjeras. Exceptuase la coalición, que pueden celebrar los Estados fronterizos, para la guerra ofensiva o defensiva contra los bárbaros;
- II. Expedir patentes de corso ni de represalias; y,
- III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, ni papel sellado.

¹³Vid. VALADÉS, Diego, Las funciones de la reforma constitucional, el proceso constituyente mexicano, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2007, Pág. 819.

- IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.
- V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, á ninguna mercancía nacional o extranjera.
- VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe a la mercancía.
- VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos, por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.
- VIII. Emitir títulos de la Deuda Pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos extranjeros, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

3.- Incorporación de las Leyes de Reforma y restauración del Senado

Por una parte, se adicionan puntos relativos a la separación Iglesia-Estado:

- I. El Estado y la Iglesia son independientes entre sí. El Congreso no puede dictar leyes, estableciendo o prohibiendo religión alguna.
- II. El matrimonio es un contrato civil. Éste y los demás actos del estado civil de las personas, son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.
- III. Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en el artículo 27 de la Constitución.
- IV. La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sustituirá al juramento religioso con sus efectos y penas.

- V. Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento

Además de modificar los preceptos 51-52, 57-62, 64-67, 69-74, y 103-105.

4.- Atribución de facultades al Congreso de la Unión

A partir de los decretos de fecha 2 de junio de 1882, 31 de octubre de 1901, 20 de junio de 1908 y 12 de noviembre de 1908, las reformas y atribuciones que se le concedieron al Congreso fueron las siguientes:

- I. Para conceder premios y recompensas por servicios prestados a la patria o a la humanidad, y privilegios por tiempo ilimitado a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.
- II. Para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios.
- III. Para definir, determinar cuáles son las aguas de jurisdicción federal y expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las mismas.
- IV. Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República

5.- Reelección o no del presidente de la República

El texto original de la constitución de 1857 disponía “El presidente entrará a ejercer sus funciones el primero de diciembre, y durará en su encargo cuatro años”. No obstante, el 5 de mayo de 1878, durante la primera presidencia de Porfirio Díaz, el Congreso decretó, por un lado, en la segunda parte del artículo 78, la incorporación de la prohibición de la reelección del presidente para el periodo inmediato: “El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre, y durará en él cuatro años, no pudiendo ser reelecto para el periodo inmediato, ni ocupará la presidencia por ningún motivo sino hasta pasados cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones”.

Ahora bien, en menos de una década, el Congreso comenzó la marcha atrás al admitir con el decreto del 21 de octubre de 1887, durante la segunda presidencia de Díaz, en el mismo artículo 78, la reelección del presidente para

el “periodo constitucional inmediato”, al señalar: “El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él cuatro años, pudiendo ser reelecto para el periodo constitucional inmediato; pero quedará inhábil en seguida para ocupar la presidencia por nueva elección, a no ser que hubiesen transcurrido cuatro años, contados desde el día en que cesó en el ejercicio de sus funciones”.

6.- Sustitución de faltas temporales y absolutas del presidente de la República

Como es sabido, la Constitución de 1857 en su artículo 79 establecía que en el caso de faltas temporales y absolutas del presidente de la República, entrará a ejercer el poder el presidente de la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo durante la presidencia de Manuel González, estos numerales fueron modificados por decreto del 3 de octubre de 1882 para señalar, en el artículo 79, que en sustitución del presidente de la República en lugar del presidente de la Suprema Corte de Justicia entrará a ejercer el cargo “el ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente o vicepresidente del senado o la comisión permanente en los periodos de receso, durante el mes anterior a aquel en que ocurran dichas faltas”; en el 80, que el cómputo de su periodo se hará “desde el 1o. de diciembre del año anterior de su elección” y, en el 82, que a falta de la elección de presidente o si el electo no pudiera entrar en el ejercicio de sus funciones, se procederá en los mismos términos del artículo 79.

Finalmente, con el decreto del 6 de mayo de 1904, no sólo se incorpora junto al presidente la figura del vicepresidente de la República, incluso se le encarga a éste sustituir a aquél cuando no se presente el día designado por la ley a tomar posesión de su encargo, cuando ocurra su falta absoluta o se le conceda licencia para separarse de sus funciones (artículo 80).

7.-Protección y regulación de los derechos humanos

La Constitución de 1857 consagró la garantía de los derechos humanos al reconocer la existencia de ciertos derechos (naturales), mismos que la

Constitución hace suyos, asimismo exige a las autoridades el deber de respetar los derechos que otorga, lo cual daría lugar a la fórmula adoptada por la Constitución de 1917. Asimismo son reformados los artículos 7 (libertad de imprenta), artículo 5 (libertad de trabajo), artículos 31 y 35 (obligaciones y prerrogativas del ciudadano).

8.- Atribución al Congreso de la facultad para expedir los códigos de minería y comercio, (incluidas en el último las instituciones bancarias y autorización al Ejecutivo para expedirlos)

Durante la presidencia de Manuel González, el Congreso modificó la fracción X del artículo 72, relativa a las facultades del Congreso, para atribuirse, en lugar de la más genérica “Para establecer las bases generales de la legislación”, una más específica: “Para expedir códigos obligatorios en toda la República, de minería y comercio, comprendiendo en este último las instituciones bancarias”.

No obstante, al día siguiente, con un nuevo Decreto, pero ya no de reforma constitucional, el Congreso autorizó con un artículo único al ejecutivo para expedir esos códigos: “Se autoriza al Ejecutivo para expedir los Códigos de minería y comercio obligatorios en toda la República, incluyendo en el último las instituciones bancarias”.

9.- Redistribución de competencias de los tribunales (y reforma al Poder Judicial)

El 29 de mayo de 1884, la fracción I del artículo 97 fue adicionada para incorporar una excepción: “De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses de particulares, pues entonces son competentes para conocer los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito federal y territorio de la Baja California”.

10.- Actualización de la fórmula para la elección de diputados bajo un criterio poblacional

Originalmente, la Constitución contemplaba en su artículo 53: “Se nombrará un diputado por cada cuarenta mil habitantes, o por una fracción que pase de veinte mil. El territorio en que la población sea menor de la que se fija en este artículo, nombrará sin embargo un diputado”.

No obstante, con el decreto del 18 de diciembre de 1901, dicha fórmula fue actualizada para pasar de cuarenta mil a sesenta mil: “Se elegirá un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y territorio. La población del Estado o territorio que fuere menor de la que se fija en este artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario”.

CAPÍTULO 2

PROCEDIMIENTO Y ALCANCES DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO

2.1.- CLASIFICACIÓN DOCTRINAL DE LAS CONSTITUCIONES

La clasificación de las constituciones dentro del presente apartado se realizará en principio citando a algunos autores que nos dan su punto de vista en cuanto a la misma, para posteriormente generar una crítica al respecto.

César García Ramírez y Bernardo García Camino, nos señalan diversas categorías en cuanto a las clasificaciones de las constituciones al decir que: De acuerdo a su forma jurídica se pueden dividir tanto en escritas como en consuetudinarias; en ese sentido, la primera de ellas es la que se encuentra consagrada dentro de un documento de carácter solemne y supremo, revistiendo diversas formalidades para su estructuración, como podemos observar dentro de la que rige nuestro país. Por su lado, las consuetudinarias se representan a través de la conciencia del pueblo, es decir, aquello que la población considera de índole rector de la misma sin necesidad de encontrarse plasmado en algún medio escrito¹⁴.

El siguiente carácter por el cual se pueden clasificar las constituciones es de acuerdo a los mecanismos que se tienen para reformarlas; de esta forma encontramos las rígidas, que requieren de un procedimiento especial y de un órgano extraordinario para llevar a cabo esta tarea, distinto al que es llevado comúnmente para la elaboración de una norma secundaria; por otro lado, tenemos las de carácter flexible, siendo aquellas que no revisten mayor trascendencia respecto a su modificación, estando ajustadas al procedimiento de cualquier ley ordinaria¹⁵.

¹⁴Vid. GARCÍA RAMÍREZ, César, et. alt. Teoría Constitucional, IURE EDITORES, México, 2007, págs. 45-46.

¹⁵ *Ibidem*, pág. 79

Otro aspecto para catalogar las constituciones es de conformidad con su nacimiento u origen, en la cual se toma como base las circunstancias que fueron la vía gestora para su formulación. En este sentido se encuentran las otorgadas, las cuales el monarca da a la población en un acto de gracia, es decir libres de cualquier coacción hacia el gobernante; las impuestas, producto de una sublevación del pueblo que le es exigida al monarca generalmente de manera violenta; las pactadas o contractuales, dándose por voluntad tanto del pueblo como del gobernante, o bien entre provincias; y por último las ratificadas, mismas que para tener vigencia son sometidas a la votación de los nuevos Estados¹⁶.

Como complemento a la clasificación anterior, podemos mencionar la realizada por los autores Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona, dentro del libro Derecho Constitucional: El primero de los rubros se da en torno a su naturaleza formal o material; dentro de la naturaleza formal refiere al documento de carácter solemne, que contiene un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas de acuerdo a procedimientos especiales por órganos constituidos con esa finalidad. Por su parte las de carácter material es de carácter más extenso, al referir todas las reglas relativas a la transmisión y ejercicio del poder, figuren o no en el texto de manera expresa.¹⁷

Otra forma en que son clasificadas las constituciones se da en cuanto a su carácter, jurídico o real; siendo la primera de ellas donde se encuentran englobadas todas las normas que rigen dentro de una sociedad en un documento formal de carácter supremo. Por su parte las de carácter real se centran en la efectividad con que cuenta cada órgano de poder para regir al país, es decir, como repercuten en la sociedad en cuanto a su acatamiento¹⁸.

De la misma forma, los autores en comento nos señalan la clasificación de las constituciones tanto en un sentido democrático o no democrático; dentro de

¹⁶ Vid. *Ibidem*, pág. 80

¹⁷ Vid. FIX ZAMUDIO, Hector, et. alt., Derecho Constitucional, Segunda Edición, Porrúa, México, 2001, págs. 54-55.

¹⁸ *Ibidem*, pág. 56

la primera de ellas encontramos las que permiten a la persona sus derechos humanos, garantizan un mínimo de seguridad económica y el sistema político no se concentra en un solo individuo, siendo producto el mismo de la voluntad de la población por medio de la representación; en cambio su contraparte, rige dentro de los regímenes autoritarios arcaicos y las dictaduras militares, en donde los detentadores del poder imponen su voluntad fuera de todo fin legítimo¹⁹.

El siguiente aspecto a tomar por parte de estos autores se da en torno a si la constitución encuentra en sí misma principios novedosos para el derecho constitucional en general, o bien si por el contrario solo se han limitado a copiar lo establecido en otras normatividades de distintos países; teniendo entonces las de carácter originario o derivado.

La última forma que estos autores refieren se subdivide en tres aspectos: las constituciones normativas, las cuales son observadas fielmente por todos los gobernados; las nominales que carecen de realidad existencial, porque el proceso político no se adapta a ella; y las semánticas, las cuales han perdido su sentido de limitar la concentración del poder, el cual se ha detenido para beneficio de sus detentadores²⁰.

En ese contexto, podemos observar cómo la clasificación de las constituciones conlleva a analizarse a las mismas, con lo cual sus peculiaridades las separan del resto. Asimismo, dando una correlación existencial entre estas características que brindan certeza en su aplicación, evolución y modificación con respecto a la población, o bien generar la manera de percibir un Estado, ya sea como democrático o de forma autoritaria y monárquica.

¹⁹ Vid. *Ibíd.*, Pág. 57

²⁰ Vid. *Ibíd.*, Pág. 58

2.2.- EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL

Para poder entender el por qué de las reformas en materia constitucional en México, es necesario hacer referencia a lo que menciona el autor García Ramírez: *“...el Poder Constituyente Originario tiene la preocupación, humana al fin, de que su obra perdure y subsista, pues sabe que el tiempo al avanzar hará que la sociedad, que al fin y al cabo le dio vigencia, cambiará y por ello habrá necesidad de ajustar también el texto constitucional, es decir, quedará sujeto a revisión constante y permanente, con la posibilidad de cambiarla en algún momento.”*²¹. Es decir, una sociedad es cambiante con el paso del tiempo, situación por la cual las circunstancias imperantes en el momento de la conformación de la constitución no perduran indefinidamente, razón por la que las preocupaciones que se vieron plasmadas dentro de la Constitución pueden ya haber sido superadas, haber cambiado o incluso haber surgido otras de especial envergadura, por la cual es menester acoplar tanto la constitución a la sociedad como la misma sociedad a la constitución en un tiempo y lugar determinados.

Por otra parte, para poder abarcar de mejor forma este tema debemos entender más que reforma en sentido estricto, la palabra como un vocablo amplio, en el cual se encuentren tanto la adición, derogación, sustitución, correcciones y adecuaciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Establecido lo anterior, para que sea efectuada una reforma dentro de la Norma Fundamental de nuestro país, es menester que sea realizado por un órgano extraordinario, establecido por el Constituyente Originario, el cual se le ha denominado Poder Constituyente Permanente u Órgano Reformador de la Constitución, mismo que es integrado por el Congreso de la Unión y por las legislaturas locales; tomando como cierta la consideración siguiente:

²¹ GARCÍA RAMÍREZ, César, et. alt. Op. cit., Pág. 84.

“Esta estructura se explica con la idea del propio sistema federal y se reafirma al considerar la participación de las Legislaturas Estatales como Entidades Federativas e integrantes de la Federación, además de que se deja en manos de los poderes legislativos, por su integración a partir de la idea de la representación popular.”²²

En ese sentido podemos entender el por qué la conformación del órgano especial reformador de la constitución se integra tanto por el poder federal como por el local, derivado de la naturaleza con la que cuenta la nación, sentando como base la idea de una república democrática, federal y representativa.

Ahora bien, el numeral que otorga la facultad de reformar la constitución es el 135 de nuestra Constitución, estableciendo como requisito para que tales reformas surtan efectos y sean consagradas, que la votación que efectúe el Congreso de la Unión sea de las dos terceras partes, situación con lo que se corrobora su trascendencia. Asimismo, que los Estados las aprueben en su mayoría, producto como vimos del pacto federal con el que se encuentra estructurado nuestro Estado, para posteriormente el Congreso mismo, o bien la comisión permanente dé cuenta de esta situación.

Sin embargo, derivado de que el artículo 135 de la Norma Fundamental que nos rige es de carácter muy general, se debe de hacer un análisis sistemático en torno a los numerales 71 y 72 del mismo cuerpo legal con lo que se dé luz del procedimiento a seguir en materia de reformas a la Constitución Federal, máxime que no existe una ley secundaria que detalle su procedimiento.

En ese sentido, el primer aspecto a resaltar son los encargados de presentar la iniciativa de reforma, pudiendo ser el presidente de la República, los diputados, los senadores y las legislaturas de los Estados, así como los ciudadanos siempre que cubran el cero punto trece por ciento de las listas nominales.

²² GARCÍA RAMÍREZ, César, et. alt. Op. cit., Pág. 96.

La iniciativa de reforma debe pasar por las comisiones especiales del congreso de la unión, en este caso la de gobernación y puntos constitucionales para su dictamen, con la posibilidad de poder disponer un archivo de la misma. Sin que exista un procedimiento o mayoría especiales para el funcionamiento de las comisiones para esta función.

Una vez que es enviado el proyecto de reforma a los estados federativos, las legislaturas locales serán las encargadas de tener la misma como una iniciativa privilegiada, misma que pasará a sus respectivas comisiones para ser dictaminadas en ellas, para posteriormente tener dos vías; proponer a la legislatura estatal que apruebe la reforma o bien que sea rechazada.

El decreto aprobatorio o reprobatorio tendrá que publicarse en la gaceta o en el periódico del Estado, lo cual no se da con el fin de que adquiera vigencia, sino más bien para establecer de manera pública el cómputo realizado. Posteriormente, una vez aprobada el gobernador del estado no podrá hacer observaciones o vetarla.

Por otra parte, el proceso de reformas constitucionales adquiere otra peculiaridad cuando se trata de la formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes, en estos casos se hace intervenir, con una participación especial, a las legislaturas de los estados. En este sentido, los afectados deben otorgar su anuencia o negarla dentro del plazo de seis meses, mismo que transcurrido se tendrá por negada, así como el presidente elaborará un informe que debe rendir al respecto.

El Secretario de la Cámara de origen será el encargado de dar cuenta acerca de lo plasmado en el párrafo inmediato anterior, haciendo el cómputo concerniente para que posteriormente el congreso tenga por aprobada o no la reforma.

Por último, el decreto aprobatorio de la reforma constitucional es enviado al Presidente de la República, para que efectúe su publicación, sin tener la

facultad de vetar o hacer observaciones a la misma, como si es procedente con reformas a normatividades de carácter secundario.

2.3.- LÍMITES A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

Dentro del tema referente a las reformas constitucionales que pueden ser llevadas a cabo existe una disparidad de ideas, consagrada en dos tesis fundamentales, la primera que limita la reformabilidad de la misma a ciertos aspectos, tales como valores y principios; y su contraparte, que la expresa dentro de un ámbito ilimitado para cualquier asunto.

La tesis que establece límites a la reformabilidad de la constitución se basa en que la misma contiene aspectos específicos de carácter especial en torno al pueblo del cual derivan, siendo de carácter irreformable salvo que sea consentida directamente por la sociedad. En ese sentido esta parte estructural de las normas fundamentales ha sido llamada: “...*decisiones políticas fundamentales o cláusulas de intangibilidad.*”²³

Los autores que pugnan por esta idea de limitar las reformas constitucionales, afirman que tiene como fundamento la soberanía popular, misma que solamente fue expresada en torno al Poder Constituyente Originario y no así por el Poder Constituyente Revisor, por lo cual las modificaciones que sean realizadas por este último sólo deben versar como adecuador del texto a la realidad nacional y no así efectuar cambios trascendentales a la misma.

Luego, el fondo intrínseco que le da su naturaleza al Estado no puede verse afectado por las modificaciones que se pudiesen llevar a cabo, puesto que la soberanía expresó su voluntad por conducto del Constituyente Originario, el cual al extinguirse sólo otorga la facultad de acoplar la misma a la realidad social y no así un cambio profundo.

Por su parte, la tesis que acepta la reformabilidad ilimitada del texto constitucional se basa en la idea que el Poder Constituyente Originario reviste

²³ GARCÍA RAMÍREZ, César, et. alt. Op. cit., Pág. 85.

un ámbito de aplicación continua, y que éste mismo les otorga la facultad extraordinaria de modificar la constitución, pues lo hacen en ejercicio directo de la voluntad popular, misma que en ningún momento se extingue, sino solamente se da en etapas.

De gran aporte es dentro del ámbito de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la idea de que en ningún precepto de la misma es declarado como irreformable cierta particularidad, por lo cual, la reformabilidad de la misma puede generarse dentro de cualquier aspecto, producto del Poder Constituyente Permanente.

Por su parte el autor Felipe Tena Ramírez nos da una relación sintética con respecto a la limitación en cuanto a la reformabilidad de la constitución, dividiéndola en cuatro vertientes:

La primera de ellas dentro de su cuerpo normativo admite expresamente la posibilidad de reformar ilimitadamente los preceptos que en ella se consagran, significando así que el Constituyente Originario delegó en el poder instituido la totalidad de la soberanía a efecto de revisar y modificar el texto integralmente de acuerdo a las necesidades que surjan dentro del Estado en el momento preciso²⁴.

La siguiente vertiente se da al tenor de que en el texto de la norma fundamental se excluyen preceptos de índole supremo, tales como los principios básicos de la sociedad, que no pueden ser alterados de ninguna forma al ser consagrados por la soberanía popular.

Dentro de la tercera vertiente, se encuentran las constituciones que dentro de su cuerpo normativo no refieren expresamente principios de carácter inmodificable, sin embargo, sí se hace una connotación a aspiraciones sociales o conquistas políticas de gran importancia para el Poder Constituyente

²⁴Vid. TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, decimoséptima edición, Porrúa, México, 1980, Págs. 54-55.

Originario, mismos que para una revisión y modificación conllevarían un procedimiento complejo.

Como última vertiente tenemos aquellas constituciones que no se pronuncian en ningún aspecto de los señalados anteriormente, sino que instituyen la facultad indefinida y general de ser revisadas y modificadas. En este sentido podemos encontrar la Constitución Política de nuestra país, en el numeral 135, que otorga la facultad de adicionarla o reformarla sin limitación alguna, salvo los requisitos señalados en el mismo.

Por lo que consideramos que por lo que respecta a la misma Constitución de nuestro país, el Constituyente Originario otorgó la pauta para que pudiera ser modificada sin restricciones; situación que se reafirma con lo siguiente:

“... a falta de disposición expresa en nuestro texto constitucional, el Constituyente Permanente puede llevar a cabo por vía de adición o reforma cualquier modificación a la ley suprema.”²⁵

Sin embargo, también podría sostenerse la tesis contraria, en el sentido de que si bien no es expresada una limitante, tampoco es expresada de forma textual la facultad de reformabilidad ilimitada.

Otra forma de limitación a las reformas constitucionales nos la refiere el autor César Carlos Garza García, dentro de su obra Derecho Constitucional Mexicano, que señala lo siguiente:

Si bien jurídicamente se puede hablar de que la constitución no tiene límites dentro de sí misma para ser reformada, debe considerarse que la misma sí encuentra limitaciones de carácter lógico, por significar los elementos inherentes a lo que debe fundar o promover un orden jurídico, respetando una

²⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. cit., Pág. 56.

ideología y naturaleza que da su peculiaridad a cada Estado y sociedad en general²⁶.

Su principal objetivo, mismo que no puede ser cambiado, es el establecer un Estado de Derecho, contrario a cualquier tipo de absolutismo o anarquismo. Posteriormente darle el reconocimiento merecido a la figura del gobernado, en cuanto a ciertos derechos mínimos tales como la vida, la libertad, seguridad jurídica etc.

La constitución al establecer la separación de funciones como producto de una estabilización del poder con pesos y contrapesos, la misma no puede cambiar a una forma desorganizada y monopólica que ejerza un totalitarismo, ya que con esto se romperían las vertientes de pensamiento que se han dado a lo largo del mundo con respecto a un Estado de Derecho garantista.

Por último, existen ciertos mecanismos y herramientas que permiten tener una efectividad necesaria a los preceptos constitucionales, de este modo, los mismos no pueden ser modificados arbitrariamente, sino por el contrario, deben ser las vías que aseguren el respeto y principios tanto de los gobernados como del Estado en sí mismo.

Para finalizar este tema, es oportuno hacer referencia a lo que afirma el autor Sánchez Bringas: *"...la Constitución, como todo elemento que integra el objeto del estudio del derecho, debe examinarse al margen de los juicios de valor y de elementos ajenos a la dinámica normativa. Por ello, el derecho no puede dar una respuesta al problema de determinar si una norma es o no "justa" porque si lo hiciera dejaría de ser ciencia al adoptar posiciones ideológicas."*²⁷

Creemos que puede darse una síntesis de lo referido anteriormente por los diversos autores, en el sentido que ésta debe cambiar y regir de acuerdo a los

²⁶ Vid. GARZA GARCÍA, César Carlos, Derecho Constitucional Mexicano, McGraw-Hill, México, 1997, Pág. 43.

²⁷ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional, decimosegunda edición, Porrúa, México, 2011, Pág. 240.

paradigmas sociales imperantes en el momento en que se encuentra la sociedad, cambios que deben dejar de lado postulados filosóficos y centrarse en las necesidades del Estado; empero, no pueden hacerse reformas sin fines precisos, que garanticen en su totalidad los derechos de los gobernados y el desarrollo del país, a riesgo de crearse reformas sin contenido.

2.4.- ALCANCES DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

Con respecto a los alcances en las reformas constitucionales, es pertinente adoptar las ideas expuestas por el autor Felipe Tena Ramírez, dentro de su obra Derecho Constitucional Mexicano:

El primer alcance que tiene toda constitución es el de establecer un orden jurídico que rijan a toda la sociedad, con lo cual deje de lado tanto la anarquía como el absolutismo. Asimismo, en la conformación de este orden, es menester que la misma fije claramente las competencias a desarrollar por parte de los órganos detentadores del poder constituido que rijan al Estado, guiándose por una serie de principios de índole supremo, tales como la separación de poderes y el respeto de la persona.²⁸

Para lograr de mejor manera sus objetivos, concordamos con la idea que el Poder Constituyente Originario al no establecer ninguna restricción a la reformabilidad de la Constitución, debe basarse dentro de lo posible en los factores reales que inciden en la sociedad, es decir, que en la forma que se implementen las reformas pertinentes su objeto sea el necesario para alcanzar un fin de bienestar entre la población.

Por ello, Tena Ramírez nos refiere que debe existir una congruencia entre la norma y la realidad: *“... cuando la ecuación se rompe y nace la incongruencia entre la realidad y la regla, entre lo normal y lo normado, entonces la Constitución deja de merecer el calificativo de vigente en los preceptos que no*

²⁸ Vid. TENA RAMÍREZ, Op. cit. Págs. 27-28.

están incorporados a una conducta real y efectiva y que por ello no pasan de ser mero conjunto de proposiciones."²⁹

Podría considerarse que se convierten en letra muerta, por así decirlo, las disposiciones normativas de índole supremo una vez que no son efectuadas dentro del ámbito social, con lo que se dé una paridad entre los propósitos del constituyente y lo materializado.

Por otra parte, dentro de los alcances que puede llegar a tener toda Constitución, en este caso la de nuestro país, es referente a un sistema de índole internacional, derivado de la primera y segunda guerra mundial, por la cual los Estados en principio se comprometieron a mantener la paz mundial creando así la Organización de las Naciones Unidas. Posteriormente derivado de ese fin primordial se han elaborado distintos convenios, pactos y tratados entre los sujetos internacionales para proteger primordialmente a la persona, con lo que los derechos humanos se han convertido en una barrera infranqueable que debe guiar a todo poder constituyente.

En ese sentido, si bien es cierto, que nuestra Constitución pudiera tener alcances ilimitados en lo interno, también lo es, que participamos dentro de un nuevo orden mundial, lo cual restringe la capacidad reformativa de nuestra normatividad, siempre velando por la dignidad del ser humano y la paz mundial, producto del compromiso internacional que fue suscrito y ratificado por nuestro Estado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, de manera incorrecta desde nuestro punto de vista, ha decidido que las limitaciones a los derechos humanos vigentes dentro del bloque de constitucionalidad actual que se encuentren dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deben ser acatadas por las autoridades, violando así los tratados en materia de derechos humanos celebrados en el exterior. Jurisprudencia que lleva por

²⁹ Íbidem, pág. 29.

rubro: *DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.*³⁰

Luego, no existe limitación alguna para que el Constituyente Permanente pueda restringir los derechos humanos de los pobladores del territorio, evadiendo así sus responsabilidades de carácter internacional señaladas anteriormente, estando entonces la persona sujeta al arbitrio de los que pudieran reformar la Constitución Federal, en un estado de inseguridad jurídica que permea con el carácter universal y de progresividad con que se encuentran revestidos.

Para poder entender de mejor manera lo anterior hacemos referencia a lo expresado por el autor Felipe Tena Ramírez: *“...lo ocurrido dentro de cada Estado no es ya cosa ajena para los demás Estados, sino que la solidaridad internacional compromete a cada uno con respecto a los demás, obliga a quebrantar las murallas de la antigua y hermética soberanía y permite que se conviertan en temas de derecho internacional algunos de los que anteriormente pertenecían al ámbito exclusivo del derecho interno.”*³¹

Como nos podemos dar cuenta, la postura de México con respecto a los alcances en las reformas constitucionales que pudiera implementar, contrarían ese nuevo espíritu de solidaridad, en especial por lo que refiere a derechos humanos; cabría hacerse la pregunta entonces si nuestro país está o no está cumpliendo esta nueva visión mundial, o si por el contrario en búsqueda de soluciones a corto plazo ha implementado reformas de índole constitucional por

³⁰ Vid. Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Décima Época, página 202, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 202.

³¹ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. cit., Págs. 34-35.

encima de sus facultades soberanas otorgadas en parte a la comunidad internacional.

Entonces el Poder Constituyente actual en México parte de la idea de que la reformabilidad de la Constitución no tiene límites y por otra parte deja de lado los compromisos suscritos y ratificados por el Estado, recordando que el Derecho interno no puede ser excusa para incumplir con los tratados internacionales; por lo que consideramos que el alcance del reformador es el Derecho Internacional.

Por lo anteriormente dicho, podemos concordar con algunos autores en el sentido de que, una vez realizada la reforma constitucional tiene la misma jerarquía que los demás preceptos, sin que pueda existir contradicción que la hiciera en determinado momento inconstitucional o ilegal, aunque si podría ser considerada de violatoria al Derecho Internacional. Dejando a salvo únicamente el derecho de atacar el procedimiento de su modificación, al no cubrir los requisitos que señala la misma normatividad, ya que de encontrarse viciado formalmente jamás llegaría a la vida jurídica suprema.

CAPÍTULO 3

EFICACIA Y FACTIBILIDAD DEL CONTROL PREVIO EN BENEFICIO DE LA POBLACIÓN

3.1.- LA INICIATIVA DE LEY

Para poder adentrarnos en el presente tema, es necesario establecer la conceptualización de una iniciativa de ley:

“UNA INICIATIVA, en su sentido jurídico amplio, es la facultad o el derecho que la constitución otorga y reconoce a ciertos servidores públicos, entes oficiales y particulares a proponer, denunciar o solicitar al órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición...”³²

Es decir, en principio la iniciativa debe encontrarse plasmada dentro de la norma de mayor jerarquía en el país, con lo cual exprese de manera detallada quiénes pueden llevar a cabo un planteamiento ante el poder legislativo, a efecto de que éste se pronuncie al respecto. Nuestra norma fundamental dentro del numeral 71 establece que el Presidente de la República, los Diputados y Senadores de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la ciudadanía (cero punto trece por ciento) pueden proponer una ley o decreto.

Observando que la norma fundamental es de carácter restrictivo, pues se señala expresamente quién puede dar a conocer una iniciativa al poder legislativo, misma que tendrá que recorrer todo el procedimiento legal que establece el mismo cuerpo legal.

Para poder entender mejor lo anteriormente dicho, el autor Elisur Arteaga Nava divide a las iniciativas en dos clases, las auténticas y las no auténticas; y las propias e impropias:

³² ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional, segunda edición, Oxford, México, 2002, Pág. 563.

Dentro de las iniciativas auténticas encontramos aquellas que son formuladas ante el cuerpo legislativo por los entes autorizados para hacerlo, provocando la acción del órgano en búsqueda de la formación de leyes o decretos; por su parte las no auténticas se dan en razón que la misma se presenta ante una cámara de origen que se encuentra imposibilitada para llevarla a cabo, al ser incompetente debido a la materia que plantea, asimismo aquellas que se estén llevando ya en la legisladora o bien hubiesen sido desechadas dentro del mismo periodo de sesiones.³³

Por su parte, las iniciativas propias son las que son formuladas por los funcionarios establecidos dentro del numeral 71 de la norma fundamental, presentando cierta clase de requisitos como es la exposición de motivos, fundamento constitucional, el proyecto de ley o decreto redactado y lo relativo al derecho transitorio³⁴

En cambio las iniciativas impropias son las que en ejercicio de una facultad o derecho establecido en la Constitución formulan ante los entes oficiales con el único requisito de una solicitud clara y el fundamento para solicitarla; encargándose las comisiones de la respectiva cámara legislativa de estructurar en forma la iniciativa presentada³⁵.

Corroborando entonces que la iniciativa de ley o decreto es la llave que abre la puerta de las posibilidades en cuanto a reformas se refiere, debido a que derivado de un análisis detallado de la problemática a resolver, se plantean ante el legislador con el objeto que sea establecida como una norma de carácter general que rija a la sociedad.

3.2.- RIGIDEZ CONSTITUCIONAL

La rigidez constitucional, como vimos dentro del tema correspondiente, atiende a una peculiaridad que se encuentra dentro de la naturaleza de distintas

³³ Íbidem, Pág. 198

³⁴ Íbidem, Pág. 199

³⁵ Ídem.

constituciones políticas, por medio de la cual se diferencia de los distintos cuerpos normativos que rigen dentro de la sociedad.

La rigidez a la cual nos referimos se encuentra presente expresamente dentro de nuestra Constitución, empero, García Ramírez afirma: *“Como se mencionó, México tiene una Constitución rígida, pero la hegemonía política permitió reformas continuas y frecuentes como instrumentos para establecer la política gobernante en turno; sin embargo, no debe considerarse un error de la institución, sino un abuso de quienes ocupaban los cargos públicos.”*³⁶

Si bien es cierto, que nuestro cuerpo normativo supremo establece un procedimiento de reforma del mismo de carácter rígido, como se estableció al analizar el artículo 135 de la misma, también lo es que, dentro de la historia de nuestro país por muchos años gobernó un solo partido político; el cual mayoritariamente encontraba respaldo tanto a nivel federal como local, razón por la cual le era factible implementar distintas reformas a la Constitución Política sin un verdadero control o contrapeso que rigiera las mismas.

Peor aún, con este modelo que se siguió durante muchos años (y que actualmente permea de nueva cuenta), el instrumento más importante de carácter jurídico que rige a nuestro Estado, mismo que le da una identidad y firmeza a su desenvolvimiento, ha sido utilizado para fines particulares en vez de fines generales, lo cual ciertamente es un abuso de los detentadores del poder, máxime que son los representantes supuestamente de la voluntad del pueblo.

De la misma forma, como apuntamos anteriormente, la norma suprema no establece expresamente las restricciones pertinentes para modificarla, situación por la cual puede ser utilizada como un instrumento para llegar a cualquier finalidad, aunque ésta no sea el bien común; empero debiendo tomar siempre en cuenta lo siguiente: *“Los únicos límites a la actividad reformadora que se deducen del artículo 135 son que la carta magna subsista y que las reformas*

³⁶ GARCÍA RAMÍREZ, César, et. alt. Op. cit., Pág. 99.

*respondan a las relaciones de poder existentes en un momento determinado; de otra manera ella puede ser rebasada o desconocida.*³⁷

De otra manera, si la rigidez solamente se encuentra plasmada dentro de la letra del texto fundamental, sin que realmente sea llevado a cabo el fin último de la misma, se entra en un ámbito jurídico en el cual su reformabilidad se vuelve constante y sin límites fijos, que su naturaleza se pierde, siendo una norma más de la generalidad.

Asimismo, no puede desconocerse completamente la Constitución, de lo contrario entraríamos a un ámbito de la ley del más fuerte, así como el Estado perdería la rectoría que tiene tanto en lo interno como en lo externo. La rigidez constitucional, dentro del procedimiento especial a llevar a cabo para lograr un cambio en la norma, impone como obligación el no poder desconocerla y abrogarla completamente.

3.3.- PARTICIPACIÓN POPULAR

Uno de los fines más importantes de todo Estado de Derecho es permitir que los gobernados realicen su proyecto de vida, garantizándoles libertad y seguridad en sus relaciones con otros particulares.

Para que el Estado pueda lograr esta finalidad debe estar atento a la voluntad del pueblo, en tanto que es sobre el que recaen principalmente las decisiones de los poderes constituidos. Asimismo, producto de ser la fuente primaria de toda organización estatal, la soberanía que reside en la voluntad del mismo, teniendo por cierta la siguiente afirmación: *“En todo régimen representativo, el pueblo no tiene más autoridad que la de elector; él es la fuente de toda autoridad, pero no la ejerce por sí mismo; eso sólo bastaría para concluir que en un Estado de Derecho, de régimen representativo, el pueblo no puede jurídicamente gobernar por sí mismo...”*³⁸

³⁷ ARTEAGA NAVA, Elisur. Op. cit., Pág. 563.

³⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe. Op. cit., Pág. 58.

De lo anterior podemos deducir, que sería imposible atender a la voluntad de cada persona en particular, pues se llegaría a un caos en el que los intereses individuales permeen contra los intereses generales. Razón por la cual nuestra República tiene la peculiaridad de regirse por un sistema representativo y democrático, con lo cual las personas elegidas tomen las decisiones que impactarán en la esfera social de los gobernados.

Con respecto a la participación del pueblo dentro de las reformas a llevar a cabo, tenemos la corriente decisionista que establece: *“Esta tendencia proclama al pueblo como única explicación de toda posibilidad constitucional, de todo poder. Es el pueblo el único apto para asumir las decisiones que existencialmente deben caracterizar la unidad política considerada en su particular forma de existencia”*³⁹.

Como podemos ver, dentro de la corriente decisionista se toma a la población como la pieza clave y base de todo el Estado, dentro de sus elementos que lo conforman, partiendo de ahí para generar el sistema de sociedad que se plantee de acuerdo a las expectativas de la misma. Por lo cual, los poderes que posteriormente se constituyan no podrán rebasar los límites que les han sido impuestos por la población; asimismo, ésta tiene en todo tiempo la facultad de organizarse como mejor crea conveniente. Situación que vemos plasmada expresamente dentro del artículo 39 de nuestra Constitución.

Existe entonces un límite para los representantes que se encuentran dentro del poder, considerando que no pueden rebasar la voluntad del pueblo, y mucho menos menoscabarla e incluso coaccionarla para que no sea expresada.

De igual forma lo señaló en su momento Rousseau al afirmar que: *“Afirmando pues, que no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general, jamás deberá enajenarse, y que el soberano que no es más que un ser colectivo, no*

³⁹ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Op. cit., Pág. 237.

*puede ser representado sino por el mismo: el poder se transmite, pero no la voluntad.*⁴⁰

El pueblo siempre y en todo momento es el encargado de decidir la forma en que se ejerce la soberanía, resultado de que la misma resida en éste, por lo cual los órganos y las instituciones que detentan el poder y llevan a cabo las finalidades en ninguna forma pueden sobrepasar la voluntad de la colectividad, de lo contrario se violaría la misma soberanía del Estado.

En ese mismo sentido afirma José Barragán que: *“...los derechos de los ciudadanos no derivan ni de la sociedad ni de la ley, sino al revés, la ley y todo tipo de autoridad, además de deber su razón de ser a la protección de derechos de los individuos, son posteriores a los mismos.”*⁴¹

Entonces las autoridades y en especial los funcionarios que llevan a cabo lo designado de acuerdo a la ley, jamás pueden rebasar esos límites, porque se sostienen los mismos dentro de la voluntad popular; luego si tanto la ley como los órganos violan los derechos de las personas, se establece una incongruencia entre el principio de soberanía y el autoritarismo, razón que deja sin fundamento y legitimación el actuar de las instituciones.

Viendo entonces que aquellos que actuaron más allá de sus funciones encomendadas por la ley, en ejercicio de la voluntad general, pierden su carácter de autoridad para ser un simple individuo sin sustento legal y legítimo, debiendo ser enjuiciado por los procedimientos que para protección de la sociedad han sido instaurados.

Gamas Torruco afirma que: *“La voluntad general crea así la Constitución. La representación en los órganos de gobierno queda sujeta a una pluralidad de obligaciones. El representante democrático –a diferencia del autocrático- tiene que ejercer su representación, no sólo dentro del marco de la Constitución, sino*

⁴⁰ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, et. alt.. Teoría de la Constitución, tercera edición, Porrúa, México, 2007, Pág. 118.

⁴¹ Íbidem, Pág. 121.

además, de conformidad con la interpretación constitucional que formule la “voluntad general”⁴².

Esto es, toda reforma que sea gestada tanto de la Constitución Federal como de cualquier cuerpo normativo dentro de nuestro país, para atender a las máximas que existen en todos los Estados de Derecho actuales, así como a las especificaciones que otorga la misma norma fundamental, es necesario y obligatorio que atiendan el sentir y pensar del pueblo; debido a que las actuaciones de las autoridades y la expedición de las normatividades tendrán el impacto directo sobre el mismo. Solo el pueblo sabe lo que le hace falta y es deber de los representantes darles el cauce correcto a los mismos.

Algo que puede generar alerta al respecto de la participación popular dentro de las reformas constitucionales es lo siguiente: *“El que haya únicamente una combinación de órganos capaz de reformar la constitución y de que no exista ninguna barrera a su actuación, lleva a concluir que ella y no el pueblo, en la realidad, es la única soberana. Esa combinación, mediante reformas, puede cambiar de forma de gobierno, crear nuevas instituciones jurídicas, suprimir las existentes y, lo que es más, puede alterar los derechos individuales.”*⁴³

Situación que causa alarma, puesto que si consideramos las situaciones planteadas en la cita referida, así como dentro del cuerpo del presente trabajo, encontramos que en realidad la soberanía que por mandato constitucional reside en el pueblo, bien puede verse limitada o utilizada para fines particulares, en pro de una supuesta representación por parte del Poder Constituyente Permanente.

Es por ello, que la forma de elección de los representantes, que posteriormente pudieran integrar al reformador de la Constitución, tiene que ser de una manera informada, recayendo en personas con altos principios éticos y que busquen salvaguardar el interés general. De la misma forma, hacer

⁴² GAMAS TORRUCO, José, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 2001, Pág. 150.

⁴³ ARTEAGA NAVA, Elisur. Op. cit., Pág. 564.

sabedora a toda la población de que los representantes que eligen no solamente se encuentra para generar normas secundarias, sino que pueden afectar todo el orden jurídico desde el nivel primigenio.

Como formas de limitaciones a las facultades de las autoridades y producto de la participación de la población en la creación de las normas y su aplicación, se han establecido tres figuras relevantes: el referéndum, la iniciativa popular y el plebiscito.

De acuerdo con José Barragán: *“Referendum, es el acto por el cual el pueblo o el cuerpo electoral, en su sistema democrático aprueba o rechaza de los representantes constitucionales legales, una reforma o adición constitucional...”*⁴⁴

Por lo cual tenemos al referendum como una forma de participación activa de la población con respecto al actuar de sus gobernantes, en especial de los legisladores al implementar o buscar implementar una norma de índole superior en la sociedad; con lo cual se expresa si la voluntad de la generalidad es de aprobación o rechazo sobre la misma, considerando todas las vertientes que pueden presentarse derivadas del cambio.

Como dato dentro de nuestro país, podemos señalar que el referéndum dentro de la normatividad mexicana no tiene aplicación, cuando el presidente Juárez y su secretario Sebastián Lerdo de Tejada intentaron implementarlo junto con su procedimiento a seguir, fracasó rotundamente.

La figura en comento puede tener la característica de obligatoria o facultativa; en el primero de los casos la norma debe tener el carácter de aprobatoria por la mayoría de la población para que surta sus efectos, por su parte de ser facultativa la misma puede ser incorporada dentro del sistema legal por otros medios, ya sean de carácter general o específico. Asimismo, encontramos una forma de referéndum alternativo, por el cual una iniciativa está condicionada a que la mayoría de la población la solicite.

⁴⁴ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, et. alt.. Op. cit., Pág. 236.

En relación con lo anterior, es menester citar lo siguiente: *“El auténtico referendúm, como complemento de la obra de la asamblea constituyente, es el sistema más democrático y apegado a las tesis del poder constituyente.”*⁴⁵

Como podemos observar, la figura en comento es una forma directa de que la población regule el ejercicio del poder constituyente, en su carácter permanente, siendo así una expresión de la soberanía originaria, logrando una certeza en la implementación de las normas reguladoras de la vida en sociedad.

La siguiente figura a analizar es la iniciativa popular, que de acuerdo con el autor nos refiere lo siguiente: *“Consiste en la facultad que se reconoce al cuerpo electoral o a una parte de este para promover reformas de normas constitucionales.”*⁴⁶

En este sentido vemos cómo la participación de la población se vuelve de carácter más activo, en relación a buscar solucionar los problemas que existen en la sociedad incorporando ciertas leyes dentro del sistema jurídico que rige en ese momento, evaluando las circunstancias y los medios para llevar a cabo una finalidad concreta.

Este modelo lo acoge nuestra norma fundamental, dentro del artículo 71 en su fracción IV, dando la facultad a los ciudadanos de iniciar leyes o decretos, siempre que se cubra el número equivalente al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores. Es decir, la facultad aquí consagrada se establece a la población que cumple con los requisitos que le impone el mismo cuerpo normativo para considerarse ciudadano, mismos que se encuentran dentro del numeral 34.

Con este procedimiento podemos ver que la ciudadanía tiene un medio de control para poder ejercer de manera correcta su soberanía, libre de abusos por parte de las autoridades y de los partidos políticos; solamente cabría en este caso preguntarse si estos mismos ciudadanos cuentan con la educación

⁴⁵ GAMAS TORRUCO, José, Op. cit., Pág. 164.

⁴⁶ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, et. alt.. Op. cit., Pág. 237.

necesaria en principio para saber que tienen este derecho para posteriormente encontrar el cómo hacerlo valer y con qué finalidad. Recordando que la comprensión de la normatividad en general se encuentra centrada sólo en un ámbito específico de personas, y no así de toda la población.

La última figura a analizar es el plebiscito que de conformidad con José Barragán nos señala: “...*forma de manifestación de la sociedad civil frente a un planteamiento del gobierno, todo encuadrado en un sistema semidirecto o semirepresentativo.*”⁴⁷

Con este sistema de control por parte de la población se puede dar un equilibrio entre las acciones que día tras día lleva a cabo el gobierno y la voluntad de los individuos que se ven afectados por la misma, ya sea de forma mediata o inmediata. Asimismo, incentiva un ámbito de comunicación constante entre el pensamiento de los pobladores y el actuar de las instituciones, buscando dar un equilibrio entre ambas.

Existen semejanzas con respecto al referéndum, en cambio, podemos destacar que el plebiscito se da en torno a un hecho de la vida política, más que en contra o a favor de una ley en especial. Con lo cual se logra una ratificación continua de los representantes que detentan el poder y que asimismo puede adquirir un carácter de obligatorio o facultativo.

Siendo entonces un medio de control de mayor amplitud, visto que se da un control permanente de las acciones de toda persona que se encuentra en el Gobierno, y de adquirir el carácter de obligatorio, poder cambiar a aquellos que no se encuentra ejerciendo sus labores según lo requerido. Considerando desde nuestro punto de vista como una forma de garantizar el actuar de las autoridades.

Es así como observamos que la población debe tener mecanismos adecuados para ejercer la soberanía que en principio reside en ella, por lo cual distintos Estados han implementado esta serie de figuras jurídicas a efecto de

⁴⁷ Íbidem, Pág. 239.

generar un control por parte de la población de lo que sus representantes realizan en el poder que les fue conferido. Asimismo, siendo los individuos quienes de mejor manera ven las peculiaridades que rigen en la sociedad, impulsar un cambio que genere bienestar y satisfacción entre los mismos.

Por lo cual, queda pendiente en nuestro país implementar estas figuras de manera correcta, con lo cual se logre un control del actuar de los gobernantes, así como generar un sentimiento de bienestar entre la población, sabiendo que lo realizado por su representantes no queda a su simple arbitrio. No obstante, se deben llevar a cabo con cautela y con una base amplia tanto de principios éticos como educación en las ramas específicas.

3.4.- IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY SECUNDARIA DEL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL

Como hemos visto a lo largo de los temas desarrollados, nuestra Constitución Política que rige a toda la República, tiene la peculiaridad de que las reformas que sean implementadas deberán pasar por un procedimiento especial, distinto al que es realizado en la configuración y reformas de leyes secundarias, estando a cargo de un órgano constituido para esta finalidad únicamente; situación que la hace ser de carácter rígido.

En ese sentido, el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala la posibilidad que la misma sea modificada o adicionada siempre y cuando cumpla con los requisitos que el mismo numeral señala, con respecto a las votaciones de los órganos legislativos, como es el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, producto del pacto federal que fue generado como presupuesto a la estructuración del Estado mexicano, de manera democrática.

A pesar de que el citado artículo no establece el cómo realizar este procedimiento, sentando las bases para que sea generado en un ámbito de certeza y seguridad jurídica, por lo cual es necesario remitirse a los numerales 71 y 72 del mismo cuerpo normativo para llevar a cabo los pasos

implementados en éstos. Situación que desde nuestro punto de vista es incorrecta, pues los mismos rigen para iniciativas de ley o decretos con una naturaleza distinta a la que tiene la Constitución.

En ese tenor, si bien es cierto, que la norma fundamental en ningún momento debe especificar procedimientos que deben quedar al calce de normas reglamentarias, también lo es, que para el caso que nos concierne, no existe ninguna norma procedimental del artículo en comento. Sea por desdén de los legisladores o bien porque creen que los pasos para instaurar una reforma constitucional ya se encuentran previstos en la legislación máxima, no aportan una metodología de carácter especial, que realmente revista la singularidad que merece la norma fundamental. En este sentido, consideramos que no existe ninguna garantía para que el procedimiento a llevar a cabo dentro de las reformas de carácter constitucional cumpla con presupuestos de mayor envergadura, dado que las mismas tienen un impacto distinto a las que se prevén en normas secundarias, pudiendo afectar tanto la forma de gobierno como los derechos humanos de los gobernados.

Se ha dejado de lado la naturaleza especial con que cuentan las reformas de índole constitucional, generándose una complementación por medio de artículos establecidos para otro fin, los cuales al ser instaurados por el Constituyente Originario fueron previstos para llevar a cabo otro tipo de procedimientos, tales como son las leyes y decretos de índole secundarios, no así cambios a la norma fundamental.

Con base en lo anterior consideramos como urgente que sea establecida una ley que reglamente de manera precisa los requisitos, las facultades de las personas que intervengan en su configuración, los tiempos y modos de llevarlas a cabo y más aún, procedimientos que permitan a la población estar al tanto de las iniciativas de reformas a la constitución, el modo de hacer observaciones y en su caso el número necesario de electores para detenerlas o impulsarlas.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se caracteriza por ser una Constitución rígida, cualidad que le permite exigir un procedimiento especial para su reforma o adición.

SEGUNDA.- Las reformas constitucionales tienen como característica principal lograr un equilibrio entre la realidad política y social que se vive en un Estado, sin que por ello se vea afectada la forma de gobierno.

TERCERA.- Las iniciativas de reforma se ven directamente afectadas por intereses políticos, los cuales ejercen presión en el procedimiento de reforma o adición a la constitución. Instituyen por lo tanto, que una posible reforma constitucional se encuentre al beneficio particular y no así al bien común de la sociedad.

CUARTA.- En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el artículo 135 no remite a una ley secundaria para seguir el procedimiento de reforma, en cambio, se sigue a la luz el mismo proceso requerido para la creación de leyes.

QUINTA.- El número de reformas constitucionales realizadas en los periodos de gobierno por los detentadores del poder, debe tener relación directamente proporcional con los beneficios obtenidos a largo plazo una vez puesta la reforma en marcha.

SEXTA.- Resulta necesario implementar una ley secundaria del artículo 135 constitucional, puesto que serviría de apoyo al ciudadano para combatir una iniciativa de reforma que desde su propuesta se observe pretenciosa y en beneficio para una minoría.

FUENTES CONSULTADAS

DOCTRINA

ALAMILLO RUIPEREZ, Javier, Algunas Consideraciones sobre la Reforma Constitucional, Editorial Porrúa, México, 2003.

ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional, Segunda Edición, Editorial Oxford, México, 2002.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José, Teoría de la Constitución, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 2007.

CARBONELL, Miguel, Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1999.

COLOMBO MURÚA, Ignacio, Limites a las Reformas Constitucionales, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2011.

FIX ZAMUDIO, Héctor, Derecho Constitucional, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2009.

GARCÍA RAMÍREZ, César, Teoría Constitucional, Iure Editores, México, 2007.

GARZA GARCÍA, César Carlos, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial McGraw-Hill, México, 1997.

RAGONE, Sabrina, El control judicial de la reforma constitucional aspectos teóricos y comparativos, Editorial Porrúa, México, 2012.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho constitucional, decimo segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2011.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2005.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho constitucional mexicano, decimo séptima edición, Editorial Porrúa, México, 1980.

TORRUCO GAMAS, José, La constitución de Cádiz de 1812 en México, Editorial Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, México, 2005.

VALADÉS, Diego, Las funciones de la reforma constitucional, el proceso constituyente mexicano, Editorial Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, México, 2007.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Decima Época, pagina 202, libro 5, abril del 2014. DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

ELECTRÓNICAS

NATIONAL ARCHIVES, La Constitución de los Estados Unidos de América 1787, disponible en <http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html>, 2016.