



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO

CLÁUSULAS DE INTANGIBILIDAD O DECISIONES POLÍTICAS
FUNDAMENTALES. ANÁLISIS Y PROPUESTA DE CONTROL DE LAS
REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE

MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA:

LIC. BRIAN MIGUEL CEPEDA ZORRILLA

DR. JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA Y CARRANCA

FACULTAD DE DERECHO

CIUDAD DE MÉXICO, NOVIEMBRE DE 2018



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.

A Dios, quien me ha dado la oportunidad de estar aquí, en este tiempo, y con todas y todos los que amo y me aman. Como lo dije el primer día, estos estudios fueron por tí y son para tí. Gracias Dios mío por tu perenne misericordia.

A mi padre el contador público Miguel Cepeda Rodríguez, in memoriam, quien seguramente imagino que este día llegaría. Nuevamente, al pie del cañón papá...

A mi abuelita materna María García Tovar, in memoriam, quien no ha dejado de estar con nosotros apoyándonos y cuidándonos. Gracia por todo.

*A mi madre **María Teresa Zorrilla García** por quien estoy aquí y ahora, y por cuyo esfuerzo, paciencia, bondad y, en una palabra, quien, con su entrega incondicional, con su vida entregada a mi hermano y hermanas nos ha formado, y me ha llevado a lograr este sueño. Gracias mamá...*

*A mi hermano **Pablo** y a mis hermanas **Lilian** y **Magda**, inteligencias extraordinarias, quienes siempre me apoyaron en mis decisiones y con cuya ayuda pude tomar el camino que me ha llevado a este momento. Muchas gracias hermanos...*

*A José Ramiro Sánchez Moreno,
amigo incondicional y
permanente en mi vida. Muchos
años, y los que aún faltan.*

*A la familia Longoría Nerí, en
especial a Sara, con quien inicié
los estudios de maestría, y con
quien continuo el camino de la
vida. Gracias por tu apoyo y por
estar conmigo.*

*A la familia Escalera García por
su amistad, apoyo y la bendición
y alegría que ha significado para
nuestra casa tener los ángeles
que son su hijo Adalberto, y sus
hijas Regina y mi ahijada
Valeria.*

*Al profesor Dr. Raúl Jiménez,
jurista y filósofo de inteligencia
excepcional que ha dejado una
profunda enseñanza en todos los
que hemos tenido el honor de ser
sus alumnos.*

*A todas y todos los que directa o
indirectamente me han apoyado
o han estado cerca de mí.*

*A mi **Alma Mater**, espacio de estudio e investigación, en donde tuve la oportunidad de formarme como abogado, y que en cada clase motivó en mí el deseo de aprender más y seguir adelante, y a la cual entrego el presente trabajo con el deseo de que pueda ser una aportación valiosa para la comunidad universitaria.*

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) quien me concedió una beca para realizar mis estudios de maestría, y que se materializan en el presente trabajo. Muchas gracias.

*Mi agradecimiento más sincero al Sr. Magistrado Doctor **Juan Luis González Alcántara y Carranca** cuya erudición ha sido siempre un ejemplo de las alturas que puede alcanzar un hombre de estudio. Gracias por su ejemplo y por la oportunidad de poder realizar este trabajo bajo su guía.*

*El estudioso es el que lleva a los
demás a lo que él ha comprendido:
la verdad.*

Santo Tomás de Aquino.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	I
Capítulo I. DE LAS CLÁUSULAS DE INTANGIBILIDAD A LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	1
1.1 Cláusulas de Intangibilidad y Decisiones Políticas Fundamentales	2
1.1.1 Carl Schmitt y las Decisiones Políticas Fundamentales.	6
1.1.2 Cláusulas de Intangibilidad en la Historia Constitucional de México	11
1.1.3 La Constitución de 1824	18
1.2 Procedimiento de Reforma a la Constitución	21
1.3 Distinción entre Poder Constituyente y Poder Revisor	25
1.4 Límites Formales y Materiales en la Constitución Política de 1917	29
1.4.1 Límites Formales	29
1.4.2 Límites Materiales	32
Capítulo II. MARCO JURÍDICO	38
2.1 Legislación Nacional	39
2.1.1 Constitución Política Federal	39
2.1.2 Ley de Amparo	47
2.1.2.1 Ley de 1936	52
2.1.2.1.1 Resoluciones Judiciales	58
2.1.2.1.1.1 Amparo en Revisión 1334/98 (Amparo “Camacho”)	59
2.1.2.1.1.2 Amparo en Revisión 186/2008	63
2.1.2.1.1.3 Controversias Constitucionales 48/2001 (pueblos indígenas)	70
2.1.2.1.1.4 Acción de Inconstitucionalidad 168/2007 y acumulada 169/2007	75
2.1.2.2 Ley de 2013	78

2.2 Derecho Comparado	84
2.2.1 España	86
2.2.2 Italia	104
2.2.3 Alemania	114
Capítulo III. CONTROL DE LAS REFORMAS A LA CONSTITUCION	123
GENERAL DE LA REPÚBLICA	
3.1 Inconstitucionalidad de una Reforma	126
3.2 Límite Material Explícito: Cláusula de Intangibilidad	138
3.3 Medio de Impugnación: Juicio de Amparo	145
3.4 Instrumento de Participación Ciudadana: Referéndum	165
Capítulo IV. REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL	173
4.1 Reformas Constitucionales	175
4.1.1 Artículos 40 y 135 Constitucionales	178
4.1.2 Artículos 35 y 135 Constitucionales	184
4.2 Reformas Constitucional y Legal. El Papel de la Suprema	193
Corte de Justicia de la Nación.	
CONCLUSIONES	223
PROPUESTAS	225
FUENTES DE CONSULTA	227

INTRODUCCIÓN

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El nacimiento de los Estados Modernos, como sabemos, tuvo su origen en la necesidad de limitar el poder unipersonal y desmedido que detentaban los monarcas.

Desde aquellos tiempos que vieron nacer el Renacimiento y el Humanismo, dicha categoría política y jurídica se ha venido transformado pasando de un esquema liberal como Estado de Derecho a uno de bienestar como Estado Social de Derecho y, asimismo, del ulterior Estado Social y Democrático de Derecho a una nueva tendencia constitucional que condensa de manera importante y trascendente la afortunada relación entre Derecho y Moral, tan soslayada y demeritada en el pasado, pero tan necesaria y relevante en el presente.

Así, el Neoconstitucionalismo se presenta en nuestros días como una opción que trasciende la mera interpretación y aplicación positivista que anulaba un parámetro estimativo el cual era evidente en la dimensión axiológica del Derecho.

Lo anterior cobra sentido en razón de la amplitud conceptual de las normas las cuales ya no pueden ser tenidas única y exclusivamente como “reglas” sino que, en el nuevo paradigma de Estado Constitucional de Derecho, es necesario e imperativo estimar los subórdenes de “principios” y “valores”.

Estos últimos, se encuentran ubicados a nivel de la Constitución Política y por ello deben ser estimados como las directrices fundamentales de los actuales Estados Constitucionales.

Asimismo, si dichos principios se caracterizan por tener fuerza constitutiva, además de caracterizarse por su progresividad, es inconcuso que en el contexto de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos de 10 de junio de 2011, tanto los derechos humanos como las decisiones políticas que estructuran y delimitan la naturaleza de nuestro sistema jurídico-político, son las categorías valorativas fundamentales de nuestro sistema jurídico y político.

En esa tesitura, si bien el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un procedimiento de modificación a su texto, también lo es que dicho mecanismo puede llevar a la reforma o derogación de derechos o principios fundamentales para el Estado mexicano, situación que actualizaría una inobservancia o contravención a los órdenes legal, político y social de nuestro país, todos ellos sustentados en la genealogía constitucional de nuestra nación.

De esta guisa, se precisa exponer, analizar y proponer una solución a las siguientes aporías:

- 1) *¿Puede ser inconstitucional una reforma a la Constitución?*
- 2) *¿Qué requisitos de forma (procedimiento) y “fondo” deben cumplirse para actualizar la constitucionalidad de una reforma?*
- 3) *¿Qué son las cláusulas de intangibilidad? ¿Qué son las decisiones políticas fundamentales?*
- 4) *¿Qué medio de impugnación sirve al ciudadano para señalar y combatir un supuesto de violación a los límites formales y materiales en el procedimiento de reforma a la Constitución?*

- 5) *De no existir, ¿qué reforma o contrareforma se precisa realizar?*
- 6) *¿Qué otro mecanismo puede legitimar la reforma constitucional?*

2. OBJETIVOS

- General: *Explicar la inconstitucionalidad de una reforma a la Constitución y, con base en ello, proponer un medio para combatirla.*

- Específicos: *1) Explicar la posible inconstitucionalidad de una reforma a la Constitución, 2) Analizar los límites formales y materiales del Poder Revisor, 3) Comparar la doctrina y legislación de países que contemplan Cláusulas de intangibilidad y/o analizan los límites materiales del texto constitucional, 4) Determinar la necesidad de un medio para que las y los gobernados combatan dicha reforma, 5) Establecer vías alternas para dar solución a este problema, y 6) Impulsar una reforma constitucional y/o legal.*

3. HIPÓTESIS

I. Pueden existir reformas a la Constitución que sean contrarias al propio texto fundamental,

II. La Ley Suprema contiene decisiones políticas fundamentales correspondientes a límites materiales implícitos, los cuales no pueden ser modificados sin alterar la esencia de la Norma Fundamental,

III. La existencia de países que contemplan Cláusulas de intangibilidad o límites materiales implícitos implican la posibilidad de establecer límites que restrinjan reformas que devengan inconstitucionales o, en su caso, conlleven su revocación,

IV. Existen diversas alternativas para abolir la problemática teórica y práctica que se verifica a nivel de reforma constitucional, tal es el caso de las cláusulas de intangibilidad, el juicio de amparo y el referéndum,

V. El Juicio de Amparo es el medio de impugnación que las y los gobernados pueden promover para combatir una modificación contraria a la genealogía y teleología constitucional.

Las variables a considerar corresponden a:

Independientes: a) no existen límites materiales explícitos ni implícitos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, b) no se admite la inconstitucionalidad de una reforma a la Constitución, c) en caso de existir, no existe medio legal para que las y los gobernados la combatan, d) no ha alternativas para agravar o legitimar el procedimiento de reforma constitucional, e) el juicio de amparo resulta improcedente contra una reforma constitucional.

Dependientes: 1) se debe estimar la posibilidad de reformas constitucionales que contravengan el procedimiento establecido, además de derechos y principios constitucionales, 2) el derecho comparado y los precedentes internacionales establecen mecanismos para invalidar una reforma al texto constitucional que sea contrario al mismo, 3) se debe establecer el Juicio de Amparo como medio de control para que las y los gobernados combatan las reformas constitucionales contrarias a los límites formales y materiales, 4) en su defecto existen otras vías para la vigilancia y legitimidad de las reformas constitucionales tales como cláusulas de intangibilidad y el referéndum.

4. METODOLOGÍA

Se estima que para cumplimentar debidamente los objetivos con base en las hipótesis planteadas, es inconcuso la adopción de los siguientes métodos:

- Analítico: *Permitirá separar y desentrañar conceptos básicos como Poder Constituyente, Poderes Constituidos, Límites Formales, Límites Materiales Explícitos (cláusulas de intangibilidad), Límites Materiales Implícitos (decisiones políticas fundamentales), Derechos Humanos y sus Garantías.*
- Deductivo: *Pretende partir de categorías generales como Poder Constituyente y límites formales y materiales para llegar a particulares como Poderes Constituidos, Poder Revisor y decisiones políticas fundamentales.*
- Derecho comparado: *Verificará la existencia de límites formales y materiales en la Ley Suprema de Italia y Alemania, y la existencia de doctrina española y colombiana sobre el tema.*
- Teleológico: *Establecerá las finalidades de los Poderes Constituyente basado en el principio político de soberanía popular y el Revisor, el primero como origen de todo el sistema jurídico y político, el segundo como Poder Constituido sujeto a principio jurídico de supremacía constitucional. Asimismo el objetivo y fin del Juicio de Amparo como medio para combatir las violaciones a derechos humanos y sus garantías.*

5. PROPUESTA

El presente trabajo parte de la característica de rigidez de nuestra Ley Suprema, lo que implica la existencia de un procedimiento especial para modificar el texto normativo.

Dicha circunstancia *per se*, además de diversos casos como el amparo en revisión 186/2008, las más de seiscientas reformas a la Carta Magna y, actualmente, las llamadas “reformas estructurales” que muchos han puesto en tela de juicio, suponen la posibilidad de que el mecanismo de reformas establecido en el numeral 135 de la Norma Fundamental sea violentado.

Esta situación lleva de la mano la pregunta sobre el alcance de los límites formales establecidos en el arábigo citado así como la existencia de límites materiales explícitos (decisiones políticas fundamentales) que no puedan ser modificadas de ninguna manera.

El trabajo que se desarrollará no pretende un discurso ni apología política, antes bien, es un problema jurídico evidente el verificar y sustentar, jurídicamente, la constitucionalidad de las reformas constitucionales, tópico analizado en diversas doctrinas y que ha merecido la atención de organismos internacionales. El sistema jurídico mexicano, ante la posible vulneración de la Ley Suprema, con base en un principio general de impugnación, del derecho de toda persona a que se le administre justicia, el derecho humano a la protección judicial, las determinaciones y precedentes internacionales, debe contemplar medios de impugnación que invaliden o revoquen las reformas que por procedimiento o contenido resulten contrarias a la Norma Fundamental.

De acuerdo a lo anterior y al desarrollo general del tema de investigación, se precisan las siguientes propuestas:

- I. *Han existido, y pueden seguir existiendo, casos de reformas a las Constitución que inobserven el procedimiento establecido en el artículo 135 de la Carta Magna, esto es, que violenten los límites formales.*

- II. *Puede haber reformas constitucionales que violen valores fundamentales del Estado mexicano establecidos en derechos o principios constitucionales materializados en decisiones políticas fundamentales.*
- III. *Se requiere la existencia de un procedimiento judicial que permita exponer, analizar y combatir una reforma que contradiga la genealogía, naturaleza y esencia de nuestro texto constitucional.*
- IV. *Se propone realizar una reforma (contrareforma) a la Ley de Amparo a efecto de que dicho juicio constitucional sea procedente para la impugnación de reformas constitucionales y que las mismas sean conocidas por nuestra Suprema Corte de Justicia como Tribunal Constitucional.*
- V. *Existen vías alternas para establecer mecanismos de control a través de cláusulas de intangibilidad o en su caso agravar el procedimiento dando mayor legitimidad a la reforma constitucional a través del referéndum.*

CAPÍTULO I

DE LAS CLÁUSULAS DE INTANGIBILIDAD A LAS
DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES EN EL
PROCEDIMIENTO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

1.1 CLÁUSULAS DE INTANGIBILIDAD Y DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES

Las cláusulas de intangibilidad, de acuerdo con el doctor Raúl Gustavo Ferreyra, tuvieron su punto de partida en la Constitución de Noruega del año 1814, hoy vigente, en la cual se precisaba que la modificación a dicho texto normativo no podía contravenir los principios plasmados en la Constitución, debiendo contraerse a modificar preceptos que no alteraran su espíritu¹.

Por ello, las cláusulas de intangibilidad o cláusulas pétreas², también llamadas cláusulas de eternidad o contenidos intocables³, corresponden a límites materiales que no pueden ser traspasados al tratarse de prohibiciones y límites expresos.⁴

Lo anterior, en relación con la Carta Fundamental del Estado, no implica necesariamente la inmutabilidad, pues ello resultaría contrario a las propias Normas fundantes las cuales establecen su procedimiento de reforma. De ahí que la Constitución no pueda ser un documento que se mantenga estático y permanente ya que ello correspondería a la afirmación de Wróblewsky respecto a que los muertos no pueden determinar al legislador histórico⁵, lo que resultaría inconcebible en todo sistema y orden jurídico. Esto se robustece con la afirmación del doctor Ignacio Burgoa Orihuela respecto a que

¹ Cfr. Ferreyra, Raúl Gustavo, *Reforma Constitucional y Control de Constitucionalidad*, México, Porrúa, 2007, pp. 458 y 459.

² Cfr. Ayllón González, María Estela, *Algunas Consideraciones en Relación al Proceso de Reforma Constitucional*, en Tenorio Adame, Manuel (coord.), *Constitucionalismo Mexicano*, México, Porrúa-Universidad Anáhuac, 2009, p. 16.

³ Ferreyra, Raúl Gustavo, *op. cit.*, p. 457.

⁴ *Vid. infra* nota 40, p. 13.

⁵ Cfr. Martín de Villodres, María Isabel, *Principio de Proporcionalidad y Neoconstitucionalismo*, Medellín, 2014.

Casi todas las constituciones del mundo prevén su “reformabilidad”, es decir, la modificación de sus preceptos respecto aquellos puntos normativos **que no versen sobre los principios que componen la esencia o sustancia del orden establecido.**⁶
(Énfasis añadido)

De esta guisa, y ante el hecho inevitable de la existencia de factores de cambio en el derecho, es inconcuso que se actualice la norma fundamental a la realidad política, social, económica, cultural, tecnológica y jurídica, esta última que, de acuerdo con Rudolf Stammler, condiciona toda la superestructura.⁷

Sin embargo, lo anterior no implica una modificación sustancial del texto constitucional ya que ello contravendría la esencia misma de la Constitución. En otras palabras

La continua *variabilidad* constitucional, impediría que fuera la Constitución la poderosa fuerza de cohesión del Estado; impediría la existencia de normas *permanentes* que pudieran organizar a la sociedad y al estado; y nulificaría la poderosa *configuración de futuro* que toda Constitución pretende.⁸

De esta forma, las cláusulas de intangibilidad se constituyen en principios explícitos que protegen el orden jurídico fundamental establecido por la Ley Suprema, es decir, son un límite material al procedimiento reformador.

Siendo el caso que las constituciones corresponden a la base del orden estatal y en ellas se consignan los derechos fundamentales, y que todo ello es consecuencia de un proceso histórico, en algunos casos largo y penoso y en muchos otros nacidas de un movimiento revolucionario, es inconcuso que la Carta Magna sea el crisol donde se vierten las penurias, reclamos y las garantías de protección y defensa de un nuevo estado de cosas. Por ello

⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 19ª ed., México, Porrúa, 2007, p. 377.

⁷ Cfr. Azuara Pérez, Leandro, *Sociología*, 23ª ed., México, Porrúa, 2006, pp. 292-294.

⁸ Faya Viesca, Jacinto, *Teoría Constitucional*, México, Porrúa, 2002, p. 377.

La historia política de la humanidad nos ha enseñado el enorme costo que han tenido las grandes conquistas constitucionales. Por ello, que las constituciones protejan fuertemente y de manera muy concreta y expresa ciertas “decisiones fundamentales”, representa una de las garantías más trascendentales para toda Constitución. De ahí la necesidad de hacer de las “Cláusulas de Intangibilidad”; garantías supremas de la autodefensa de la Constitución.⁹

Así, las cláusulas de intangibilidad se constituyen en las declaraciones que de manera explícita restringen la reforma sobre los principios fundamentales del Estado, éstos últimos que el jurista alemán Carl Schmitt denominó “decisiones políticas fundamentales”¹⁰.

Estas decisiones políticas fundamentales son integradas al texto constitucional por el Poder Constituyente el cual tiene como finalidad “*crear la Constitución, y a partir de esta creación, se dan todos los fundamentos para la plena validez del Orden Fundamental Jurídico de una Nación*”¹¹.

Así, las cláusulas de intangibilidad, como límites materiales explícitos, pueden evidenciarse del texto constitucional, si bien no toda Ley Suprema las contiene. Sin embargo, y como ya fue referido, ello no implica que del propio documento jurídico-político básico no se desprendan principios que son histórica, política y jurídicamente de singular trascendencia para un pueblo y, en consecuencia, son deducirse de la exégesis de la propia Norma Fundamental.

Por ello, una vez que el Poder Constituyente Originario, “*que siempre tendrá como fundamento los grandes valores éticos, sociales y políticos anhelados por el pueblo*”¹², a través de “*la legitimación (como) fuente de la actuación de este Constituyente*”¹³, creará la Constitución en ejercicio del

⁹ *Ibidem*, p. 263.

¹⁰ Cfr. Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, trad. Francisco Ayala, Madrid, Alianza, 2011, pp. 153-178.

¹¹ Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.*, p. 216.

¹² *Ibidem*, p. 220.

¹³ *Ibidem*, p. 221.

principio político de soberanía popular¹⁴. Así, el Poder Constituyente, absoluto e ilimitado, establece un ámbito irreformable en el Código Político.

De esta guisa, ese núcleo irreformable y las decisiones políticas fundamentales corresponden a un contenido esencial de la Ley Suprema que, a decir de Jorge Carpizo, son “*los principios o decisiones que son la estructura, la base y el contenido principal de la organización política y sobre ella descansan todas las normas del orden jurídico*”¹⁵.

Así, dichas decisiones, si bien no son universales, “*están determinadas por la historia y la realidad socio-política de cada comunidad*”¹⁶, por lo que cada pueblo habrá de definir y establecer explícitamente, a través de las cláusulas de intangibilidad, o de manera implícita, por conducto de las decisiones políticas fundamentales, las bases y principios que definirán y sustentarán toda la estructura jurídica estatal, y que serán límites o restricciones a la modificación de esa organización política.

Como puede apreciarse, es inconcuso que, al hablar de Cláusulas de Intangibilidad y decisiones políticas fundamentales, estamos haciendo alusión a un tema fundamental de las instituciones del derecho constitucional: el procedimiento de reforma a la Constitución Política.

En relación directa con dichas categorías, debemos tomar en cuenta que la definición de los límites formales y materiales corresponden al Poder Constituyente quien en ejercicio de la soberanía popular instituye, entre otros, los mecanismos de modificación del texto constitucional y, en su caso, las cláusulas de intangibilidad que serán límites explícitos a la reforma constitucional.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 218, 219 y 227.

¹⁵ Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 1994, p. 298.

¹⁶ *Idem*.

1.1.1 Carl Schmitt y las Decisiones Políticas Fundamentales.

Carl Schmitt fue un destacado jurista y iusfilósofo alemán del siglo XX, que abordó diversos temas legales entre los que destacan su teoría de la constitución, su análisis (y polémica con Hans Kelsen) sobre el problema del “guardián de la Constitución”, su crítica al liberalismo, su reacción contra el formalismo y, naturalmente, su importante concepto de “decisiones políticas fundamentales”, éste último ya señalado con antelación.¹⁷

Para Carl Schmitt, las decisiones políticas fundamentales, que dan unidad a la Constitución, surgen del Poder Constituyente y, en consecuencia, son el resultado de la voluntad del pueblo que, en ejercicio de la soberanía, determina los principios y directrices políticas y jurídicas del Estado.

Es necesario precisar que *“la República de Weimar (1919-1933) fue el gran laboratorio en el que cobró forma el pensamiento de Carl Schmitt”*¹⁸, experiencia que lo llevó a la crítica del liberalismo *“por suscribir la ilusión, justamente, de que el orden se agota en la ley”*¹⁹, lo que no se verificó en la realidad debido a, entre otros, la

precariedad de los principios y las instituciones liberales... el efecto desestabilizador que sobre el orden de Weimar tuvo la crisis de 1929... la excesiva fragmentación de su sistema de partidos... la inestabilidad, inseguridad e incertidumbre...²⁰

Asimismo,

la ilusión liberal radica, en síntesis, en la negación de la soberanía... mira hacia otro lado para eliminar lo que el liberalismo no quiere, no puede, no sabe ver: que todo orden deriva de una decisión no de una norma,²¹

¹⁷ Vid. *Supra* 1.1, p. 2.

¹⁸ Bravo Regidor, Carlos, *et. al., ¿Por qué Leer a Schmitt Hoy?*, México, Fontamara, 2013, p. 14.

¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Ibidem*, pp. 14-16.

²¹ *Ibidem*, p. 27.

Así, las normas descansan en las decisiones fundamentales, y dichas decisiones constituyen el fundamento mismo de la Constitución.

Todo lo anterior justifica el que, si bien la Constitución de la República Federal Alemana aprobada el 8 de mayo de 1949, tiene su antecedente en la Constitución de la República Weimar, también lo es que la primera, contrariamente a la segunda, estableció un límite material explícito, esto es, una cláusula de intangibilidad como restricción al poder de reformas de la Ley Fundamental.

Así, si bien la Constitución de 1919, no contenía cláusulas de intangibilidad, Carl Schmitt evidenció la existencia de principios y valores fundamentales consignados en la Constitución, y que dan forma, estabilidad y permanencia al Estado, además de la necesidad de proteger y defender a la Ley Fundamental, toda vez que, actualmente, trastocar las directrices sustanciales del Código Político, podría implicar la afectación de los derechos, principios y valores en que descansa el actual Estado constitucional de Derecho. En palabras del doctor Pedro Salazar

La constitución se concibe como un conjunto de principios y valores con una identidad propia que mutua cuando es objeto de alteraciones. Por lo mismo, el poder de reforma constitucional debe observar limitaciones formales y materiales, restringiendo sus intervenciones a la realización de modificaciones exclusivamente marginales. De lo contrario se convertiría en un poder constituyente... Por lo tanto desde la perspectiva del constitucionalismo fuerte, la reforma constitucional –para que siga siendo sólo eso- no puede modificar los principios supremos de la constitución existente. Y este límite material está primordialmente integrado por los derechos individuales de la persona.²²

De acuerdo, al doctor Jorge Carpizo, del análisis realizado por Carl Schmitt a la Constitución de Weimar, las decisiones fundamentales que esta contenía eran:

- 1) El principio de soberanía, por medio del cual se decidía que Alemania fuera: a) una república, b) democrática y federal; 2) la idea de la representación, y 3) la decisión a

²² Salazar, Ugarte, Pedro, *La Democracia Constitucional*, México, FCE, 2013, pp. 97 y 98.

favor del Estado burgués de Derecho con sus principios: a) derechos fundamentales, y b) división de poderes.²³

A decir del citado jurista mexicano, “*estas decisiones son la estructura, la base y el contenido principal de la organización política, y sobre ellas descansan todas las demás del orden jurídico*”²⁴. De esta guisa, se precisa que la estructura política y jurídica de la República de Weimar descansaba en una Constitución Política que establecía principios consistentes, en la especie, una forma de Estado Federal, una forma de gobierno republicana, representativa, democrática, con división de poderes y que incluía los derechos fundamentales, todos ellos principios existentes en nuestra vigente Constitución Política Federal.

Es importante analizar con cierto detalle todas estas categorías ya que, individual y colectivamente, implican la ampliación de derechos y la maximización de libertades. Por ello, se establecieron como principios básicos de la República de Weimar, siendo destacable que son principios existentes y vigentes en nuestra Ley Suprema. Baste decir que la forma de Estado Federal, como forma de Estado compuesta o compleja, se sobrepone al Estado Simple o unitario en el cual, si bien la autoridad se ejerce sobre un solo pueblo y territorio, también lo es que “*los poderes de la división clásica, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, son únicos*”²⁵, esto es, se trata de una estructura monolítica en la cual todo el poder está centralizado. Para el caso mexicano, sobre la existencia o no de bondades en relación con el sistema centralizado, baste recordar la época centralista de México, institucionalizada en la Constitución de 1836, o de las Siete Leyes, y las ulteriores Bases Orgánicas de 1843.

Por otra parte, la forma de gobierno republicana cuenta con carta de presentación propia si admitimos que dicha forma de gobierno se opone a

²³ Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 16ª ed., México, Porrúa, 2013, p. 225.

²⁴ *Idem.*

²⁵ Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, 19ª ed., México, Porrúa, 1984, p. 462.

la Monarquía. Así, en la República *“la Jefatura del Estado puede atribuirse a una persona o a un conjunto de ellas, y su designación, en forma más o menos restringida, es electiva”*²⁶, es decir

la titularidad de ciertos poderes es temporal, quienes desempeñan ciertos cargos públicos lo hacen por un lapso previamente determinado; se accede a ello mediante la consulta periódica a la opinión de la ciudadanía, misma que se emite por medio del sufragio²⁷

Es inconcuso que la forma republicana es *per se* coadyuvante con un Estado de Derecho, lo que bien puede ser colegido de la historia de la Edad Moderna europea y, en nuestro caso, de los episodios del Virreinato y de los imperios de Agustín I y Maximiliano I.

En relación con la representatividad corresponde, a una característica que es connatural a los grandes Estados modernos y, sobre todo, contemporáneos, toda vez que surge de

la imposibilidad de que existe en los estados modernos, con una crecida población y una organización compleja, de que los ciudadanos, en forma directa, ejerzan el poder que teóricamente les corresponde²⁸

Respecto al régimen democrático, entendido este, etimológicamente, como “poder del pueblo”, es efectivamente la potestad de las y los ciudadanos para gobernarse, si no directamente, sí a través de la elección de representantes.

Sin embargo, en términos del inciso a) de la fracción II del artículo 3° de la Norma Fundamental, es procedente entender y aquilatar a la democracia de manera más amplia y progresista al estimarla *“no solamente como una estructura jurídica o un régimen político, sino como un sistema de*

²⁶ *Ibidem*, p. 461.

²⁷ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Harla, 1998, p. 103.

²⁸ *Ibidem*, p. 109.

vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"²⁹.

Por lo que se refiere a la división de poderes, si bien el mérito de su descubrimiento en el mundo moderno corresponde a Maquiavelo, lo cierto es que su formulación correspondió a John Locke, y su sistematización a Montesquieu³⁰. En cualquier caso, lo sustancial de este principio corresponde, a decir del doctor Arteaga Nava, a los siguientes objetivos:

1) atribuir en forma preferente una función a uno de los tres poderes, sin excluir la posibilidad de que los restantes poderes participen de ella o les sea atribuida cierta forma de actuar de ella; 2) que se permita la posibilidad de que los poderes se neutralicen unos a otros; 3) que se dé entre ellos una forma de colaboración o cooperación de la que derive la cumplimentación o perfeccionamiento del acto y 4) establecer mecanismos por virtud de los cuales uno de los poderes se defienda de la acción de los otros.³¹

En esta tesitura, la existencia de la división de poderes o funciones, genera un "equilibrio" entre los órganos de gobierno ya que, en términos sistémicos, no puede darse la acción aislada de uno solo de ellos, siendo preciso la actividad de los tres, y de esa misma actividad se colige el contrapeso que realiza cada uno sobre los otros, si bien, actualmente, el Estado constitucional de Derecho donde impera y se impone el Derecho Constitucional, pone el acento en el Poder Judicial y, particularmente, en los jueces constitucionales³². En este escenario, la Judicatura tiene preeminencia sobre los otros dos poderes.

Por otra parte, es casi imposible imaginar la existencia de Estados ayunos de derechos fundamentales al ser estos la base sustantiva en la cual descansa toda la estructura estatal. Esto es así ya que, sin la existencia de

²⁹ *Agenda de Amparo 2018*, México, ISEF, 2018.

³⁰ *Cfr. Arteaga Nava, Elisur, op. cit., p. 32.*

³¹ *Ibidem*, pp. 35 y 36.

³² *Cfr. Vigo, Rodolfo Luis, Interpretación (Argumentación) Jurídica en el Estado de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Rabinzal- Culzoni, 2015.

los derechos de igualdad, libertad y seguridad jurídica, resulta ocioso pensar en una entidad política en la que se “respete”, por ejemplo, la división de poderes, ya que este principio y aquellos derechos, generan una sinergia indisoluble.

En última instancia, en el Estado de Derecho se actualiza el principio de legalidad cuya existencia tiene sentido y se articula con los derechos fundamentales.

De esta forma, la existencia de ciertas decisiones fundamentales en la Constitución de Weimar de 1919 redundó en un documento avanzadísimo que sólo cedió ante nuestra Constitución de 1917, ambas que han trascendido por ser los primeros documentos constitucionales de carácter social. Pero dicha semejanza no es única si se estima lo antes señalado, esto es, que tanto nuestra Carta Magna como la Constitución alemana de 1919, contemplaron y, en nuestro caso, aún contempla, las decisiones fundamentales antes referidas.

1.1.2 Cláusulas de Intangibilidad en la Historia Constitucional de México

Es posible afirmar que la historia política, social, jurídica, cultural e ideológica de un pueblo, está escrita en su Constitución Política.

Lo anterior es tan diáfano que sostener una tesis contraria implicaría que, en la construcción y convención de la Norma Fundamental, la nueva realidad estatal partiría de la nada y carecería de un sustento originario y esencial, lo que contradice toda lógica y, fundamentalmente, la genealogía y realidad de un pueblo. No debemos soslayar que la “*constitución política es*

*un ordenamiento de los habitantes de la ciudad*³³ y, en consecuencia, es un reflejo de ellos.

Sin embargo, no debemos pasar por alto que además de la historia e idiosincrasia de un pueblo, el constitucionalismo debe mucho a los teóricos liberales e ilustrados³⁴ los cuales, con su pensamiento revolucionario, fueron simiente que dio fruto en los movimientos independentistas de las trece colonias inglesas en la costa atlántica de Norteamérica y de la Revolución Francesa. A decir de Quiroz Acosta

A partir de la independencia de Estados Unidos y la Revolución Francesa, se va gestando un fenómeno interesante, en virtud del cual, los detentadores del poder se someten a los destinatarios del mismo, para poder cumplir con lo expresado en un documento legal que denominamos Constitución. Estos dos acontecimientos representan una evolución constitucional.³⁵

Lo anterior evidencia que la conformación de los Códigos Políticos nacientes a finales del siglo XVIII y principios del XIX, debe mucho tanto a la acción de las y los integrantes de la sociedad, como a las ideas de los grandes filósofos que revolucionaron el pensamiento político y social.

De esta guisa, nuestro país ha sido un ejemplo de la simbiosis entre la actividad política y la asimilación y concreción de ideologías avanzadas, las que en conjunto dieron origen a nuestra independencia, ésta plasmada en el Acta de Independencia de fecha 28 de septiembre de 1821.³⁶

³³ Aristóteles, *Política*, 17^a ed., trad. Antonio Gómez Robledo, México, Porrúa, 1998, p. 197.

³⁴ Locke estableció las bases del pensamiento liberal al sostener la defensa de la democracia liberal en contra del sistema absolutista, además, junto con Hobbes y Rousseau, la doctrina del contrato social. Asimismo, fue pionero en la célebre división de poderes que habría de analizar y ampliar Montesquieu. *Vid.* Locke, John, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Madrid, Alianza, 2004. Por su parte, Rousseau estableció la doctrina de la soberanía popular, además de ser el teórico más representativo del contractualismo. *Vid.* Rousseau, Jean- Jacques, *El Contrato Social*, México, Istmo, 2004. Finalmente, Montesquieu analizó con mayor amplitud y detalle la teoría de la división de poderes. *Vid.* Montesquieu, Charles de Secondat, *El Espíritu de las Leyes*, México, Istmo, 2002.

³⁵ Quiroz Acosta, Enrique, *Teoría de la Constitución*, 3^a ed., México, Porrúa, 2005, p. 12.

³⁶ *Cfr.* Rabasa Mishkin, Emilio O., *Historia de la Constituciones Mexicanas*, 3^a ed., México, IJ-UNAM, 2002, p. 2.

Esto es de singular relevancia toda vez que, si bien nuestra historia constitucional establece un desarrollo desde la Constitución de Cádiz de 1812³⁷, y la Constitución de Apatzingán de 1814 (nunca vigente)³⁸, también lo es que la primera Constitución del México independiente, esto es, la primera Constitución mexicana, corresponde a la “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos” aprobada el 3 de octubre de 1824, y publicada el 25 del mismo mes y año.³⁹

Dicho documento contenía, entre otros rubros, los siguientes⁴⁰:

- Soberanía nacional (art. 3º)
- Forma de gobierno: República representativa popular federal (art. 5º)
- División de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art. 9º)
- Derechos del Hombre

Como puede verse, a casi doscientos años de la promulgación de ese Texto Constitucional, algunos cambios se han verificado a nivel de las variaciones constitucionales (Constitución de 1836, Acta de Reformas de 1847 y Constitución de 1857) y las 642 reformas a través de 225 decretos de reforma constitucional⁴¹ que ha sufrido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, y vigente a partir del 1º de mayo de ese mismo año (artículo Primero Transitorio del Decreto promulgatorio).

Respecto a los rubros citados con antelación, los mismos sufrieron cambios tal como lo fue la transformación de la soberanía nacional en

³⁷ *Idem.*

³⁸ *Ibidem*, pp. 5-8.

³⁹ *Ibidem*, p. 16.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 17.

⁴¹ Fix-Fierro, Héctor, y Valadez, Diego (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto Reordenado y Consolidado. Anteproyecto*, México, UNAM, 2016, p. 2.

soberanía popular, visible en el artículo 39 de la Constitución de 1857⁴², así como los Derechos del Hombre que “*vagos y diseminados en el Acta y la Constitución de 1824, formaron la vanguardia de la ley suprema del ‘57’ que los cobijo en su título I*”⁴³ y el que estos derechos del hombre fueran reconocidos, posteriormente “otorgados” como garantías individuales y, al día de hoy, nuevamente reconocidos como derechos humanos.

Lo expresado al final del párrafo que antecede se comprende debido a la naturaleza y tendencia de las constituciones de 1857 y 1917, y la reforma de esta última en fecha 10 de junio de 2011.

Al respecto, el doctor Emilio O. Rabasa expone lo “notable y progresista” de la Constitución de 1857, ello toda vez que el reconocimiento de los derechos del hombre constituía una “*apropiada y universal expresión utilizada en la Constitución de 1857 (que) correctamente señala al beneficiario o destinatario de esos derechos: el hombre, las ‘garantías individuales’ se refieren, en cambio, al garante de los citados derechos: el Estado.*”⁴⁴

Lo antes transcrito explica el que la Constitución del 57, liberal, era de tendencia iusnaturalista, debido a la preeminencia que daba a los citados derechos del hombre a través de su reconocimiento, es decir, que dicho reconocimiento sólo era posible porque el hombre ya contaba con esos derechos y, por ello, resulta lógico “reconocer” aquello que ya se tiene.

Esto supone una posición iusnaturalista ya que la existencia de categorías inherentes al hombre es nota fundamental de esa corriente de pensamiento jurídico, además de la consideración de su existencia anterior al derecho positivo, éste último deducido de la ley natural, la cual no se

⁴² Rabasa Mishkin, Emilio O., *op. cit.*, pp. 67 y 73.

⁴³ *Ibidem*, p. 67.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 97.

encuentra escrita en ningún código, sino que es una impresión de la luz divina en los imperativos de la ley humana⁴⁵ y que es superior al derecho positivo⁴⁶.

Sin embargo, en la Constitución Política de 1917, la institución de las garantías individuales transformó el reconocimiento de aquellos derechos del hombre en el otorgamiento de derechos públicos subjetivos como protección a las acciones de la autoridad, y dicha alteración implicó más que un cambio de términos al modificarse la esencia de la Ley Suprema que paso a ser de corte iuspositivista.

Esto es así toda vez que ya no se consideró el reconocimiento en los términos antes expuesto, antes bien, quedó en el dominio del constituyente establecer lo que eran los derechos o garantías de los individuos, “concediéndose lo que no se tenía” y aun limitando esto último. Esta visión restringía en grado sumo la naturaleza jurídica del ser humano contrayéndolo a un ente capaz de derechos y obligaciones en el marco de las facultades y deberes que el propio Estado consideraba como tales. De ahí, a decir del doctor Rabasa, la indebida connotación que ponía el acento, no en el destinatario, sino en la autoridad como otorgador y garante de esos derechos públicos⁴⁷.

En esta tesitura, tanto la reforma constitucional en derechos humanos como el nuevo paradigma que ahora se precisa a través del Neoconstitucionalismo, permiten ver el desacierto que implicó una visión positivista de los derechos del hombre y el necesario tránsito a nuevos esquemas que pusieran nuevamente el acento y el interés en la persona humana.

⁴⁵ Cfr. Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.*, pp. 76 y 77.

⁴⁶ Cfr. Rojas Amandi, Víctor Manuel, *Filosofía del Derecho*, 2ª ed., México, Oxford, 2010, p. 267.

⁴⁷ Cfr. Rabasa Mishkin, Emilio O., *op. cit.*, p.97.

Al respecto, en relación con la reforma en materia de derechos humanos, resulta oportuno transcribir lo expresado en el Dictamen de la Cámara de Senadores del mes de abril de 2010, citado por el investigador mexicano Miguel Carbonell:

... se reconocerán explícitamente los derechos humanos como derechos inherentes al ser humano, diferenciados y anteriores al Estado... con lo cual se pretende romper con la antigua filosofía positivista en boga en el siglo XIX... Bajo esta concepción solo el Estado podía otorgar garantías en una especie de concesión graciosa, y también podía, por esa misma concesión, revocar o limitar las garantías... el cambio que planteamos es de filosofía constitucional.⁴⁸

Esta calidad de los derechos humanos como derechos inherentes al ser humano y anteriores al Estado constituyen verdaderas categorías *a priori*, esto es, son derechos universales y necesarios de la persona, al ser válidos y no poder ser de modo distinto para cualquier otra conciencia⁴⁹.

Por lo que hace al Neoconstitucionalismo, es menester señalar que este nuevo enfoque aproxima dos ámbitos que, en la visión positivista clásica, eran irreconciliables: Derecho y Moral. Actualmente, esta nueva visión “*supone un orden de valores que condicionan la validez de las normas infraconstitucionales*”⁵⁰. Asimismo, “*la tesis de separación entre Derecho y moral no puede señalarse de manera absoluta porque la Constitución ha incorporado los valores de justicia en sus principios jurídicos constitucionales*”⁵¹, además de la dignidad humana como un valor fundamental en la interpretación constitucional.⁵²

⁴⁸ Carbonell, Miguel, *Los Derechos Humanos en México*, México, Flores, 2015, p. 13.

⁴⁹ Cfr. Xirau, Ramón, *Introducción a la Historia de la Filosofía*, 13^a ed., México, UNAM, 2010, p. 83. Respecto del concepto de necesidad, en la misma obra, también se puede consultar el pensamiento luminoso del filósofo de Königsberg, Immanuel Kant.

⁵⁰ Cárdenas Gracias, Jaime, *Manual de Argumentación Jurídica*, México, Porrúa-UNAM, 2014, p. 10.

⁵¹ *Idem*.

⁵² Cfr. Cruz, Luis M., *La Constitución como Orden de Valores. Problemas Jurídicos y Políticos*, España, 2005. También puede consultarse, del mismo autor, *Estudios sobre el Neoconstitucionalismo*, México, Porrúa, 2006.

Como puede apreciarse, la Constitución Política de 1857, liberal y iusnaturalista, fue progresista y por ello significativa en la historia constitucional y social de nuestro país. Al respecto afirma el doctor Rabasa que

El constituyente de 1856-1857 ha sido el más ilustre de nuestra historia política. Sobrepasó al de 1824 que había contado con el acervo cultural de, entre otros, Miguel Ramos Arizpe y Servando Teresa de Mier.⁵³

Como ya fue mencionado, la Ley Suprema de 1917, al transitar del reconocimiento de los derechos del hombre al otorgamiento de las garantías individuales, constituyó un nuevo paradigma⁵⁴ a través de la construcción de una ciencia normativa basada en los derechos públicos subjetivos, es decir, fue una nueva forma de ver y entender a la ciencia del derecho e instituirse en modelo para la investigación jurídica en nuestro país.

Es de señalar que, a pesar de la relevancia de la Constitución de 1857, y de la innegable importancia de su sucesora de 1917, ninguna de ellas contempló una cláusula de intangibilidad, como si aconteció en el caso de la Norma Fundamental de 1824, y que corresponde al inicio de la historia constitucional del México independiente. Al respecto, el doctor Arteaga Nava manifiesta que

A pesar de que en forma reiterada se habla de que México ha tenido diversas constituciones, en estricta técnica jurídica se puede afirmar que sólo ha tenido una, la de 1824, con la que se inició la vida independiente del país y que ha sido reformada de raíz, al margen del sistema de enmienda que ella misma establecía, recurriendo al expediente de emitir otras nuevas, como lo fueron, por ejemplo, las de 1836, 1857 y la actual de 1917.⁵⁵

Así, la Carta Magna de 1824, tiene importancia superlativa por lo siguiente:

⁵³ Rabasa Mishkin, Emilio O., *op. cit.*, p. 63.

⁵⁴ Cfr. Kuhn, Tomás S., *La Estructura de las Revoluciones Científicas*, México, FCE, 2011.

⁵⁵ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 8.

- a) Primera Constitución Política del México Independiente
- b) Establecimiento del sistema federal
- c) Señaló por primera y única vez (hasta ahora) una cláusula de intangibilidad

Dada la trascendencia que dicha carta tiene para nuestro tema, nos referiremos a ella en el apartado siguiente.

1.1.3 La Constitución de 1824

Como ya fue indicado, de singular relevancia resulta para nosotros la Carta Magna de 1824, la cual corresponde al primer texto constitucional de nuestro país –como México independiente–, si bien se ha considerado que importó de manera textual el sistema federal nacido en Estados Unidos⁵⁶, ello no le resta importancia y trascendencia en nuestra historia, máxime que, en relación con el presente tema, se estableció en su último artículo, el numeral 171, lo siguiente:

Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva que establecen la libertad y la independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la Federación y de los estados.⁵⁷

La relevancia del precepto citado corresponde a que, por primera y única vez, hasta el momento, se estableció en nuestras constituciones políticas una prohibición expresa en relación con la modificación de una disposición constitucional, esto es, la imposibilidad de reformar categorías o derechos contemplados en la Ley Suprema. Lo anterior, a decir del maestro Faya Viesca corresponde a

⁵⁶ Rabasa Mishkin, Emilio O., *op. cit.*, p. 9.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 21.

... verdaderos límites materiales para el Órgano o los Órganos encargados de la reforma constitucional. Límites materiales que no se pueden traspasar, pues se trata de prohibiciones y *límites expresos, contundentes, y sin supuestos excepcionantes*.⁵⁸

Dichos límites materiales, denominados por la doctrina alemana como cláusulas de intangibilidad, corresponden a límites que de manera explícita anulan la posibilidad de modificación, ya sea como reforma, adición, derogación o abrogación, de disposiciones constitucionales.

Lo anterior cobra sentido en la Constitución de 1824, en la cual el precepto que se analiza limita la reforma sobre tópicos que en el caso mexicano y de acuerdo a las circunstancias históricas, esto es, después de una larga y sangrienta lucha, eran impensables e imposibles de modificar como objetivos y logros obtenidos una vez concretizada la independencia de nuestra Nación.

Así, si la guerra de independencia tuvo como principal objetivo la liberación de nuestra nación del dominio de España, es obvio que una de las metas más importantes era, precisamente, nuestra emancipación de la Corona española, y que una vez realizada esta, la misma no podía ser objeto de discusión o modificación y, más allá de los *“desfiles con carrozas alegóricas... juegos pirotécnicos y muchas muestras de regocijo general”*⁵⁹, era preciso la consolidación de nuestra soberanía a través de su reforzamiento e institucionalización, de ahí que en esos momentos *“los intelectuales de clase media (hicieran) proyectos de constitución política y buenas leyes”*⁶⁰ evitando con ello la vuelta al estado de cosas pasado.

De ahí que la libertad y la independencia de nuestra Nación no fueran tema de debate y por ello, a nivel de la Norma Fundamental, quedaran

⁵⁸ Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.*, p. 256.

⁵⁹ Cosío Villegas, Daniel *et al.*, *Historia Mínima de México*, México, El Colegio de México-Harla, 1983, p. 91 y 92.

⁶⁰ *Idem.*

inamovibles. Asimismo, es claro que la forma de gobierno republicana y la división de poderes tenían una excelente referencia en el caso norteamericano y en el ideal de equilibrio y contrapesos en la actuación de los gobernantes, con lo que se procuraba *“la división de poderes de acuerdo con el contenido de sus funciones, fijando con claridad sus respectivas esferas de competencia.”*⁶¹

Por su parte, la libertad de imprenta fue una conquista del movimiento independentista que permitió diseminar las ideas políticas y proyectar los ideales libertarios, tal como lo fue la importación y proyección del pensamiento ilustrado a finales del siglo XVIII y principios del XIX, como también lo fue para difundir conocimientos prácticos para la modernización económica de México. Así se verificó a través de diversas publicaciones periódicas como el “Mercurio Volante” de José Ignacio Bartolache, y la “Gaceta de Literatura” de José Antonio Alzate⁶².

En cuanto a la prohibición de cambiar la religión, esta atendía a que la evangelización constituyó una población mayoritariamente católica, de lo que se colegía la natural y lógica oposición a un credo diferente en una población de esas características, además de la innegable conexión social y económica entre criollos y la iglesia establecida.

De lo anterior se desprende la genealogía de la cláusula de intangibilidad establecida en el artículo 171, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos o Constitución de 1824, es decir, una disposición surgida de la necesidad de proteger principios y decisiones políticas cuya naturaleza se fundó en la lucha libertaria y, en consecuencia,

⁶¹ Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.*, p. 385.

⁶² Cosío Villegas, Daniel, *op. cit.*, p. 80. Es de mencionar que el nombre de “Mercurio Volante” no es original de Bartolache quien lo retomó de un folleto homónimo publicado por el erudito Carlos de Sigüenza y Góngora.

que tenían su fundamento en la historia política, social y cultura de nuestra Nación y de la lucha por su libertad.

Así, la Constitución de 1824, es el antecedente más importante en nuestro sistema jurídico en relación con la prohibición de modificación de determinadas disposiciones constitucionales, lo anterior a través de menciones explícitas en el texto constitucional, y que corresponden a los límites materiales o cláusulas de intangibilidad.

1.2 PROCEDIMIENTO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN

La Constitución Política Federal, vigente, no establece cláusula de intangibilidad que, como límite material explícito, restrinja la posibilidad de reforma a su texto, antes bien, el artículo 135, de dicha Carta Magna, señala textualmente lo siguiente:

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.⁶³

Como puede apreciarse, el numeral en cita autoriza la revisión o reforma constitucional indicando el procedimiento que ha de seguirse para dicho fin.

Sin embargo, si bien autoriza la modificación constitucional, también lo es que de la lectura del precepto podemos colegir la existencia de límites formales correspondientes tanto a los órganos participantes del proceso reformatorio como en lo relativo al procedimiento que debe actualizarse para la revisión o reforma a la Constitución Política.

⁶³ *Agenda de Amparo 2018, op. cit.*

En consecuencia, nuestro actual Código Político no limita, materialmente, su reforma constitucional, aunque si, formalmente, señala límites para dicho fin, que se corresponden con el procedimiento mismo de reformas.

En este orden de ideas, debe recordarse que dentro de las fuentes del derecho encontramos, entre otras, la Legislación, entendida como el “proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general”⁶⁴ y que, para efectos de su modificación, requiere de un mecanismo denominado proceso legislativo.

Este proceso permite no sólo la promulgación de normas jurídicas, sino también su reforma, adición, derogación y abrogación, lo que favorece la actualización del orden jurídico evitando su estatismo y anacronismo.

Sin embargo, este proceso, que es particular de las “leyes”, no corresponde al que es necesario para la reforma a la Constitución Política. De ahí la distinción doctrinal entre constituciones flexibles y rígidas, siendo las primeras aquellas que no requieren de un procedimiento especial, diferente del ordinario, para su modificación.

Por el contrario, las constituciones rígidas, son aquellas que requieren de un procedimiento complejo para efectos de su reforma, adición y derogación, es decir, que el mecanismo de modificación es agravado en comparación con el proceso de modificación de las leyes ordinarias.⁶⁵

⁶⁴ García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 59 reimp. (1ª ed., 1940), México, Porrúa, 2006, p. 52.

⁶⁵ Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.*, p. 50.

En esta tesitura, es inconcuso que las Constituciones “*pueden y deben ser modificadas o actualizadas cuando las necesidades histórico-sociales así lo demanden*”⁶⁶ sin que ello implique un cambio arbitrario en el texto normativo, como se infiere del hecho de que “*no ha habido carta que establezca su reformabilidad absoluta por vía del legislador ordinario*”⁶⁷

Así, como ya fue señalado, el artículo 135, de nuestra Ley Suprema vigente, establece un procedimiento especial de reforma en el cual no sólo se incrementa el número de votos necesarios para una inicial aprobación de la reforma, sino que se amplían las autoridades que conocen de dichas reformas para los efectos de su aprobación definitiva.

De esta guisa, la constitucionalidad de las reformas constitucionales corresponde a las “*reformas de la Constitución con observancia del procedimiento previsto en las leyes constitucionales para tales reformas y revisiones (revisión constitucional en sentido propio)*”⁶⁸.

En este orden de ideas, el procedimiento previsto en el artículo 135 de la Constitución General de la República, no sólo precisa a las autoridades facultadas para integrar el Poder Revisor, sino que indica los actos que deberán ser realizados a efecto de la actualización de la modificación constitucional.

Por ello, puede afirmarse que dicho mecanismo corresponde a un límite en la facultad de reforma a la Constitución, debido al señalamiento de una competencia especial a diferentes órganos constituidos. Es por ese motivo que Schmitt afirmó que

⁶⁶ Álvarez Ledesma, Mario I., *Conceptos Jurídicos Fundamentales*, México, McGraw-Hill, 2008, p. 169.

⁶⁷ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 7.

⁶⁸ Schmitt, Carl, *op. cit.*, p. 154.

La competencia para reformar la Constitución no es una competencia formal en el sentido de un círculo de actividades regulado y delimitado. Reformar las leyes constitucionales no es una función normal del Estado, como dar leyes, resolver procesos, realizar actos administrativos, etc. Es una facultad extraordinaria.⁶⁹

Como puede verse, el procedimiento de reformas a la Constitución Política desarrollado por el Poder Revisor o reformador de la Constitución, también llamado Constituyente Permanente por el jurista mexicano Felipe Tena Ramírez, corresponde a una potestad que la propia Ley Suprema otorga al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

El efecto natural de dicho mecanismo, hemos reiterado, es la modificación del texto constitucional, no significando la trasmutación o cambio total de la Norma Fundamental, ya que si bien los órganos que integran el Poder Revisor desarrollan una función especialísima, ello no significa que puedan exceder, en su calidad de órganos constituidos, la voluntad de las y los habitantes, quienes en ejercicio del principio político de soberanía popular, pusieron las bases jurídicas y políticas del nuevo Estado Mexicano.

Carl Schmitt señala que

Una facultad de “reformar la Constitución” atribuida por una formación legal-constitucional, significa que una o varias regulaciones legales-constitucionales pueden ser sustituidas por otras regulaciones legales-constitucionales, pero sólo bajo el supuesto de que queden garantizadas la identidad y continuidad de la Constitución considerada como un todo. La facultad de reformar la Constitución contiene, pues, tan solo la facultad de practicar, en las prescripciones legales-constitucionales, reformas, adiciones, refundiciones, supresiones, etc., pero manteniendo la Constitución; no la facultad de dar una nueva Constitución, ni tampoco la de reformar, ensanchar o sustituir por otro el propio fundamento de esta competencia de revisión constitucional.⁷⁰

De acuerdo con el citado jurista alemán, la reforma constitucional implica la modificación de preceptos sin que ello conlleve la emisión de una

⁶⁹ *Ibidem*, p. 157.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 158.

nueva Constitución, es decir, que las reformas, adiciones o derogaciones deben mantener la identidad y esencia de la Ley Suprema.

De esta manera, la reforma constitucional no significa la destrucción, supresión, quebrantamiento o suspensión de la Carta Magna, antes bien, es tarea del Constituyente Permanente, como Poder constituido, observar, garantizar y proteger el orden constitucional en apego al principio jurídico de supremacía constitucional y, en consecuencia, las reformas al Código Político deben enmarcarse en el orden constitucional.

En conclusión, el artículo 135 constitucional, establece un procedimiento especialísimo que corresponde a límites procedimentales o formales instituidos por el Poder Constituyente originario, y que son restricciones que debe cumplimentar el Poder Revisor como poder constituido del Estado y detentador de un mero poder derivado.

1.3. DISTINCIÓN ENTRE PODER CONSTITUYENTE Y PODER REVISOR

Como pudo apreciarse en el apartado que antecede, este tópico es de singular importancia toda vez que de la distinción entre constituyentes originario y derivado se coligen las posibilidades de reformas constitucionales, amplias o restringidas. En otras palabras, es fundamental separar *“los conceptos de poder constituyente y poder reformador, función constituyente y función reformadora”*⁷¹.

Del Poder Constituyente podemos decir que es una potencia que establece un nuevo orden constitucional⁷² sustentado en la soberanía. Al respecto precisa el doctor Quiroz Acosta que

⁷¹ De la Cueva y de la Rosa, Mario, *Teoría de la Constitución*, 2ª ed., México, Porrúa, 2014, p. 153.

⁷² Cfr. Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.*, p. 85.

El concepto de Poder Constituyente se encuentra fuertemente vinculado al concepto de soberanía porque para poder estructurar políticamente a un Estado se requiere del poder supremo en el Estado. Sin ese poder no se estaría en aptitud de estructurar al Estado.⁷³

En el mismo tenor, se manifiesta el constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez al señalar que

El único titular de la soberanía es el pueblo o la nación. Este titular originario de la soberanía hizo uso de tal poder cuando se constituyó el Estado jurídicamente organizado. Para ese fin, el pueblo soberano expidió su ley fundamental, llamada Constitución, en la que (...) consignó la forma de gobierno, creó los poderes públicos con sus respectivas facultades y reservó para los individuos cierta zona inmune a la invasión de las autoridades.⁷⁴

De ahí que el Poder Constituyente o Constituyente originario se caracterice por la asunción del principio político de soberanía popular a través del cual crea el nuevo orden constitucional, siendo esta una nota fundamental que le diferencia de los poderes constituidos, en particular del Poder Legislativo en el cual no se radicó la soberanía⁷⁵.

De esta guisa, los Poderes constituidos y, particularmente, el Poder Revisor, Reformador de la Constitución o Constituyente Permanente, no opera bajo el principio político y supra legal de soberanía popular.

Así, en ejercicio de la soberanía popular, el Poder Constituyente crea la “Constitución Positiva” la cual, de acuerdo con el gran jurista alemán Carl Schmitt, *“es la suma de las decisiones políticas y jurídicas fundamentales, positivizadas por el poder constituyente, determinadoras del orden jurídico y de la forma de vida de la comunidad”*⁷⁶.

Por ello, el trabajo del Constituyente originario es

⁷³ *Idem.*

⁷⁴ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 32ª ed., México, Porrúa, 1998, p. 10.

⁷⁵ *Cfr.* Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.*, p. 20. En nuestro caso podemos citar el artículo 39 de la Constitución Política Federal vigente.

⁷⁶ De la Cueva y de la Rosa, Mario, *op. cit.*, p. 157.

dar nacimiento a una Constitución... (que) sea la expresión más fiel de las necesidades y de los anhelos de un pueblo, y además, que sea absolutamente legítima... (ya que) la falta de legitimación... es prueba de que no responde a los valores y antecedentes históricos que contiene la dignidad y la esencia del verdadero “espíritu del pueblo”.⁷⁷

En consecuencia, el Poder Constituyente debe integrar en el texto constitucional los antecedentes que definen históricamente al pueblo y han sido base y motivo para la construcción de un nuevo orden constitucional, mismo que reflejará el espíritu, los valores y anhelos de ese pueblo. Todo ello sustentará la identidad de las y los habitantes.

Por su parte, el Poder Revisor, como poder constituido, se encuentra supeditado al orden constitucional, esto es, el Poder Reformador de la Constitución *“tiene su competencia determinada por su creador en la Constitución, la que necesariamente es limitada”*⁷⁸.

Con base en lo anterior, es operante desestimar el posible paralelismo entre el Constituyente originario y el Constituyente Permanente los cuales no pueden tenerse por iguales al estar el segundo inmerso dentro del esquema estructurado por el primero. A decir del doctor Burgoa Orihuela

No debe confundirse el poder constituyente... que pertenece al pueblo, con la facultad de adicionar o reformar la Constitución. Entre dicho poder y tal facultad hay una diferencia sustancial... (el primero) se manifiesta en la potestad de variar o alterar los principios esenciales sobre los que el ordenamiento constitucional se asienta... y sin los cuales (la constitución) perdería su unidad específica, su consistencia específica... la mencionada facultad únicamente debe ser entendida como la atribución de modificar los preceptos constitucionales que estructuren dichos principios o las instituciones políticas, sociales, económicas o jurídicas... fuera de estos límites... equivaldría a desplazar a favor de órganos constituidos el poder constituyente... lo que entrañaría la usurpación de la soberanía popular o nacional.⁷⁹

Así, el Constituyente Permanente se encuentra limitado constitucionalmente y *“no puede modificar las decisiones políticas*

⁷⁷ Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.*, pp. 211 y 212.

⁷⁸ De la Cueva y de la Rosa, Mario, *op. cit.* P. 158.

⁷⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 254.

*fundamentales que ordenó el pueblo... solamente el pueblo puede modificar las decisiones políticas fundamentales*⁸⁰.

Asimismo, Schmitt afirmó que el Poder Constituyente es unitario e indivisible y “*no es un poder más, coordinado con otros distintos ‘poderes’ (legislativo, ejecutivo y judicial). Es la base que abarca todos los otros ‘poderes’ y ‘división de poderes’*”⁸¹.

De esta forma es posible afirmar que el Poder Constituyente es un “suprapoder” anterior a todo poder constituido y, en consecuencia, como poder originario, es superior a todo poder constituido, es decir, “*el Poder Constituyente crea a la Constitución, y ésta crea a los Poderes, que siempre serán ‘Poderes constituidos’, y en consecuencia no constituyentes*”⁸².

Por ello, resulta contrario a la naturaleza del Poder Revisor realizar acciones que corresponden a un Poder Constituyente, esto es, pretender modificar la naturaleza y esencia de la Constitución Política plasmada en sus límites materiales, explícitos o implícitos, estos últimos que se evidencian de la genealogía o interpretación histórica⁸³ de la Ley Suprema, de su exégesis e interpretación sistemática que implican considerar a la Constitución como un todo⁸⁴.

En este tenor, se afirma con Faya Viesca que el Poder Constituyente “*no crea a los poderes constituidos, sino solamente a la Constitución, y es esta la verdadera creadora de los Poderes constituidos*”⁸⁵.

En otras palabras

⁸⁰ Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.*, p. 92.

⁸¹ Schmitt, Carl, *op. cit.*, p. 125.

⁸² Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.*, p. 216.

⁸³ *Ibidem*, p. 118.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 127.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 225.

El Constituyente Permanente, es esencialmente *constitucional*, pues está instituido en la Constitución; es además, un Poder constituido. En cambio el Poder Constituyente Originario jamás puede ser un Poder constituido, pues no existe una Constitución que lo *constituya*, ya que su esencia es, precisamente, un Poder *extraconstitucional* o si se prefiere un Poder *preconstitucional*.⁸⁶

De lo anterior se deduce la calidad superior que detenta el Poder Constituyente sobre el Poder Revisor y que lo caracteriza como un Poder que constituye un nuevo orden normativo fundamental plasmado en la Carta Magna, mientras que el Poder Revisor, jerárquica y funcionalmente por debajo de aquel, únicamente puede realizar acciones (reformas a la Constitución) que no sobrepasen las facultades que expresamente le confiere el documento constitucional y, menos aún, erigirse en un Poder que modifique a la Constitución con un alcance que lo haga un Poder originario.

En consecuencia, existe una jerarquía esencial entre el Poder Constituyente, quien ejercita el principio político, suprajurídico, de soberanía popular, y que por ello es previo al orden jurídico que el mismo creará, y el Poder Revisor, limitado y regulado de acuerdo con el nuevo orden constitucional y, en consecuencia, supeditado al principio jurídico de Supremacía Constitucional. Por lo tanto, cualquier acción contraria al orden constitucional establecido o la inobservancia al mismo, degeneraría en la violación del sistema de valores que estructura dicha Ley Suprema⁸⁷.

1.4 LÍMITES FORMALES Y MATERIALES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917

1.4.1 Límites Formales

Como se ha expuesto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como Ley Suprema de carácter rígida, no contempla límites

⁸⁶ *Ibidem*, p. 227.

⁸⁷ Cruz, Luis M., *op. cit.*, p. 16.

materiales explícitos, esto es, cláusulas de intangibilidad deducidas de manera directa e inmediata de su exégesis, tal como se verificó en la Norma Fundamental de 1824.

Sin embargo, ello no es obstáculo para evidenciar tanto límites formales como límites materiales implícitos. Lo anterior es así toda vez que los primeros se encuentran contemplados en el artículo 135, constitucional, mientras que los segundos se coligen de la interpretación sistemática y armónica del Código Político de 1917.

En cuanto a los primeros, los límites formales, el numeral referido establece un procedimiento de reforma que es por sí mismo un mecanismo de protección a la modificación constitucional toda vez que implica una serie de órganos y actividades que se integran para deducir la reforma correspondiente.

Como ya fue referido, dicho procedimiento legislativo difiere del ordinario respecto de los entes de gobierno que participan, el procedimiento seguido entre los órganos federales y locales y, en cada caso, la calidad de votación exigida. Es de señalar que del dispositivo en análisis no se infieren las autoridades facultadas para la promoción de una reforma constitucional.

Sin embargo, de la exégesis del artículo 71 de la Carta Magna, se tiene que los titulares del derecho de iniciativa de leyes y decretos son el presidente de la República, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y los ciudadanos a través de la iniciativa ciudadana. Al respecto, el eminente jurista mexicano Mario de la Cueva señaló que el numeral multicitado, inspirado en la Constitución

Norteamericana, no debería contemplarse como órgano facultado para esa iniciativa al presidente de la República⁸⁸.

Sin embargo, no se estima esta posición toda vez que, aún en el caso de un ascendente dogmático y doctrinal en la Constitución de 1787, ciertamente la genealogía y el espíritu de nuestra Ley Suprema no son homólogos a la diversa referida.

Ahora, si bien el artículo 135 constitucional no es explícito en la enunciación, también lo es que dicho numeral debe interpretarse de manera integral y armónica con la totalidad de las disposiciones constitucionales.

En este orden de ideas, dicho precepto, en concordancia con el artículo 133 constitucional, establecen un binomio indisoluble que precisa los alcances del procedimiento de reforma del Constituyente Permanente.

En efecto, el último dispositivo antes citado, de ascendente en el derecho anglosajón norteamericano a través del caso “Marbury vs Madison”, estableció las bases del control constitucional estimando a la Constitución como la Ley Suprema, y de acuerdo con lo cual “*ningún acto legislativo contrario a la Constitución es válido*”⁸⁹.

Así, si bien el Poder Revisor desarrolla una actividad diferente del procedimiento ordinario, también lo es que el mismo se enmarca en el esquema constitucional y legal establecido por la Ley Suprema, situación esta que limita claramente la reforma constitucional dentro del ámbito constitucional mismo. En otras palabras, el procedimiento de reformas a la Constitución no puede sobrepasar el ámbito normativo de la Norma Fundamental y, en consecuencia, el procedimiento, si bien extraordinario,

⁸⁸ Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.*, p. 142.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 99.

no puede contravenir a la Constitución y, en ese caso, dicho acto debe tenerse por inválido.

Esto, en definitiva, constituye un verdadero límite *formal* a la posibilidad de reforma, toda vez que de verificarse una reforma a la Constitución que no siga el procedimiento que establece el propio texto constitucional, implicaría necesariamente su ilegalidad y nulidad.

Por lo tanto, al verificarse una reforma que incumple con el procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional, con base en el principio jurídico de la Supremacía Constitucional que implica que ninguna ley puede estar por encima de la Constitución, menos aún una norma que inobserva o es contraria al procedimiento señalado por la Constitución misma y que, por tanto, resulta viciado de origen y deviene inconstitucional, motivo por el que resulta procedente desestimar e invalidar dicha reforma.

1.4.2 Límites Materiales

Como ya fue señalado, la Constitución General de la República no establece cláusulas de intangibilidad o principios pétreos que de manera expresa prohíban la reforma a determinados principios.

Sin embargo, ello no obsta para, como ya se precisó⁹⁰, afirmar la existencia de decisiones o principios fundamentales establecidos a partir de la genealogía constitucional como categorías básicas del sistema jurídico-político mexicano.

En esta tesitura, de la interpretación integral de la Ley Suprema se coligen los principios o decisiones políticas y jurídicas fundamentales, las

⁹⁰ *Vid. Supra* 1.1, p. 2.

cuales se caracterizan por su carácter necesario, esto es, que su existencia dentro de nuestro esquema social, político, económico, cultural y jurídico, no pueden ser tenidos de manera diferente a como son.

Al respecto, podemos señalar como límites materiales implícitos o decisiones políticas fundamentales del sistema jurídico-político mexicano los “*valores fundamentales: República Federal, División de Poderes, Sistema Democrático, Libertades y Derechos Fundamentales*”⁹¹, los cuales no pueden ser modificados sin contravenir la genealogía y alterar la naturaleza de nuestro Máximo Documento legal.

Lo anterior es así toda vez que la modificación de esas decisiones fundamentales conllevaría soslayar la historia no sólo constitucional, sino social y política de nuestra nación y, con ello, los antecedentes y bases nacidas del movimiento independentista y la materialización de un Estado Social de Derecho que surgió de la Revolución Mexicana.

Asimismo, se perdería la esencia que anima a nuestro Texto Constitucional, éste que a decir del doctor Emilio Rabasa, tiene una doble naturaleza, liberal y social⁹², siendo el caso también que las garantías sociales, hoy Derechos Humanos o derechos fundamentales⁹³, cuya finalidad de reivindicación de determinados grupos sociales, tuvieron su origen en la Constitución mexicana de 1917, anterior a la de Weimar de 1919. La trascendencia de esos derechos es visible actualmente a nivel del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a través de diversos instrumentos entre los que destaca el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁹⁴.

⁹¹ Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.*, p. 257.

⁹² *Cfr.* Rabasa Mishkin, Emilio O., *op. cit.*, pp. 96-100.

⁹³ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, pp. 1-4.

⁹⁴ *Ibidem*, pp. 43-61.

Como puede apreciarse, nuestra Carta Magna vigente puede ser calificada de documento constitucional innovador en derechos y, por ello, la modificación de principios, potestades, facultades o derechos que la caracterizan, resultaría contraria a su historia y naturaleza.

En esta tesitura, la reforma a la Constitución debe mantener incólumes los principios o decisiones políticas fundamentales a efecto de mantener la esencia de nuestra Ley Suprema y el orden jurídico, político, social y económico que de ella se deduce. Por ello, la necesidad de que la reforma que se precise realizar deba estar en armonía con el texto constitucional en su conjunto, a fin de no contravenir los principios, derechos y decisiones fundamentales que dan estructura y funcionamiento al Estado Mexicano.

Al respecto señala Faya Viesca que

No podemos analizar una mención aislada de una disposición constitucional, sino que tenemos que interpretarla de una manera integrativa y para ello se requiere el análisis de la evolución histórica de nuestras Constituciones, buscando el hilo espiritual conductor que da sentido a las luchas sociales que persiguieron (aunque en tiempos distintos) causas muy similares e idénticas en su esencia. ¿Cuáles? Por supuesto, que el establecimiento de la República Federal, la representatividad a través de la democracia y las elecciones, la fundación de la Unión Federal y el propósito de su perdurabilidad, un régimen que respete y fomente las libertades políticas y los Derechos Fundamentales, la implementación del Municipio Libre, etc... la naturaleza constitucional rechaza y aborrece todo aquello que sea anticonstitucional. ¿Y no sería anticonstitucional, que la propia Constitución sembrara las semillas de la futura destrucción de los valores fundamentales por los que tanto lucho?⁹⁵

Como puede apreciarse, es claro el cuestionamiento del jurista regiomontano debido a la posibilidad de modificar el texto constitucional y, con ello, la esencia de dicha Norma Fundamental trasmutando decisiones políticas fundamentales que constituyen principios y valores supremos de nuestro orden constitucional.

⁹⁵ Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.*, p. 259.

En consecuencia, si bien no existen cláusulas de intangibilidad como límites materiales explícitos, es inconcuso que, de la lectura sistemática, integral y armónica de la Carta Magna, debemos deducir los valores supremos del Estado mexicano, materializados en decisiones políticas y jurídicas fundamentales que constituyen límites materiales implícitos.

No podemos soslayar que actualmente el nuevo paradigma constitucional fundado en la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, pone el acento en los Derechos Humanos como nuevo modelo de interpretación y aplicación del derecho y, asimismo, como estructura que delinea el nuevo Estado Constitucional de Derecho, es decir, del Estado de Derecho (Estado de Derecho Legal) al Estado de Derecho Constitucional⁹⁶, y que constituye la nueva visión de protección y defensa a la dignidad de la persona humana, ésta puntualmente descrita en el siguiente criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURIDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES. El artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana y que, junto con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, reconocen el valor superior de la dignidad humana, es decir, que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, y del cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal. Además, aun cuando estos derechos personalísimos no se enuncian expresamente en la Constitución General de la República, están implícitos en los tratados internacionales suscritos por México y, en todo caso, deben entenderse como derechos derivados del reconocimiento al derecho a la dignidad humana, pues sólo a través de su pleno respeto podrá hablarse de un ser humano en toda su dignidad.⁹⁷

⁹⁶ Cfr. Vigo, Rodolfo Luis, *op. cit.*, 2015.

⁹⁷ Tesis P.LXV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXX, Diciembre de 2009, p. 8.

En este orden de ideas, la dignidad humana y los derechos que se deducen de ella, deben tenerse por potestades que en modo alguno pueden ser transformados a través de una reforma constitucional, si bien con base en el principio constitucional de progresividad, esos derechos humanos o fundamentales, deben “*darse de forma continuada, con la mayor rapidez y eficacia que sea posible alcanzar*”⁹⁸, quedando abolida la regresividad como “*la prohibición de que los Estados... den marcha atrás en los niveles alcanzados de satisfacción de los derechos*”⁹⁹.

En consecuencia, los derechos humanos consignados en los primeros veintinueve artículos dentro del Capítulo I del Título Primero de la Constitución Política Federal, son categorías irreformables (en sentido regresivo) que constituyen principios fundamentales de nuestro Estado constitucional y democrático de Derecho y, por lo tanto, corresponden a límites materiales implícitos, es decir, decisiones políticas, jurídicas y, aún, axiológicas fundamentales de nuestro país.

Lo anterior pretende destacar la existencia de valores constitucionales fundamentales, inmunes a una reforma que pretenda modificarlos o expulsarlos del orden jurídico nacional. La permanencia de dichos valores, como fundadores de nuestro Estado constitucional y democrático de Derecho, deben estar por encima de todo interés particular, ya sea individual o de colectividades con intereses reprobables.

Esto se corresponde con un esquema en el cual la interpretación de la Constitución es “en beneficio de ella misma”. De ahí la proximidad con un originalismo-textualismo razonable, a la manera del otrora Juez de la Corte Suprema de Estados Unidos, Antonin Scalia. A decir del catedrático de la Universidad de Génova, Pierluigi Chiassoni

⁹⁸ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 56.

⁹⁹ *Idem.*

El textualismo razonable... pretende disciplinar la interpretación constitucional en beneficio de valores... como la “democracia” e “imperio de la ley”... pretende defender la constitución contra la “tiranía de la mayoría”. Pretende proteger los derechos individuales asegurándolos para la eternidad también contra “generaciones futuras” que podrían ser depravadas y “brutales”.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Chiassoni, Pierluigi, “Nota Preliminar”, en Scalia, Antonin, *Una Cuestión de Interpretación*, trad. Gonzalo Villa Rosas, Perú, Palestra, 2015, p. 46.

CAPÍTULO II

MARCO JURÍDICO

2.1 LEGISLACIÓN NACIONAL

La historia política y social de nuestra Nación se encuentra consignada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual desbordó sobre la legislación secundaria derechos y principios para el naciente Estado.

Así, de la exégesis de esa Ley Suprema, y de la normativa que de ella emana, es posible colegir los diversos factores que condicionaron su promulgación y el orden jurídico correspondiente.

Esa lectura nos permite rememorar aquellos hechos que significaron la construcción de un nuevo orden social y político, basado en un esquema normativo que ponía el acento en la reivindicación de diversos grupos hasta entonces olvidados por la autoridad porfiriana, sin soslayar el plano liberal heredado por la Constitución de 1857.

2.1.1 Constitución Política Federal

El llamado a las armas realizado por Francisco I. Madero el 20 de noviembre de 1910, si bien nacido del descontento por la simulada elección que llevó a Porfirio Díaz nuevamente al poder, también fue el efecto natural de la acumulación de injusticias sufridas por diversos grupos oprimidos. Así

El llamado de Madero fue atendido por una gran variedad de grupos sociales. La amplitud de temas que tocaba en el Plan de San Luis hacía que lo secundaran tanto los que buscaban el establecimiento de la democracia como los que se interesaban en la justicia social, principalmente las reivindicaciones agrarias. Así, desde hacendados hasta peones, profesionistas, obreros, profesores y empleados respondieron positivamente a su plan aunque no fue seguido por igual en las distintas regiones del país.¹⁰¹

¹⁰¹ Matute, Álvaro, “Los Años Revolucionarios (1910-1934)”, en Von Wobeser, Gisela (coord.), *Historia de México*, 2ª ed., México, FCE, 2014, p. 326.

Pero no fueron sólo estos los reclamos que se perfilaron en la Revolución Mexicana y, para ello, basta con señalar los nombres de los diversos caudillos que sucesivamente pasaron la estafeta en la continuidad del movimiento armado: Zapata, quien proclamó el Plan de Ayala, en el cual desconocía a Madero y asumía con toda fuerza el movimiento agrario; Carranza, que expidió el Plan de Guadalupe, por el que desconocía a Huerta y, sucesivamente, Villa y Obregón, por mencionar a los más importantes.

Es de singular importancia las acciones de Carranza, a la sazón, gobernador de Coahuila quien, además del Plan de Guadalupe, integró un ejército denominado “Constitucionalista”, asumiéndose aquel como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. Los subsecuentes conflictos entre Huerta y el ejército constitucionalista de Carranza, además de las fuerzas armadas de Villa y Obregón, obligaron al usurpador a huir “*y un gobierno provisional firmó los Tratados de Teoloyucan... así, los Constitucionalistas entraron triunfantes a la Ciudad de México*”.¹⁰²

De esta guisa, en 1916, se convocó un Congreso Constituyente en el que fueron elegidos 210 diputados que sesionarían en la Ciudad de Querétaro, y cuyos trabajos tuvieron por resultado “*una nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”¹⁰³, si bien no era ese el objetivo original, lo que se evidenció de la escisión entre los legisladores. De ahí que se verificara

Por un lado, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, convocante al Congreso de 1916 y presentador del proyecto de Constitución respectivo, Venustiano Carranza, y varios diputados que le siguieron, que consideraban que se trataba de un mero “Proyecto de Reformas” a la ley fundamental de 1857 y, por la otra, muchos constituyentes que hablaron de “nueva Constitución”.¹⁰⁴

¹⁰² *Ibidem*, p. 330.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 334.

¹⁰⁴ Rabasa Mishkin, Emilio O., *op. cit.*, p. 78.

En cualquier caso, si bien en el resultado de los trabajos del Constituyente de Querétaro de 1916-1917, “se impuso, al menos nominalmente, la tesis de Venustiano Carranza y sus seguidores, ya que el documento... se denominó así: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857*”¹⁰⁵, también es verdad que el recién promulgado Código Político, basado en el proyecto de Carranza

Sufrió importantísimas modificaciones, de tal modo que la Constitución que promulgó el 5 de febrero de 1917 fue, no una reforma a la del 1857, sino una nueva ley que, olvidando los límites del derecho constitucional clásico y vigente entonces en el mundo, recogió en sus proyectos los ideales revolucionarios del pueblo mexicano, les dio forma y creó originales instituciones sociales y económicas en su beneficio. Esto se hizo patente, sobre todo, en la elaboración y aprobación de los artículos 3º, 8º, 27, 123, 130 y 131 de la carta de Querétaro.¹⁰⁶

En este tenor, es factible afirmar que en la nueva Constitución Política confluyen dos visiones: la liberal y la social. La primera que, de acuerdo con el esquema heredado por la Constitución de 1857, era “*receptáculo y, a la vez, promotora de las ideas liberales predominantes en el siglo XIX... se trataba del liberalismo clásico, esto es, el liberalismo individualista*”¹⁰⁷ entendido de dos maneras distintas: liberalismo político jurídico y liberalismo económico social¹⁰⁸.

El liberalismo político jurídico puede encontrarse

Tanto en el Proyecto como en el Mensaje de Venustiano Carranza al Constituyente (diciembre 1º de 1916). Desde la introducción, hasta la exhortación final, las garantías individuales, la cuestión electoral, el municipio y los poderes federales, dominan su pensamiento. El imperio de la ley es la guía permanente de la ideología carrancista.¹⁰⁹

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 79.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 80.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 96.

¹⁰⁸ Reyes Heróles, Jesús, *El Liberalismo Mexicano*, Tomo I, 2ª ed., México, FCE, 1974, p. XVII.

¹⁰⁹ Rabasa Mishkin, Emilio O., *op. cit.*, p. 96.

Y, respecto del liberalismo económico social, “*tuvo sus momentos estelares en la elaboración, debate y aprobación de los artículos 3º, 5º, 123, 27, 28, 24 y 130*”¹¹⁰.

Así, la Constitución de 1917, integró en su texto gran parte de la Constitución de 1857, de corte liberal, así como los derechos sociales contenidos principalmente en los artículos 3º, 27 y 123, esto es, se promulgó “*la primera Constitución liberal-social de nuestro siglo en el mundo*”¹¹¹, antes de la expedición de la Constitución alemana de Weimar de 1919.

Es inconcuso que la integración de los dos planos ideológicos en la Ley Suprema de 1917, sintetizó claramente los intereses esgrimidos por los factores reales de poder visibles en ese contexto. Recordemos que para Ferdinand Lassalle los factores reales de poder “*son esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión*”¹¹².

Esas fuerzas activas y eficaces integraron “*en el texto de la norma constitucional valores e ideas de fuerzas políticas y sociales muy diferentes*”¹¹³, tanto como lo fue el espíritu liberal de la Constitución de 1857, y el progresismo social vertido en el nuevo documento constitucional.

De acuerdo con lo anterior, la Constitución Política de 1917, aún vigente, si bien con más de doscientos decretos de reforma y más de seiscientas modificaciones al texto original¹¹⁴, es un Código Político que trasciende en la historia constitucional nacional, y también en el plano

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 97.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 101.

¹¹² Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, trad. W. Roces, Buenos Aires, Ediciones Siglo XX, 1980, p. 41.

¹¹³ Suárez Camacho, Humberto, *El Sistema de Control Constitucional en México*, 3ª ed., México, Porrúa, 2011, p. 14.

¹¹⁴ Cfr. Soberanes Diez, José María, *Análisis Formal de las Reformas Constitucionales*, México, IJ-UNAM, 2015, pp. 2-6.

internacional, toda vez que al ser el primer documento que consignó los derechos sociales, colocando a nuestro país a la vanguardia del garantismo social. Resultan oportunas las palabras del gran jurista mexicano Jorge Carpizo el cual afirmó que

Criticar por criticar a nuestra Constitución sin reconocer sus bondades, sin documentación sobre la situación político-social en que fue creada, como hacen algunos mexicanos, es desconocer la historia de México. Censurar sin admitir sus virtudes es cegarse, influido por los intereses que la Constitución destruyó. Los errores de nuestra Norma de Normas deben ser puestos de relieve para superarlos, y sus virtudes, para sentirnos orgullosos. Muchos errores que se imputan a la Constitución no son de ella, sino de la realidad política del país, que no ha permitido que la norma se positivice en forma total.¹¹⁵

Las sabias palabras del célebre maestro universitario hacen recordar que la Constitución de 1917, surgió de un proceso histórico, es decir, los derechos en ella consignados tenían y aún tienen vigencia dada nuestra evolución social, política y económica, además de la genealogía de todos y cada uno de los documentos constitucionales que directa o indirectamente condicionaron nuestra vigente Norma Fundamental.

En consecuencia, se infiere que los principios y derechos consignados en nuestra actual Constitución Política Federal, tienen una genealogía y una teleología que los hace vigentes, es decir, tales derechos y principios tienen un origen en nuestra historia y, además, tienen una finalidad en la integración social y política de nuestro país.

Por ello, si bien la propia Ley Suprema establece un procedimiento a través del cual puede reformarse, ello no supone ni literal ni interpretativamente que dicho precepto faculte a la reforma “total” del texto constitucional. Al respecto cabe precisar que el numeral 135 de la Carta Magna, establece un procedimiento de reformas supeditado tanto a nuestra forma de Estado como a la modalidad de nuestra Constitución. En otras palabras, el sistema federal y la rigidez de nuestra Ley Suprema se

¹¹⁵ Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, op. cit., p. 147.

encuentran diluidos dentro del cuerpo normativo del dispositivo referido, elementos que se traducen en límites formales.

Así, la intervención del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México, establece un binomio a través del cual las referidas autoridades colegiadas locales y federales, conjuntamente, aprueban las adiciones o reformas, de tal manera que *“las entidades federativas al intervenir en el procedimiento están garantizando su existencia y la del propio sistema federal, porque se supone que lo van a defender”*¹¹⁶.

Asimismo, el numeral multicitado califica a nuestra Constitución como rígida, es decir

En cuanto tiene un procedimiento más complicado para reformar la norma constitucional que aquel que se sigue para alterar la norma ordinaria, y así preservar la supremacía constitucional y la estabilidad que en cualquier ley fundamental debe poseer dentro de la continua adecuación a la cambiante realidad.¹¹⁷

Reiterando lo antes expuesto, el Poder Revisor o reformador de la Constitución, dentro del marco de rigidez de nuestra Ley Suprema y a través del procedimiento complejo de reformas de acuerdo con los entes intervinientes, no debe pasar por alto la supremacía y estabilidad constitucional, es decir, no puede exceder lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Política ya que

Todo acto de autoridad, sea ley, decreto, acuerdo, reglamento, orden o sentencia debe estar de acuerdo con la constitución; los que lo están, sin importar que los mismos provengan de órganos federales o locales, son ley suprema; deben ser obedecidos.¹¹⁸

Y, *contrario sensu*, aquellos que no estén de acuerdo con la Norma Fundamental no son ley suprema y, por lo tanto, no deben ser obedecidos,

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 161.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 163.

¹¹⁸ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 26.

ya que siendo “*un acto declarado inconstitucional, en principio, es nulo, carece del carácter de imperativo; no obliga autoridades ni a particulares*”¹¹⁹.

De igual manera, debe estimarse que la reforma no debe soslayar la estabilidad constitucional, lo que se traduce en su permanencia y vigencia en el tiempo con independencia de la autoridad en turno. Esto no significa inmutabilidad ya que ello implicaría la no reformabilidad constitucional y ello se contradice con lo antes expuesto.

En atención a lo anterior, la estabilidad constitucional debe entenderse como la posibilidad de reformas al texto constitucional sin que ello suponga la modificación de derechos, principios o valores que son fundamentales para la existencia y continuidad del sistema político y el orden jurídico establecidos por la Constitución Política.

Esto evidentemente es un imperativo en todo Código Político toda vez que, partiendo de la rigidez constitucional, la desmedida política de reformas a la Carta Magna únicamente denota su constante modificación de acuerdo con los criterios de cada gobierno. Así, Soberanes Díez afirma que

Únicamente en veintiocho años de los casi cien de vigencia no se ha realizado reformas constitucionales (1), es decir, sólo menos de un tercio de su vigencia ha sido tiempo de fijeza. Esto provoca que la Constitución no sea estable, lo que se esperaría de la ley fundamental de una nación.

(Años en que no se han realizado: 1912, 1918, 1919, 1920, 1922, 1924, 1925, 1926, 1930, 1932, 1936, 1939, 1941, 1950, 1954, 1955, 1956, 1957, 1958, 1959, 1964, 1968, 1970, 1973, 1984, 1989, 1991, 1998)¹²⁰

En este tenor, es factible afirmar que el artículo 135 constitucional es claro en sus extremos, por lo que la exposición de límites formales, esto es, límites procedimentales, evidencia una primera restricción al Constituyente

¹¹⁹ *Idem.*

¹²⁰ Soberanes Díez, José María, *op. cit.*, p. 10.

Permanente en el sentido de que toda reforma a la Constitución habrá de observar puntualmente cada uno de los requerimientos ahí consignados.

Sin embargo, no podemos soslayar que los límites formales solo son un candado para la posible violación del procedimiento establecido en el numeral referido, lo que si bien es un elemento de seguridad necesario no es del todo suficiente, lo anterior en el entendido de que las reformas constitucionales, como se ha venido señalando, podrían ir en contra de derechos, principios o valores establecidos. Ello llevaría a dar la espalda a la genealogía y la teleología de esos derechos y principios o, en otras palabras, *“una cosa es revisar la Constitución existente sin alterar la identidad material o axiológica y otra cuestión es modificar el ‘espíritu’ de la Constitución existente”*¹²¹, ya que ello se opondría a lo dispuesto en los artículos 133 y 135 constitucionales.

En síntesis, la Constitución Política de 1917, vigente hoy día, si bien con más de seiscientas reformas, contiene en su numeral 135, el procedimiento para la reforma al texto constitucional, lo que se traduce en un límite formal que sirve como obstáculo a una reforma constitucional que inobserve el sistema complejo y agravado establecido en dicho dispositivo.

Es de señalar que el mecanismo contemplado en el referido precepto sólo se aplica al procedimiento y no así al contenido de la reforma, esto es, el límite formal no analiza si la reforma, materialmente, contraviene algún principio constitucional. Sin embargo, si bien nuestra Carta Magna vigente no contempla cláusula de intangibilidad alguna, es decir, límite material explícito, de una interpretación integral, armónica, genealógica y teleológica, se advierte la existencia de límites materiales implícitos traducidos en las decisiones fundamentales contempladas en nuestra Ley Suprema, y que se

¹²¹ Guastini, Riccardo, *Estudios de Teoría Constitucional*, (edición por Miguel Carbonell), México, Fontamara, 2001, p. 42.

corresponden a los principios de soberanía popular (art. 39), formas de Estado y gobierno (art. 40), división de poderes (art. 49) y los derechos humanos, antes garantías individuales (arts. 1° a 29), entre otras.

Ante esta situación, resulta necesario preguntar ¿de qué manera se encuentran protegidos los principios y derecho antes señalados? y, en su caso, ¿qué medio de control está llamado a realizar dicho análisis y consecuente anulación o invalidación? Definitivamente, los gobernados, habitantes y ciudadanos, personas físicas y jurídicas, necesitan un medio, mecanismo o procedimiento que sirva para analizar y, de ser procedente, decretar la inconstitucionalidad de una reforma que violente dichos principios. Para entender esto se analizará el medio de control de constitucionalidad de los gobernados: el Juicio de Amparo.

2.1.2 Ley de Amparo

Antes de hacer señalamientos particulares sobre la Ley de Amparo, es necesario precisar algunas consideraciones en relación con la estructura del sistema jurídico mexicano.

De acuerdo con el artículo 133 de nuestro Código Político, esta Carta Fundamental, las leyes del Congreso que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, serán la Ley Suprema de toda la Unión. De la sola interpretación literal de dicho dispositivo se colige que en nuestro sistema jurídico las normas no tienen el mismo nivel jerárquico, por lo que dicho numeral establece una estratificación que ubica a cada norma en una posición específica.

Así, *prima facie*, el orden jerárquico del derecho mexicano estaría conformado de la siguiente manera:



Lo anterior se corrobora con lo señalado en la siguiente tesis:

TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.¹²²

Esto, evidentemente, se estimaba antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011. Así, antes de la reforma la circunstancia que prevalecía entre las normas supremas de la federación correspondía a una gradación en cuya cúspide se ubicaba exclusivamente la Constitución Política Federal y, por debajo de la misma, los tratados y a continuación las leyes generales emitidas por el Congreso de la Unión.

¹²² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XXV, abril de 2007, tesis P.IX/2007, p. 6; CD-ROM IUS: 172,650.

Actualmente, y con base en la citada reforma constitucional en materia de derechos humanos, con el establecimiento del bloque de constitucionalidad, ya no se precisa una jerarquía estricta entre Constitución y tratados, antes bien, ambas, de acuerdo a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 1º de la Constitución General de la República, corresponden a normas jerárquicamente iguales, es decir, “*el artículo primero pone al mismo nivel a los derechos que aparecen en la Constitución y los que están previstos en los tratados internacionales*”¹²³.

En íntima relación con lo anterior, el párrafo segundo del citado artículo constitucional establece la denominada interpretación conforme, ésta y el bloque de constitucionalidad de los que se indica lo siguiente:

Todas las normas relativas a derechos humanos (del rango jerárquico que sea) se deberán interpretar a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales. Esto implica la creación de una especie de bloque de constitucionalidad (integrado no solamente por la carta magna, sino también por los propios tratados internacionales), a la luz del cual se deberá interpretar el conjunto del ordenamiento jurídico mexicano.¹²⁴

En este orden de ideas, es inconcuso que, si bien antes de la trascendental reforma constitucional a que se ha hecho mención, podía explicitarse la superioridad constitucional sobre los instrumentos internacionales, actualmente asistimos a un esquema en donde normas constitucionales y convencionales constituyen un binomio indisoluble y simbiótico que proporciona la mayor protección en los derechos y las garantías a las personas. Así, a decir del doctor Jaime Cárdenas

A partir de la reforma constitucional sobre derechos humanos... y con apoyo también, de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictada en el expediente Varios 912/2010, (caso Rosendo Radilla Pacheco) que delimitó el contenido del control de convencionalidad en nuestro país, admitió el control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad... Lo señalado entraña para todas las autoridades del país, maximizar para las personas los derechos fundamentales y los principios democráticos...¹²⁵

¹²³ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 25.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 37.

¹²⁵ Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit.*, p. 240.

Si bien lo anterior implica una revolución en el pensamiento y la práctica jurídica de nuestro país, también lo es que lo antes referido no parece haberse asimilado a toda la estructura jerárquica del sistema jurídico. En efecto, dentro del nivel correspondiente a las leyes generales, en el cual se contempla la Ley de Amparo, los beneficios descritos no se vieron reflejados de acuerdo con el principio de progresividad que, de conformidad con el párrafo segundo del multicitado artículo 1º de la Norma Fundamental, caracterizan a los derechos humanos, lo anterior ya que, en lugar de ampliarse su ámbito de protección, éste se vio reducido¹²⁶.

Así, es menester puntualizar algunos tópicos que permitan esclarecer el origen y alcance del juicio de Amparo y su consecuente reglamentación en la correspondiente normativa. Para comprender los apartados subsiguientes, precisaremos una conceptualización del juicio de amparo acorde con su denominación antes de las reformas constitucional y legal de 2011 y 2013, y ulteriormente se entenderá en los términos vigentes.

De esta guisa, es menester referir que fue el gran jurista Manuel Crescencio Rejón quien, en el proyecto de Constitución para el Estado de Yucatán, contempló por primera vez la institución del amparo. Así

lo que verdaderamente constituyó un progreso en el Derecho público mexicano, fue la creación del medio controlador o conservador del régimen constitucional o *amparo*, como el mismo lo llamó, ejercido o desempeñado por el Poder Judicial, con la ventaja de que dicho control se hacía extensivo a todo acto (lato sensu) anticonstitucional¹²⁷

De acuerdo con Crescencio Rejón, el sistema de amparo tenía por objetivos:

- a) *Controlar la constitucionalidad* de los actos de la Legislatura (leyes o decretos), así como los del Gobernador;
- b) *Controlar la legalidad* de los actos del Ejecutivo, y

¹²⁶ *Vid. Infra*, 2.1.2.2, p. 78.

¹²⁷ Burgoa Origuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 41ª ed., México, Porrúa, 2006, p. 111.

c) *Proteger las “garantías individuales”* o los derechos constitucionales del gobernado contra actos de cualquier autoridad, incluyendo a las judiciales.¹²⁸

Estos principios fueron integrados a la Constitución Yucateca de 1841 en los artículos 8º, 9º y 62¹²⁹

Posteriormente, en el año 1847, en la búsqueda de la abolición del centralismo y la reanudación del federalismo, el 18 de mayo de ese año, se promulgó el Acta de Reformas que retornó al sistema jurídico y político establecido en la Carta de 1824. En dicha obra se hizo notoria la figura del célebre jurista jalisciense Mariano Otero, quien a través de su voto particular insidió en la integración del amparo a dicha Acta. Así

El artículo 5 del Acta de Reformas ya esbozó la idea de crear un medio de control constitucional a través de un sistema jurídico que hiciera efectivas las garantías individuales al disponer que “para asegurar los derechos del hombre que la constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas”¹³⁰

Asimismo, en dicho voto particular se precisaba lo que se conocería como fórmula Otero:

los tribunales de la Federación ampararían a cualquier habitante de la república en el ejercicio y conservación de los derechos concedidos por la Constitución y las leyes constitucionales “contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare”¹³¹

Así, desde la aparición del amparo en el proyecto de Rejón, pasando por la relatividad de la sentencia en la formulación de Otero, hasta la Constitución de 1857, en la que se *“instituye el juicio de amparo... tal como genérica y básicamente subsiste en nuestra Constitución vigente, cuyos*

¹²⁸ *Ibidem*, p. 112.

¹²⁹ *Cfr. Op. cit.*, p. 115.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 117.

¹³¹ Rabasa Mishkin, Emilio O., *op. cit.*, p. 54.

*artículos 101 y 103, respectivamente, son iguales con toda exactitud*¹³² si bien su reglamentación se ubicaba en la de 1857, en el numeral 102¹³³, reformado a través de la supresión del jurado¹³⁴, y en la vigente en el arábigo 107.

Una vez promulgada la Constitución de 1857, se fueron emitiendo las leyes reglamentarias u orgánicas correspondientes¹³⁵ y, en el caso de la Ley de Amparo, ésta fue promulgada el 30 de noviembre de 1861, constando de sólo 33 artículos que regulaban el artículo 102 de la referida Constitución, y que contiene la terminología que aún hoy es aplicable, como, por ejemplo, las denominaciones “quejoso” y “autoridad responsable”¹³⁶.

Posteriormente, la Ley Orgánica de Amparo de 1861, fue derogada por la de 1869, y esta a su vez por la de 1882. Por otra parte, en 1897, la ley Orgánica de Amparo fue incluida en los Códigos de Procedimientos Federales y en 1909, en el Federal de Procedimientos Civiles, manteniéndose hasta la promulgación de la Constitución de 1917, lo que motivó la promulgación de la Ley de Amparo de 1919, vigente hasta su derogación por la Ley de Amparo de 1936.¹³⁷

2.1.2.1 Ley de 1936

Como puede verse, promulgada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en 1919 y 1936, fueron emitidas las leyes reglamentarias de los artículos 103 y 107, siendo la última de las nombradas la ley

¹³² Burgoa Origuela, Ignacio, *Juicio de Amparo, op. cit.*, p. 121.

¹³³ Cfr. Rabasa Mishkin, Emilio O., *op. cit.*, p. 67.

¹³⁴ Cfr. Burgoa Origuela, Ignacio, *Juicio de Amparo, op. cit.*, pp. 122-125.

¹³⁵ De acuerdo con el doctor Burgoa, con anterioridad a la Constitución de 1857, tomando como base el Acta de Reformas 1847, se cuenta un proyecto de veinticinco artículos de don José Urbano Fonseca formulado durante el gobierno de Mariano Arista. Cfr. Burgoa Origuela, Ignacio, *Juicio de Amparo, op. cit.*, p. 132.

¹³⁶ Cfr. Barragán Barragán, José, *Primera Ley de Amparo de 1861*, México, UNAM, 1980.

¹³⁷ Cfr. Burgoa Origuela, Ignacio, *Juicio de Amparo, op. cit.*, pp. 134-138.

constitucional que tuvo aplicación hasta antes de la publicación de la nueva Ley de Amparo en fecha 2 de abril de 2013.

Se precisa que la motivación para la emisión de una nueva ley reglamentaria en la materia fueron principalmente las reformas constitucionales de 6 y 10 de junio de 2011, lo que será analizado en el apartado inmediato siguiente.

En cuanto a la Ley de Amparo de 1936, el juicio de garantías regulado por ella correspondía a “*un medio jurídico de protección o tutela de la constitucionalidad*”¹³⁸, es decir, “*un elemento jurídico de protección a todo el orden establecido por la Ley Fundamental*”¹³⁹.

Esto significaba que el juicio de amparo se constituyó en un medio de control de la constitucionalidad, es decir, es un medio de defensa de la Constitución a través del cual

se defiende y se hace operante el principio de supremacía que es propio de una carta magna, se sancionan con nulidad los actos que atentan contra ellos y se encauza la acción de los poderes y órganos, federales y locales, a lo previsto y mandado por ella.¹⁴⁰

Por ello, en el mismo tenor, afirmó el doctor Burgoa que el juicio de amparo era un

medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole (fracción I del artículo 103 de la Constitución); que garantiza en favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de los Estados (fracciones II y III de dicho precepto) y que, por último, protege toda la constitución, así como toda la legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado.¹⁴¹

¹³⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Juicio de Amparo*, op. cit., p. 141.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 143.

¹⁴⁰ Arteaga Nava Elisur, op. cit., p. 791.

¹⁴¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Juicio de Amparo*, op. cit., p. 169.

De esta guisa, el juicio de amparo tenía –y aún tiene– como teleología fundamental *“proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad que infrinja la Constitución”*¹⁴², de lo que se colige la legitimación activa del gobernado contra todo ataque a sus garantías individuales y sociales, es decir, que resultaba procedente el juicio de garantías no solo contra la violación de las garantías consagradas en los veintinueve artículos del Capítulo I del Título Primero de la Constitución Política vigente (antes de la reforma de 10 de junio de 2011), sino que su ámbito protector se ampliaba hasta las garantías sociales establecidas en los numerales 27 y 123 de esa Ley Suprema, lo anterior ya que, a decir del doctor Burgoa, al ser las garantías sociales normas jurídicas constitucionales, es inconcuso que la defensa de la Constitución deviene en protección tanto al ámbito “individual” como “social”, es decir, en relación con las *“garantías en favor de todo gobernado”*¹⁴³, el multicitado juicio constitucional era procedente ya que *“toda infracción a cualquier precepto de la Constitución o a cualquier disposición legal secundaria o reglamentaria, importa concomitantemente la violación a la mencionada garantía”*¹⁴⁴.

De ahí que el citado maestro emérito concluyera que el juicio de amparo fuera procedente *“contra toda ley o acto de cualquier autoridad que viole cualquier precepto constitucional, siempre y cuando dicha violación se resuelva en un agravio personal”*¹⁴⁵.

En este tenor, y de la exégesis de la Ley de Amparo de 1936, vigente antes de la reforma constitucional de 6 de junio de 2011, y legal de 2 de abril de 2013, es inconcuso que en dicha norma se establecía un sistema general de procedencia del amparo por vía positiva y por vía negativa, es decir, a través de la permisón o prohibición de dicho juicio constitucional.

¹⁴² *Ibidem*, p. 170.

¹⁴³ *Ibidem*, p. 265.

¹⁴⁴ *Idem*.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 266.

Así, en el primer caso, la procedencia del juicio de amparo se encontraba establecida en el artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, que transcribía casi íntegramente el contenido del numeral 103 de la Constitución Política, siendo de resaltar que dicho dispositivo difiere del original de la Constitución de 1917, como se indica a continuación:

Art. 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.¹⁴⁶

De acuerdo con las modificaciones en la naturaleza jurídica y política del Distrito Federal, durante las reformas de los años 1987, 1993 y 1996,¹⁴⁷ diversas disposiciones constitucionales fueron reformadas,¹⁴⁸ y por las respectivas del sábado 31 de diciembre de 1994, 6 de junio de 2011, y 29 de enero de 2016, el numeral 103 constitucional quedó en los siguientes términos:

Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

¹⁴⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ed. Facsimilar, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000.

¹⁴⁷ *Cfr.* Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 664.

¹⁴⁸ El artículo 122 constitucional, originalmente señalaba: “Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida”. Sin embargo, desde 1993, dicho numeral estableció las Bases de la organización del Distrito Federal [*Fuente:* Diario Oficial de la Federación, Lunes 25 de octubre de 1993] Actualmente, el Distrito Federal se ha constituido en la Ciudad de México, y dicho numeral establece los Apartados que establecen la organización política y administrativa de esta entidad federativa autónoma, lo anterior de acuerdo a la reforma constitucional publicada en fecha 29 de enero de 2016 [*Fuente:* DOF]

- II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, y
- III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.¹⁴⁹

Por su parte, el artículo 1º de la Ley de Amparo indicaba lo siguiente:

Artículo 1º. El juicio de amparo tiene como objetivo resolver toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados;
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.¹⁵⁰

Este precepto instituía un mecanismo de procedencia legal del juicio de amparo, lo que implicaba que, para efectos de la promoción del juicio de garantías, de acuerdo con la fracción I, de los artículos invocados, era necesario la existencia de una ley o acto de la autoridad que fueran violatorios de las garantías individuales.

Por su parte, la vía negativa, esto es, en el conjunto de prohibiciones que impedían la promoción del juicio de amparo, dichas causales se encontraban previstas en las dieciocho fracciones del artículo 73 de la citada Ley reglamentaria, cada una correspondiente a diversos factores, elementos o circunstancias. Así, de acuerdo con la clasificación del doctor Burgoa tenemos que la improcedencia se verificaba por¹⁵¹:

- 1) Índole de la autoridad (fracción I),
- 2) en materia política (fracciones VII y VIII),
- 3) litispendencia (fracción III),

¹⁴⁹ *Agenda de Amparo 2018, op. cit.*

¹⁵⁰ *Ley de Amparo*, (Comentada por la Asociación Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación, A. C.), México, Themis, 2008.

¹⁵¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Juicio de amparo, op. cit.*, pp. 449-479.

- 4) cosa juzgada (fracción IV),
- 5) por no afectación del interés jurídico y ausencia de agravio personal y directo (fracciones V y VI),
- 6) por consumación irreparable del acto reclamado (fracciones IX y X),
- 7) por cesación del acto reclamado e insubsistencia de la materia de éste (fracciones XVI y XVII),
- 8) consentimiento tácito o expreso del acto reclamado (fracciones XI y XII),
- 9) contra resoluciones dictadas en juicio de amparo o en su ejecución (fracción II),
- 10) por disposición legal (fracción XVIII)
- 11) por definitividad (fracciones XIII, XIV y XV).

Como puede apreciarse, la procedencia e improcedencia del juicio de amparo estructuraba un sistema en el cual existían normas que permitían y prohibían la promoción del juicio de garantías. Sin embargo, de la exégesis de las disposiciones transcritas, no se verificaba la existencia de norma permisiva ni prohibitiva que hiciera referencia a una reforma constitucional.

Lo anterior resulta de trascendental importancia toda vez que, aparentemente, el sistema descrito parecía contemplar todos los supuestos de procedencia e improcedencia, con lo cual el gobernado que sufriera una violación en sus garantías individuales, podía promover juicio de amparo para, en su caso, ser restituido en el goce de dichas garantías.

Sin embargo -como siempre sucede en el derecho-, la realidad superó a la ley y por ello fueron incoados juicios de amparo contra reformas constitucionales. Al respecto, el problema que se precisó llevó a soluciones

claramente antinómicas.¹⁵² Por un lado, al no existir norma permisiva y a través de la interpretación de la fracción XVIII de la ley de amparo que establecía la improcedencia por disposición de la ley, parecía deducirse la notoria improcedencia del juicio de garantías.

Sin embargo, por otro lado, si bien no existía norma que hiciera procedente el juicio de garantías contra una reforma constitucional, al no existir en la ley reglamentaria norma que expresamente lo prohibiera, y al tratarse únicamente del procedimiento de reformas, ello llevó a un razonamiento en el cual se infería su viabilidad.

Como puede verse, una y otra solución parecían deducibles a la luz de los textos constitucional y legal, situaciones ambas que llevaron a la construcción de criterios diversos, en un principio a favor de su procedencia en tesis aisladas y, finalmente, sancionando su improcedencia a través de jurisprudencia.

A continuación, se hace referencia a diversos criterios asumidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con estos tópicos.

2.1.2.1.1 Resoluciones Judiciales

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver amparos promovidos con motivo de reformas constitucionales, emitió diversos criterios, unos en un sentido y otros en sentido contrario. Para entender lo anterior, precisemos puntualmente el origen de dichos juicios y el criterio sustentado por el Alto Tribunal de nuestro país en relación con este tema.

¹⁵² De acuerdo con Kant, una antinomia es una oposición de puntos de vista, de tal forma que probar tanto el pro como el contra de una idea, siendo contradictorias, ello implica la invalidez de la prueba. *Cfr. Xirau, Ramón, op. cit., p. 318.*

2.1.2.1.1.1 Amparo en Revisión 1334/98 (Amparo “Camacho”)

Como es sabido, Manuel Camacho Solís se desempeñó como jefe del Departamento del Distrito Federal, de 1988 a 1993, durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari. En fecha 22 de agosto de 1996, se reformó el artículo 122 constitucional transformando la figura de Jefe del Distrito Federal a Jefe de Gobierno del Distrito Federal y, de acuerdo al párrafo segundo, apartado I, Base Segunda, de ese numeral, se señalaba que para ocupar ese cargo un requisito era no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter, lo que de una mera exégesis se podía concluir la imposibilidad de Manuel Camacho de contender al cargo de representación popular de mérito. Con motivo de lo anterior, el día 29 de agosto de ese año, el economista y político mexicano promovió juicio de amparo en contra de la citada reforma constitucional, cuestionando la constitucionalidad del proceso de reformas al artículo 122 de esa Carta Magna.

Dicha demanda¹⁵³ fue radicada en el Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, con número de expediente 207/96, dictándose auto de fecha treinta del mismo mes y año, por el que se desechaba por “notoriamente improcedente”. Ante ello, el promovente interpuso recurso de revisión turnándose al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el Distrito Federal, recayendo el número de toca 3272/96. Posteriormente, Manuel Camacho solicitó a la Suprema Corte ejerciera su facultad de atracción para que conociera y resolviera dicho recurso, lo que se verificó en el expediente número 2629/96, y que medularmente resolvía la revocación del auto dictado por el Juez de origen a efecto de que proveyera nuevamente sobre dicha admisión.

¹⁵³<http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=6014&Clase=DetalleTesisEjecutorias>

De esta forma, el A Quo admitió la demanda de garantías radicándolo con el número 119/97, siguiéndose toda la secuencia procedimental hasta el dictado de la sentencia en la cual se resolvió el sobreseimiento del asunto con base en diversas causales de improcedencias establecidas en el artículo 73 de la Ley de la Materia, además de argumentos, entre otros, como el relativo a que lo que se pretendía impugnar era el procedimiento legislativo de reforma al artículo 122 constitucional, el cual no era susceptible de reclamación a través del juicio de amparo. Ante esto el inconforme interpuso recurso de revisión el cual fue remitido a la Suprema Corte (A.R. 1334/98), conociendo en primer término el ministro Juventino V. Castro y, posteriormente, su homólogo Mariano Azuela.

Y, si bien, la resolución de la Corte no amparó al demandante de garantías, también lo es que del estudio de fondo derivaron, entre otras, la siguiente tesis:

REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. EL INTERÉS JURÍDICO DERIVA DE LA AFECTACIÓN QUE PRODUCE, EN LA ESFERA DE DERECHOS DEL QUEJOSO, EL CONTENIDO DE LOS PRECEPTOS MODIFICADOS. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha determinado que cuando se impugna el proceso de reforma constitucional no es la Carta Magna, sino los actos que integran el procedimiento legislativo que culmina con su reforma, lo que se pone en tela de juicio, por lo que pueden ser considerados como autoridades responsables quienes intervienen en dicho proceso, por emanar éste de un órgano constituido, debiendo ajustar su actuar a las formas o esencias consagradas en los ordenamientos correspondientes, conducta que puede ser controvertida mediante el juicio de amparo, por violación al principio de legalidad. Asimismo, estableció que la circunstancia de que aun cuando el proceso de reforma hubiese sido elevado a la categoría de norma suprema, tal situación no podría desconocer la eficacia protectora del juicio de amparo como medio de control constitucional, puesto que de ser así no habría forma de remediar el posible incumplimiento de las formalidades consagradas en el artículo 135 de la Carta Magna ni, por ende, podría restablecerse a los agraviados en los derechos que estiman violados, con lo que se autorizaría la transgresión a derechos fundamentales sin oportunidad defensiva. En consecuencia, si bien es cierto que el contenido del dispositivo constitucional resulta inimpugnabile a través de la demanda de garantías, siendo sólo atacable el proceso de reforma correspondiente, y el interés jurídico se identifica como la tutela que se regula bajo determinados preceptos legales, la cual autoriza al quejoso el ejercicio de los medios para lograr su defensa, así como la reparación del perjuicio que le irroga su desconocimiento o violación, debe concluirse que el interés jurídico para promover el juicio contra el proceso de reforma relativo debe derivar directamente de los efectos

que produce la vigencia del nuevo precepto constitucional, pues son éstos los que producen un menoscabo en la esfera jurídica del gobernado.¹⁵⁴

La tesis que antecede fue aprobada por once votos en sesión pública celebrada el 9 de septiembre de 1999, siendo ponente el ministro Mariano Azuela Güitrón, deduciéndose del Amparo en revisión 1334/98, promovido por Manuel Camacho Solís.

Como puede verse, el criterio transcrito esgrime diversos planteamientos que es necesario analizar puntualmente.

1°. La Suprema Corte afirmó la posibilidad de impugnar el proceso legislativo inherente a una reforma constitucional, es decir, era viable controvertir el procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional, de lo que se colige que el límite formal a que alude el dispositivo de la Ley Suprema, podía ser materia de un medio de impugnación.

2°. Las autoridades que integran el proceso legislativo extraordinario que contempla el dispositivo en cita de la Norma Fundamental, esto es, el Poder Revisor o Reformador de la Constitución, tiene la categoría de Poder constituido.

3°. De acuerdo con el numeral que antecede, toda vez que el Constituyente Permanente corresponde a un Poder constituido, sus actos pueden actualizar una violación de garantías individuales y, en consecuencia, se puede constituir en autoridad responsable.

4°. Con base en lo anterior, el juicio de amparo resultaba el medio de impugnación idóneo para controvertir el procedimiento de reforma a la Constitución Política.

¹⁵⁴ Tesis P. LXII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. X, septiembre de 1999, p. 11; registro: 193249.

De todo lo anterior se concluye que el criterio de la Suprema Corte de Justicia era, en un principio, sobre la procedencia del juicio de amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución, cuando ello estaba motivado por la contravención o inobservancia del proceso especial establecido en el artículo 135 constitucional, ya que, de lo contrario, se modificaría a la Ley Suprema a través de un proceso con vicios de origen y, en consecuencia, se legitimaría un procedimiento contrario a derecho que al violentar el principio de legalidad sería por sí mismo violatorio de garantías.

Esta postura adoptada por nuestro Máximo Tribunal resulta consistente con la lógica del principio general de impugnación, a través del cual se precisa que todo proceso debe contener un medio de impugnación o recurso que permita la revisión de los actos emitidos por una autoridad. En tal sentido, toda vez que el límite formal establecido en el artículo 135 constitucional, es susceptible de actualizar errores u omisiones – aparentemente involuntarios- resulta a favor del sentido común importar a dicho procedimiento un medio de impugnación que permita su revisión.

En el mismo sentido también resulta aplicable la diversa tesis que a continuación se transcribe deducida del amparo en revisión 1334/98:

REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PROCEDE POR VIOLACIÓN A DERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON GARANTÍAS INDIVIDUALES. La interpretación del contenido del artículo 73, fracción VII, en relación con jurisprudencias sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lleva a determinar que, por regla general, el juicio de amparo en que se pretendan deducir derechos de naturaleza política es improcedente, siendo excepción a lo anterior la circunstancia de que el acto reclamado, además de tener una connotación de índole política, también entrañe la violación de derechos subjetivos públicos consagrados en la propia Carta Magna. Por tanto, tratándose de ordenamientos de carácter general con contenido político-electoral, incluidos los procesos de reforma a la Constitución, para la procedencia del amparo se requiere necesariamente que la litis verse sobre violación a garantías individuales, y no solamente respecto de transgresión a derechos políticos, los cuales no son reparables mediante el juicio de garantías.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Tesis P. LXIII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. X, septiembre de 1999, p. 13; registro: 193250.

Como puede verse, se insistió en el criterio que afirmaba la procedencia del juicio de amparo cuando se violaban garantías individuales, aun cuando dicha circunstancia provenía de un proceso de reforma a la Constitución.

Sin embargo, estos precedentes surgidos de una posición garantista, que por ello pueden estimarse progresistas, lamentablemente, no se consolidaron, antes bien, fueron soslayados. Así, en sesión de 6 de septiembre de 2002, la Corte “superó” las tesis anteriores modificando diametralmente su argumentación, estableciéndose la siguiente jurisprudencia:

PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL. De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las Legislaturas Estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las Legislaturas Locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales, no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de Órgano Reformador de la Constitución, realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.¹⁵⁶

La fuerza de esta argumentación se tradujo no en una tesis aislada sino en una jurisprudencia que como tal impuso de manera remota una verdadera directriz para el legislador federal, lo que se precisará en el apartado subsiguiente.

2.1.2.1.1.2 Amparo en Revisión 186/2008

Por otra parte, en diverso asunto¹⁵⁷, en fecha 31 de agosto de 2007, diputados y senadores presentaron ante la Cámara Alta un proyecto de

¹⁵⁶ Jurisprudencia, P. /J. 39/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XVI, septiembre de 2002, p. 1136; registro: 185941.

¹⁵⁷ http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Ministros2/AGOM_Ejecutoria_186-2008.pdf

reforma constitucional en materia electoral, por el que se modificaban diversos artículos de la Constitución Política. Una vez discutido y aprobado por dicho Órgano Político, fue remitido a la Cámara de Diputados en su calidad de revisora, siendo también discutida y aprobada, y turnándose el proyecto a las Legislaturas de los Estados para los efectos del artículo 135 constitucional.

Por último, en fecha 13 de noviembre de ese mismo año, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se modificaban los artículos 6º, 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122 y 134 de la Ley Suprema.

Al respecto, en fecha 7 de diciembre de la misma anualidad, un grupo de particulares presentó demanda de amparo, la cual, de acuerdo con el turno, fue radicada ante el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Jalisco, con el número de expediente 1615/2006. Los conceptos de violación esgrimidos, sucintamente, hacían referencia a la violación de garantías individuales que se verificaba del referido proceso de reformas a la Constitución, ya que violentaban la parte dogmática de la misma.

Seguida la secuencia procesal natural, el Juez de Distrito desechó la demanda con base en la causal de improcedencia establecida en la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, que corresponde a la improcedencia derivada de alguna disposición de la ley, afirmando asimismo que el juicio de amparo no era la vía para debatir una norma constitucional, siendo sólo procedente contra actos del procedimiento legislativo ordinario, y no así cuando las autoridades integrantes del sistema contemplado en el artículo 135 constitucional, actuaban como Órgano Reformador.

Ante esto, los quejosos promovieron en fecha 21 de diciembre del mismo año, recurso de revisión el cual tocó conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, instancia que

solicitó a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el ejercicio de su facultad de atracción por tratarse de un asunto de interés al poner en análisis la procedencia o no del juicio de amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución. Radicado que fue el recurso con número 186/2008, fue remitido para proyecto de resolución al ministro José Ramón Cossío Díaz.

Es de destacar que el referido Juez de nuestro Máximo Tribunal Constitucional, a la manera de su homólogo John Marshall de la Corte Suprema de Estado Unidos, resolutor del emblemático caso Marbury vs. Madison¹⁵⁸, entró al fondo del asunto proponiendo y dando puntual y precisa respuesta a cuatro preguntas¹⁵⁹:

1. ¿Existe en la ley de amparo una norma que prohíba expresa o implícitamente la procedencia del juicio de amparo en contra de alguna reforma constitucional?

R: De acuerdo con el ministro Cossío, la Constitución establece en su artículo 103, normas de carácter permisivo a través de las cuales se establece que los Tribunales Federales resolverán toda controversia que surja por leyes o actos de autoridad, particularmente, que violen las garantías individuales y, por otra parte, la ley de amparo señalaba en su diverso 73, un listado de causales de improcedencia.

De esta guisa, ni el primero ni el último de los numerales citados establecen, respectivamente, la permisión o prohibición respecto de la procedencia del juicio de amparo en relación con una reforma a la Constitución.

¹⁵⁸ Cfr. López Monroy, José de Jesús, *Sistema Jurídico del Common Law*, 4ª ed., México, Porrúa, 2006, pp. 198 y 199.

¹⁵⁹ Vid. *Supra*, nota 157, p. 63.

Sin embargo, de la argumentación del ministro Cossío, se colige que si bien es cierto, respecto del sistema de permisiones, en la fracción I, del artículo 103 constitucional, se alude a la procedencia del amparo contra leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, también lo es que a través de una interpretación sistemática se infiere que la autoridad responsable es aquella que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria y, en consecuencia, el acto de reformas constitucionales bien puede entenderse como acto de autoridad.

En este orden de ideas se comprende que el estatus que corresponda al Poder Revisor, esto es, si se estima en calidad de poder constituido, su actuación correspondería a la de autoridad en términos de la citada ley, lo que implica necesariamente que sus leyes o actos pudieran devenir en violatorios de garantías.

Por lo anterior se precisó el siguiente cuestionamiento:

2. ¿Cuál es el carácter del Poder Constituyente Permanente, Revisor o Reformador de la Constitución?

R: El Ministro Cossío establece dentro de los argumentos que expone en su proyecto de resolución la distinción entre Poder Constituyente y poderes constituidos y, dentro de estos, al Poder Revisor. El primero es ilimitado, al sustentarse en un principio no jurídico, sino político, consistente en la soberanía popular. Por su parte, el Poder Reformador de la Constitución, es limitado al estar supeditado al principio jurídico de supremacía constitucional.

En esta tesitura, el Constituyente Permanente se inscribe dentro del ámbito de órganos constituidos y, en el caso particular, su regulación se establece en el artículo 135 constitucional, el cual señala límites formales para su debida y legal actuación, sin que se precisen límites materiales

explícitos o implícitos toda vez que los primeros (cláusulas de intangibilidad) no están contempladas en nuestra Ley Suprema y, los segundos, afirmó el ministro Cossío, deben ser definidos por la Suprema Corte, si bien estarían relacionados con la garantía de derechos y la división de poderes.

De acuerdo con lo anterior, si el Poder Revisor es limitado era evidente preguntarse lo siguiente:

3. ¿Esa limitación implica que existen medios de control constitucional sobre los actos del Poder Constituyente Permanente?

R: Sobre este cuestionamiento, el ministro Cossío señaló que al respecto se contemplaban dos precedentes¹⁶⁰ en diferente sentido, cuyos rubros se transcriben para pronta referencia:

Tesis: REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. EL INTERÉS JURÍDICO DERIVA DE LA AFECTACIÓN QUE PRODUCE, EN LA ESFERA DE DERECHOS DEL QUEJOSO, EL CONTENIDO DE LOS PRECEPTOS MODIFICADOS

y,

Jurisprudencia: PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL

De la primera, se deducía la posibilidad de promover demanda de garantías no contra el contenido de la reforma, sino únicamente contra el procedimiento, es decir, garantizando la observancia y legalidad del procedimiento respectivo, mientras que, en la segunda, se estableció que la actuación del Poder Revisor correspondería a una función constitucional no

¹⁶⁰ Vid. *Supra* 2.1.2.1.1.1, p. 59.

equiparable a la de un órgano constituido, ya que la función de dicho Poder es soberana.

Esta situación implicó necesariamente posiciones encontradas, lo que evidenció el ministro Cossío, analizando con precisión lo que de dichos criterios se colegía, sin que fuera límite para ello la calidad de tesis o jurisprudencia, o la temporalidad y vigencia de una y otra.

En este tenor, el citado ministro de la Corte no estimó acertada la identidad del Poder Revisor con Poder Constituyente ya que difieren en su naturaleza y teleología. Esto se comprende toda vez que el Poder Constituyente se basa en un principio no jurídico sino político, y ello se justifica ya que es precisamente el Poder Constituyente el que debe establecer un nuevo orden jurídico en cuya base se ubica la Norma Fundamental, siendo esta la que estructura y organiza todo el sistema jurídico y, así, todos los poderes constituidos, los que a su vez están supeditados al principio jurídico de supremacía constitucional, éste, base del Estado Constitucional.

Asimismo, señaló el multicitado Juez Constitucional que si bien es cierto el Poder Revisor actúa a través de una facultad extraordinaria, ello no implica que dicha actuación sea soberana, ya que su actuación queda enmarcada y fundamentada en la propia Constitución. En consecuencia, el Poder Revisor solo puede actuar dentro del marco legal que le ha conferido la propia Norma Fundamental, esto mismo para la propia modificación de sus contenidos y, por ello, dicho poder “extraordinario” puede modificar la Constitución, pero no destruirla.

Por lo anterior, es inconcuso que nuestro Estado Constitucional debe prever un medio de control sobre la actuación del Poder Revisor ya que, como poder constituido, al estar restringido dentro del ámbito procedimental establecido en el artículo 135 del Código Político, es

inconcuso que su actuación puede devenir inconstitucional, siendo operante para los individuos el juicio de amparo y para los poderes del Estado la Controversia Constitucional, siendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación la instancia competente para analizar y resolver sobre el particular¹⁶¹.

Con base en lo anterior, se realizó la siguiente interrogante:

4. Si el poder reformador de la Constitución no se identifica con el poder constituyente soberano e ilimitado del pueblo, entonces, ¿puede ser considerado como una autoridad emisora de actos potencialmente violatorios de garantías individuales?

R: De acuerdo a todo lo señalado, al ser el Poder Revisor un poder constituido, es decir, limitado por el principio jurídico de supremacía constitucional, y al estar regulado por el artículo 135 de la Ley Suprema, es inconcuso que la inobservancia o contravención a dicho dispositivo y, además, la posibilidad de que a través de ese procedimiento se altere alguna garantía, ello evidente y necesariamente implicaba la vulneración de garantías individuales, al alterarse los derechos fundamentales del texto constitucional.

Por último, el ministro Cossío se preguntó si en el caso en estudio existía alguna posible vulneración de las garantías individuales relacionado con el procedimiento de reformas a la Constitución, lo que se surtía en el caso planteado por los recurrentes, toda vez que no se había observado el procedimiento señalado en el multicitado dispositivo constitucional, ya que el Decreto por el cual se modificaban diversos artículos de la Constitución Política, publicado en el Diario Oficial, no precisaba el número de legislaturas estatales que aprobaron dicha reforma, además del cómo, cuándo y en qué forma se hizo el cómputo correspondiente, y la declaración

¹⁶¹ *Vid. Supra*, nota 157, p. 63.

respectiva, todo ello en contravención al procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional.

Como puede verse, es impecable el análisis realizado por el ministro José Ramón Cossío Díaz, quien no restringió su análisis y argumentación a un precedente, pues de lo contrario ello implicaría la sujeción de la Suprema Corte a criterios que pueden y, en algunos casos, deben ser superados, con lo que además estableció una perfecta metodología a través de un encadenamiento deductivo.

Es necesario puntualizar que la argumentación del ministro Cossío en el amparo en revisión 186/2008, es un precedente no sólo jurisdiccional sino doctrinal al puntualizarse tópicos como la jerarquía entre Poder Constituyente y poderes constituidos, la naturaleza de los principios político de soberanía popular y jurídico de supremacía constitucional, la violación de garantías que conlleva la inobservancia o contravención de las disposiciones constitucionales y, sobre todo, la existencia de dos posibles medios de control de la constitucionalidad de los actos del Poder Revisor: el juicio de amparo y la Controversia Constitucional.

Definitivamente, este caso es emblemático y resulta un precedente fundamental para la tesitura de la presente investigación.

2.1.2.1.1.3 Controversia Constitucional 48/2001 (pueblos indígenas)

Si bien el presente tema corresponde al juicio de amparo, sin embargo, en atención a que el fondo se refiere al procedimiento de reformas a la Constitución Política Federal, para efectos de un análisis comparativo, resulta acertado no soslayar diversos juicios constitucionales. En el presente apartado se esbozarán algunos detalles sobre la controversia constitucional relativa a la consulta a pueblos indígenas.

Antes se indica sucintamente que el juicio de Controversia Constitucional tiene su origen en la Constitución de 1917, y corresponde a un medio de control constitucional en virtud del cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dirime los conflictos que se susciten entre Poderes o niveles de gobierno, incluyendo actualmente a los órganos públicos autónomos. Dicho Juicio constitucional se encuentra establecido en la fracción I del artículo 105 constitucional, y se regula por la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez puntualizado lo anterior, se indica en relación con la controversia 48/2001, lo siguiente: antes del año 2001, el artículo 2º de la Constitución Política establecía la prohibición de la esclavitud en nuestro país. Posteriormente, por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de agosto de 2001, dicho numeral fue reformado de tal manera que el contenido original pasó como párrafo segundo del artículo 1º constitucional y, hoy en día, se ubica en el párrafo cuarto de ese mismo numeral. En cuanto a la materia del nuevo artículo 2º, esta corresponde a los derechos de los pueblos indígenas.

Sin embargo, después de dicha reforma, diversos municipios de los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Morelos, Puebla y Veracruz, entre otros, promovieron 330 controversias constitucionales en contra del procedimiento de reforma a la Constitución relativa a los derechos indígenas. Particularmente¹⁶², el Municipio de Santiago Amoltepec, en Oaxaca, por conducto de su presidente municipal y síndico, promovieron en fecha 31 de agosto de ese mismo año, controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia, siendo radicada con el número 48/2001.

¹⁶²http://207.249.17.176/Transparencia/Epocas/Pleno/Novena%20%C3%A9poca/2001/48_01.pdf

Los promoventes manifestaron como actos reclamados los decretos emitidos por las legislaturas de Aguascalientes, Coahuila, Durango, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sonora y Tabasco, medularmente, en relación con la aprobación de la reforma constitucional en materia de derechos indígenas por contravenir el artículo 135 constitucional, esto al no haberse respetado la mayoría calificada que impone dicho dispositivo. Dicho asunto fue turnado al ministro Mariano Azuela.

Sobre el particular, nuestro Máximo Tribunal, al dictar resolución en fecha 6 de septiembre de 2002¹⁶³, decretó que la controversia constitucional no era procedente en contra del procedimiento de reformas a la Constitución, toda vez que el artículo 105 de la Ley Suprema no prevé como parte en dicho proceso al órgano reformador ni los actos que este realiza, lo anterior con base en los siguientes criterios, el primero ya invocado previamente:

PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL

y,

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

De lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las diversas exposiciones de motivos y dictámenes relativos a las reformas a este precepto constitucional, se desprende que la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la propia Constitución, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales. De lo anterior deriva que el citado precepto constitucional no contempla dentro de los órganos, poderes o entidades que pueden ser parte dentro de una controversia constitucional, al Órgano Reformador de la Constitución previsto

¹⁶³ En esa misma fecha, la Suprema Corte emitió la jurisprudencia relativa a la prohibición de control de las reformas constitucionales. *Vid. supra*, p. 63.

en el artículo 135 del mismo ordenamiento, pues no se trata de un órgano de igual naturaleza que aquellos en quienes se confían las funciones de gobierno; además de que se integra por órganos de carácter federal y locales, es a quien corresponde, en forma exclusiva, por así disponerlo la Constitución Federal, acordar las reformas y adiciones a ésta, y de ahí establecer las atribuciones y competencias de los órganos de gobierno, sin que tampoco, al referirse el citado artículo 105, fracción I, a "disposiciones generales" comprenda las normas constitucionales.¹⁶⁴

Sin embargo, dicha resolución contó con el voto particular de los ministros Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan Silva Meza, los cuales manifestaron su oposición al proyecto final debido a la posible existencia de una reforma constitucional que podría devenir inconstitucional, esto a través de adiciones y reformas a la Constitución derivadas de un procedimiento contrario a la Constitución.

De lo anterior se desprende que la argumentación a favor o en contra de la resolución definitiva corresponde al debate entre la inconstitucionalidad de una reforma o la inconstitucionalidad del procedimiento seguido; la carencia de competencia de la Suprema Corte para examinar la constitucionalidad de una reforma constitucional, o la competencia de la Corte para verificar si fue o no observado el procedimiento de reformas a la Constitución; y, si la controversia constitucional no prevé el examen de una reforma constitucional, o si dicho juicio constitucional si puede analizar y resolver si las autoridades que integran el Poder Revisor respetaron el procedimiento y, en consecuencia, si las normas emanadas de ese procedimiento pueden formar parte de la Norma Fundamental.

Así, la postura de los ministros disidentes fue clara: la controversia constitucional resulta procedente en contra del procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Política Federal, y la Suprema Corte es competente para conocer y resolver sobre el particular.

¹⁶⁴ Jurisprudencia, P. /J. 40/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XVI, septiembre de 2002, p. 997; registro: 186044.

Lo anterior toda vez que, si bien es cierto, el Poder Revisor es un órgano especialísimo que tiene encomendada la alta función de reforma a la Carta Magna, dicha acción no puede soslayar el procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional, el cual debe entenderse en dos sentidos: formal y esencial. El primero, relativo a la integración de las autoridades legislativas federal y locales bajo el procedimiento establecido en el multicitado dispositivo constitucional. En cuanto al aspecto esencial, éste se refiere a los principios y valores fundamentales de una comunidad y que constituyen la superestructura constitucional originaria.

En otras palabras, formalmente, por una parte, la Constitución ordena la conformación de un órgano integrado por el Congreso de la Unión y las Legislaturas locales, es decir, un ente complejo que no puede actuar de manera lícita y, menos aún, constitucional, sin su debida integración y, por otra parte, que dicho órgano debe actualizar las debidas formalidades procedimentales. Esencialmente, dado que el Poder Reformador de la Constitución está supeditado al orden jurídico constitucional. Las adiciones y reformas al texto constitucional deben realizarse en apego al procedimiento establecido, lo que implica la estabilidad de los principios fundamentales y la introducción progresiva de reformas que hagan de la Constitución un documento actual y progresista sin contrariar su espíritu.

Por lo anterior, para los ministros Anguiano, Azuela y Silva Meza, la inobservancia de alguno de los requisitos contemplados en el artículo 135 constitucional, viciaría todo el procedimiento, con lo cual la reforma correspondiente no podría ser tenida por auténtica, quedando en entredicho la voluntad de los cuerpos legislativos en el procedimiento de reformas constitucionales.

2.1.2.1.1.4 Acción de Inconstitucionalidad 168/2007 y acumulada 169/2007

Por su parte, la Acción de inconstitucionalidad es un medio de control de la constitucionalidad que surge en 1994, y tiene por misión verificar la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política. Dicho juicio constitucional es conocido y resuelto por la Suprema Corte de Justicia, y su fundamento y regulación corresponden a la fracción II del artículo 105 constitucional y a su Ley Reglamentaria.

Así, por lo que hace al diverso juicio constitucional 168/2007,¹⁶⁵ dicho proceso fue promovido por los partidos políticos Convergencia y Nueva Alianza en contra de la validez de la reforma constitucional en materia electoral del 13 de noviembre de 2007, lo anterior en razón de que el Poder Revisor había violentado decisiones jurídico-políticas fundamentales y valores supremos del Estado social y democrático de Derecho. Para los promoventes la acción de inconstitucionalidad era vía idónea para combatir actos o leyes de cualquier jerarquía, aún reformas constitucionales, máxime que en dicho caso se violentaban principios fundamentales como la equidad electoral, la democracia representativa, el pluripartidismo y las libertades de asociación y expresión.

En un principio, los ministros Góngora Pimentel y Gudiño Pelayo, desecharon dicha Acción por motivo manifiesto de improcedencia, esto al estimar que el decreto impugnado no correspondía a una ley, lo que motivó que el 21 de diciembre de ese año, los institutos políticos señalados interpusieran los recursos de reclamación a los que recayeron los números 33/2007-CA y 34/2007-CA. Sobre dichos recursos, el Pleno del Alto Tribunal señaló que no se actualizaba causal de improcedencia por lo que fueron admitidos y turnados al ministro instructor Sergio Valls Hernández.

¹⁶⁵ <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2973/5.pdf>

El asunto finalmente fue sobreseído con base en que los partidos políticos pueden impugnar por ese juicio leyes electorales secundarias, pero no así un procedimiento de reformas a la Constitución, aún en el caso de tratarse de reformas en materia electoral. De dicha resolución se dedujo, entre otras, la siguiente tesis:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA EJERCER EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS O RESPECTO DEL CONTENIDO DE LAS REFORMAS RELATIVAS.

De la evolución histórica de las acciones de inconstitucionalidad se advierte que la intención del Constituyente Permanente fue establecer un mecanismo de control abstracto, por virtud del cual tanto las minorías parlamentarias y el Procurador General de la República, en principio, como los partidos políticos y las comisiones de derechos humanos, con motivo de las reformas posteriormente realizadas, se encontrarán legitimados para plantear la posible inconstitucionalidad de una norma general emitida por el Congreso de la Unión, las Legislaturas Locales o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; sin que al establecer dicho mecanismo de control, ni en las sucesivas reformas de que ha sido objeto el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se haya contemplado la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda ejercer control sobre el procedimiento de reforma previsto en el artículo 135 constitucional, ni mucho menos que pueda hacerlo respecto de la constitucionalidad del contenido de tales reformas.¹⁶⁶

Es de destacar que aun cuando el Máximo Tribunal de nuestro país reiteró el criterio de “no dar curso” a un medio de impugnación contra el procedimiento y, menos aún, contra el contenido de una reforma constitucional, en la resolución del caso en estudio, destacó la disidencia de los ministros José Ramón Cossío Díaz, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Juan N. Silva Meza, quienes en asuntos precedentes se habían manifestado en el sentido de dar curso a un medio de impugnación en contra de una reforma constitucional, en la especie, el juicio de amparo para los gobernados, de acuerdo al ministro Cossío, y la controversia constitucional para las autoridades, de acuerdo a los citados ministros.

Como puede verse, el tópico en análisis, esto es, el control de la constitucionalidad de las reformas constitucionales, aún restringido para el

¹⁶⁶ Tesis, P. 4/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XXIX, abril de 2009, p. 1104; registro: 167591.

caso del procedimiento, es decir, para los límites formales, nuevamente encontró puntos de vista diametralmente opuestos en los integrantes de nuestro Máximo Tribunal.

Esta situación no puede ni debe ser pasada por alto ya que nuevamente nos encontramos ante razonamientos antinómicos los cuales precisan, no una respuesta parcial que aparenta un ánimo totalizador sino, antes bien, es necesario hacer un análisis más profundo, a la manera de los diversos votos particulares, en los que se analizó con mayor detalle y con una debida argumentación jurídica, tanto la naturaleza del procedimiento de reformas a la Constitución, como la teleología del juicio de amparo y de la controversia constitucional.

Asimismo, debemos entender que, si bien *“todo sistema jurídico supone una decisión final aplicable al caso concreto, sin embargo, esa respuesta final no entraña que sea la única respuesta correcta”*¹⁶⁷, lo que implica necesariamente realizar una puntual justificación lógica, retórica y de argumentación racional.

Lo anterior cobra sentido toda vez que, como se ha podido verificar, el procedimiento de reformas a la Constitución no es tema mínimo y acabado, sino que se trata de un tópico de superlativo interés y abierto al debate.¹⁶⁸ Resulta consecuente con un Estado de Derecho y, sobre todo, con un Estado constitucional de Derecho, donde impera el derecho constitucional y, consecuentemente, principios y valores como los derechos humanos, el actualizar el principio general de impugnación aplicable, particularmente, sobre los diversos actos de las autoridades. Sustentar lo contrario resulta claramente opuesto al nuevo paradigma del Estado y del Derecho.

¹⁶⁷ Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit.*, p. 115.

¹⁶⁸ *Vid. Supra 2.1.1*, p. 39.

2.1.2.2 Ley de 2013

Con base en los antecedentes enunciados, dada la insistencia de promover alguno de los medios de control de la constitucionalidad en contra del procedimiento de reformas a la Constitución Política Federal, con motivo de la inobservancia del procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional, esto es, de la violación de los límites formales que puede degenerar en la contravención de decisiones políticas y jurídicas fundamentales o límites materiales implícitos, fue preciso aclarar a los gobernados que era y, al día de hoy, es “imposible” combatir los actos y las normas emitidas por el Poder Revisor.

En esta tesitura, el Poder Legislativo Federal reformó la Ley de Amparo de 1936, y al efecto emitió una nueva disposición en fecha 2 de abril de 2013. En esta nueva Ley de Amparo, en un articulado reformulado, las causales que anteriormente se ubicaban en el artículo 73, ahora se enlistan en el diverso 61 de la nueva Ley.

Al respecto, se manifiesta que en el nuevo dispositivo no hay cambio sustancial en la mayoría de las fracciones, si bien ahora se explicitan prohibiciones enunciadas en el texto constitucional como la improcedencia contra actos del Consejo de la Judicatura Federal (fracción III), contra resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (fracción IV), contra resoluciones dictadas por el Congreso Federal en relación con ratificación de nombramientos en dependencias de orden federal (fracción V), contra actos de los Tribunales Colegiados de Circuito (fracción VI), contra las declaraciones de procedencia de las legislaturas de los Estados (fracción VII), contra normas generales en las que se haya emitido declaratoria general de inconstitucionalidad (fracción VIII), y cuando no haya afectación al interés legítimo del quejoso (fracción XII).

Sin embargo, para el tema en estudio, la fracción I del artículo 61 de la nueva Ley de Amparo, introduce una causal de improcedencia que resume de manera tajante la negativa de incoar el juicio de amparo en contra del procedimiento de reformas a la Constitución¹⁶⁹:

Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

I. Contra adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

(...)

Es evidente que dicha causal establece una prohibición contundente contra toda posibilidad de impugnar una reforma a la Constitución Política, ya sea por inobservancia del procedimiento establecido en el dispositivo constitucional respectivo, como en el caso de la posible violación de los límites materiales contenidos en el Ley Suprema.

Sin embargo, como se ha visto, el procedimiento de reformas a la Constitución establecido en el artículo 135 de la Norma Fundamental, en algunos casos ha adolecido de precisión, deviniendo en esas circunstancias en la contravención a los requerimientos constitucionales necesarios para la debida promulgación de una reforma o adición a la Carta Magna.

Asimismo, las diversas promociones de juicios constitucionales han extendido su materia de reclamación a la subsecuente violación, en su momento, de garantías individuales, es decir, de derechos públicos subjetivos, lo que se traduce en derechos humanos, que en su esencia tienen la misma motivación de protección de los derechos de las personas.

En esta tesitura, si bien es cierto la diferencia entre “derecho” y “garantía” es que *“el primer concepto es de carácter sustantivo, mientras que el segundo es de carácter procesal o adjetivo. Es decir, una garantía es un*

¹⁶⁹ *Agenda de Amparo, op. cit.*

*instrumento de protección o defensa de los derechos*¹⁷⁰ además de que “los derechos del hombre se traducen sustancialmente en potestades inseparables e inherentes a su personalidad... en cambio las garantías individuales equivalen a la consagración jurídico positiva de esos elementos”¹⁷¹, también lo es que es innegable que las garantías individuales correspondían a derechos públicos subjetivos cuya función era la protección de los individuos.

Ahora bien, si la evolución constitucional ha dado pie a la consolidación de las categorías “derechos Humanos” o “derechos fundamentales”, no podemos soslayar que lo anterior conlleva la adición progresiva de derechos para todos y cada uno de los gobernados, por lo que la motivación original de las garantías individuales y la subsecuente de los derechos humanos no es otra, más allá de la nomenclatura, sino la protección y defensa de los derechos de todos y cada uno de nosotros, como individuos frente al Estado o como personas, es decir, como entes dotados de derechos inherentes a nuestra condición de seres con dignidad.

Así, de acuerdo con Ximena Medellín y Ana Elena Fierro “*el proceso de consolidación del concepto de las garantías individuales, dentro del constitucionalismo mexicano, no fue ajeno a la preocupación por la efectividad de los derechos, vista desde la relación entre individuos y el Estado*”¹⁷².

Asimismo, sostienen las juristas mencionadas que

A contrario de la percepción común, la preocupación por la efectividad de los derechos nunca estuvo afuera del constitucionalismo mexicano. Por el contrario, este tema siempre fue un aspecto central en los debates de los distintos Congresos constituyentes y en la Judicatura... el paso de las garantías individuales a los derechos humanos si es un cambio de perspectiva respecto de la forma de entender la operación de los derechos, para enfatizar la construcción argumentativa de los mismos. Sin embargo, el cambio del formalismo de las garantías individuales a la

¹⁷⁰ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 4.

¹⁷¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 23ª ed., México, Porrúa, 1991, p. 188.

¹⁷² Medellín Urquiaga, Ximena y Fierro Ferráez, Ana Elena, *De las Garantías Individuales a los Derechos Humanos: ¿Existe un cambio de paradigma?*, México, CNDH, 2015, p. 62.

sustancia de los derechos, no implica el abandono de las estructuras que sostienen el sistema jurídico; al final de cuentas la seguridad y la igualdad (tanto formal como material) son, en sí mismas, derechos humanos.¹⁷³

De esta guisa, si bien el nuevo paradigma constitucional reconoce *a priori* derechos inherentes a la persona humana, sin que estos dependan del otorgamiento *a posteriori* de los mismos, es claro que la motivación de unos y otros es, como se señaló, la protección y defensa de los derechos de las y los gobernados en su calidad de personas humanas.

Por ello, antes y después de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, resulta sorprendente que el legislador federal estableciera en la nueva Ley de Amparo una prohibición del juicio constitucional ante un procedimiento como lo es el de reforma constitucional el que, se reitera, a través de los diversos juicios constitucionales analizados, ya sea juicio de amparo, controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad, han mostrado la existencia de errores que motivan la actualización del principio general de impugnación que obliga a la existencia de procedimientos de revisión para, en su caso, modificar las normas, actos o resoluciones de las autoridades.

No olvidemos que dicho principio descansa en la existencia del error humano y en su falibilidad, por lo que, en un principio, la restricción del juicio constitucional ante las reformas constitucionales, inobserva una situación que se verifica con regularidad al ser propia de la naturaleza humana.

Estimar la infalibilidad del ser humano y, sobre todo, el considerar que a nivel de procedimientos regulados es imposible errata alguna, ya sea por acción u omisión, dolosa o culposa, evidencia lo absurdo de la existencia de órganos y procedimientos de revisión para los actos y resoluciones dentro de un procedimiento jurisdiccional. En todo caso, si de la compilación de

¹⁷³ *Ibidem*, pp. 133-135.

asuntos no se desprende alguno del cual podamos colegir la necesidad de revisión, es decir, si nunca ha existido asunto que obligue a pensar y estimar la necesidad de un reestudio en un procedimiento particular, por una simple inferencia inductiva podríamos colegir lo innecesario de admitir ese mecanismo dilatorio.

Sin embargo, en el caso particular, la existencia de precedentes en los cuales se inobservó o violó el procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional, hace imposible sostener un proceso inductivo que sostenga la postura de prohibición de un medio de impugnación contra el procedimiento reformatorio constitucional. Es decir, ante los casos existentes, la inducción resultaría falsa dada la existencia de casos particulares. Así lo precisó el gran filósofo Karl Popper al referirse al problema de la inducción:

Ahora bien, desde un punto de vista lógico dista mucho de ser obvio que estemos justificados al inferir enunciados universales partiendo de enunciados singulares, por elevado que sea su número; pues cualquier conclusión que saquemos de este modo corre siempre el riesgo de resultar un día falsa: así, cualquiera que sea el número de ejemplares de cisnes blancos que hayamos observado, no está justificada la conclusión de que todos los cisnes sean blancos.¹⁷⁴

Así, aún en el caso de que por “inducción” se hubiera precisado la inexistencia de casos en los cuales se violentara el dispositivo constitucional multicitado, de ello no podría colegirse válidamente la prohibición de un procedimiento contra posibles deficiencias en el procedimiento de reforma constitucional, lo que fundamenta la existencia de un principio general de impugnación.

Sin embargo, la realidad nos ha puesto frente a “cisnes no sólo negros sino de colores muy diversos”.

¹⁷⁴ Popper, Karl R., *La Lógica de la Investigación Científica*, Madrid, Tecnos, 1980, p. 27.

De esta guisa, la prohibición indicada en la fracción I del artículo 61 de la Ley de Amparo, resulta formal y realmente falsa¹⁷⁵ toda vez que no existe justificación lógica (la inducción no apoya esa posibilidad) ni jurídica (al contradecir el principio general de impugnación) y, complementariamente a la primera razón, existen precedentes que hacen evidente no la existencia de dicha causal sino la necesidad de la revisión sobre los actos del Constituyente Permanente.

Por otra parte, si bien el doctor Raúl Chávez Castillo defiende la existencia de la causal en comento ya que lo contrario sería “*inadmisibile pues un artículo de la ley fundamental, jamás puede ser declarado inconstitucional, ni su proceso de reformas, pues trastocaría nuestro sistema jurídico*”¹⁷⁶, lo cierto es que en dicha afirmación se precisan dos temas distintos:

1) no es lo mismo afirmar la inconstitucionalidad de un precepto constitucional (vigente) a hacer dicha afirmación sobre la inobservancia del proceso de reformas a la Constitución (en donde se pretende modificar un precepto y ulteriormente hacerlo vigente), y

2) resulta en mayor medida perturbador para la estabilidad del sistema jurídico la contravención al proceso de reformas a la Constitución Política que en principio compromete los límites formales estipulados por la propia Ley Suprema y que, en su caso, podría devenir en la violación de derechos humanos.

Así, es menester afirmar que la reforma a la ley secundaria de la materia, de manera muy discutible, limitó un derecho que se encuentra

¹⁷⁵ De acuerdo con San Anselmo de Canterbury, monje benedictino y filósofo del siglo XI, la verdad de los juicios corresponde a dos aspectos complementarios: la rectitud, es decir, que siga principios lógicos, y que se dirija a un objeto real. De ahí que se precise que los juicios verdaderos sean no sólo formalmente verdaderos sino realmente verdaderos. *Vid.* Xirau, Ramón, *op. cit.*, pp. 151 y 152.

¹⁷⁶ Chávez Castillo, Raúl, *Nuevo Juicio de Amparo*, 12ª ed., México, Porrúa, 2013, p. 132.

protegido por nuestra Carta Magna, y ello si debe tenerse por nugatorio de un derecho fundamental y contrario a la fuerza normativa de la Constitución. Al respecto el doctor Bidart Campos señala que

Uno de los mojones más sólidos de la fuerza normativa de la Constitución se sitúa en el acceso a la justicia... la fuerza normativa de la Constitución deriva a reconocer el derecho fundamental a la justicia... Con ese fin el derecho constitucional procesal y el derecho procesal constitucional arbitran toda la arquitectura necesaria de instituciones y rutas para otorgar andamio al derecho a la justicia.¹⁷⁷

En consecuencia, la causal de improcedencia a que se ha hecho mención, en modo alguno abona un beneficio al Estado de Derecho, menos aún al Estado constitucional de Derecho, en el cual es precisa la apología de los principios y valores fundamentales del Estado, en el que no se violenten los límites formales y materiales establecidos en nuestra Constitución Política, y se desplieguen las normas y acciones que actualicen todos y cada uno de nuestros derechos humanos o fundamentales.

2.2 DERECHO COMPARADO

Resulta necesario realizar un análisis comparado de algunos sistemas jurídicos a efecto de analizar dos tópicos torales correspondientes a los límites formales y materiales y, en su caso, los Estados en los cuales existen límites materiales explícitos, esto es, cláusulas de intangibilidad o principios pétreos, o en su caso sistemas en los cuales se ha precisado sobre dicha categoría, o de las que se puedan inferir decisiones fundamentales.

Lo anterior se justifica toda vez que, de acuerdo con el objeto del derecho comparado que es *“estudiar y comparar instituciones, sistemas, familias y tradiciones jurídicas... mediante la valoración de sus diferencias y similitudes”*¹⁷⁸, se pretende indagar y analizar la existencia o no de cláusulas

¹⁷⁷ Bidart Campos, Germán J., *El Derecho de la Constitución y su Fuerza Normativa*, México, IJ-UNAM, 2003, pp. 305 y 307.

¹⁷⁸ Lan Arredondo, Arturo Jaime, *Sistemas Jurídicos*, México, Oxford, 2008, pp. 11 y 12.

de intangibilidad en diversos sistemas jurídicos de la Familia Neorromanista.

Así, en el caso de España, si bien no se contempla la categoría constitucional de referencia, si tiene una importante doctrina sobre dicho tema y, por el natural ascendente histórico legado que aproxima nuestros sistemas jurídicos resulta un referente primario para nosotros. Además, dicha inclusión da pie al análisis de los sistemas jurídicos italiano y alemán inmersos en la Familia Neorromanista, y que no omiten en sus Normas Fundamentales la integración de cláusulas de intangibilidad y, en todos, la existencia de decisiones políticas fundamentales.

Lo anterior cobra validez toda vez que los países que conforman dicha Familia son aquellos “*cuya ciencia jurídica se ha elaborado sobre los fundamentos del derecho romano y de la tradición germánica*”¹⁷⁹ sin soslayar el papel del derecho canónico que, unido al derecho civil romano, ayudó a la conformación del *ius commune* que era aplicado en Europa¹⁸⁰ y que, a través del derecho español, nos fue legado. De la siguiente manera lo explica la doctora Sirvent:

Por vía práctica, la recepción del derecho romano-canónico se debió a los abogados y miembros de la judicatura que se habían formado en las universidades y con las obras de los autores europeos. La presencia del derecho común en las actuaciones judiciales se advertía por la invocación directa del derecho romano ante los tribunales y por las citas de los juristas pertenecientes a la escuela de los glosadores, posglosadores y de autores renacentistas... Por lo tanto, la recepción del derecho romano-canónico se realizó a través del derecho castellano, de la enseñanza universitaria, de la práctica jurídica y de la promulgación del Código Civil de Napoleón.¹⁸¹

Además, invocando el lúcido pensamiento del doctor Enrique Díaz-Aranda, y siguiendo su puntual reflexión tenemos que

¹⁷⁹ Sirvent Gutiérrez, Consuelo, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, 3ª ed., México, Porrúa, 2002, p. 8.

¹⁸⁰ Cfr. Merryman, John Henry y Pérez-Perdomo, Rogelio, *La Tradición Jurídica Romano-Canónica*, 3ª ed., trad. Eduardo L. Suárez, México, FCE, 2014, pp. 26-39.

¹⁸¹ Sirvent Gutiérrez, Consuelo, *op. cit.*, pp. 56 y 57.

A pesar de las diferencias entre México y Europa, nuestra tradición jurídica es romano-canónica-germánica. Es decir, las raíces de nuestro sistema jurídico están ancladas en Europa y por ello es necesario el conocimiento de los desarrollos realizados en Alemania, España e Italia.¹⁸²

Con base en lo anterior, haciendo eco de la anterior manifestación del discípulo del jurista alemán Claus Roxin, resulta importante tener en cuenta lo establecido en los sistemas jurídicos español, italiano y alemán en relación con los límites materiales explícitos y de los límites materiales implícitos, es decir, de las decisiones políticas fundamentales.

De esta guisa, y a efecto de mayor comprensión del presente tema, en los subsiguientes apartados se precisarán las respuestas a los siguientes cuestionamientos:

1º. ¿La Constitución Política establece un procedimiento de reformas?

2º. ¿En qué consisten sus límites formales?

3º. ¿Contempla límites materiales? ¿Explícitos o implícitos? ¿Cuáles?

4º. ¿Qué medios, mecanismos o procedimientos establece el texto constitucional para su defensa? ¿En su caso, existe alguna ley secundaria que los contemple y/o regule?

2.2.1 España

El Reino de España, con capital en Madrid, es un Estado soberano el cual, concluido el gobierno del general Francisco Franco, inició un proceso de reforma política del que devino en fecha 31 de octubre de 1978, la aprobación por los Plenos del Congreso y del Senado de una nueva Constitución. De acuerdo con el artículo 1, de la Constitución española, ese país ibérico es un Estado social y democrático de Derecho constituido en

¹⁸² Díaz-Aranda, Enrique, *Dolo*, 5ª ed., México, Porrúa, 2004, p. 202.

Monarquía parlamentaria, y cuyos valores supremos son la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

De la exégesis de dicho texto se pueden verificar las diversas categorías que corresponden a un Estado de Derecho como son derechos fundamentales, Gobierno, Cortes, Poder Judicial y, además, Tribunal Constitucional. Asimismo, en su Título X, dispone lo relativo a la Reforma Constitucional.

Con base en el texto constitucional español se da contestación a lo siguiente:

1º. ¿La Constitución española establece un procedimiento de reformas?

La respuesta es afirmativa toda vez que dicha Ley Suprema en sus artículos 166 a 169, establece la posibilidad y el procedimiento de reforma a la Constitución. Dichos dispositivos se transcriben a continuación:

Artículo 166.

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

Artículo 167.

1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

Artículo 168.

1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II,

se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

Artículo 169.

No podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116.¹⁸³

2º. ¿En qué consisten sus límites formales?

Como se ha señalado, los límites formales corresponden al procedimiento para realizar la modificación constitucional, esto es, con la serie de autoridades que participan y las etapas a seguir para ese efecto.

Como se verifica de los preceptos transcritos con antelación, el artículo 166, establece que la iniciativa de reforma constitucional deberá ejercerse de acuerdo con lo estipulado en los apartados 1 y 2 del diverso 87 constitucional, dispositivo este que señala que las iniciativas legislativas corresponden al Gobierno, al Congreso y al Senado. Asimismo, indica que las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar al Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley.

Así, los entes facultados para ejercer el derecho de iniciativa de reforma constitucional corresponden a los órganos de Gobierno y al Poder Legislativo.

Por su parte, el numeral 167, de esa Ley Suprema, señala que los proyectos de reforma deberán ser aprobados por una mayoría de tres

¹⁸³ *Constitución Española*, Navarra, Thomson-Aranzadi, 2003. Dicha normativa se ha comparado y cotejado con la información visible en la página electrónica del Senado de España: <http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html#t10>

quintas partes de cada una de las Cámaras y en caso de desacuerdo se constituirá una Comisión para ese efecto.

Una vez aprobada por las Cortes, si dentro de los quince días siguientes una décima parte de los integrantes de cualquiera de las Cámaras solicita su ratificación dicha reforma será sometida a referéndum.

En tal sentido, la Constitución española establece puntualmente su procedimiento de reformas, aún la revisión total, y las condiciones para su aprobación y en consecuencia señala límites formales, si bien es de destacar que integra a su procedimiento de reformas un instrumento de democracia directa o semidirecta.

3º. ¿Contempla límites materiales? ¿Explícitos o implícitos? ¿Cuáles?

De la lectura de los numerales transcritos se verifica la inexistencia de límites materiales explícitos, esto es, cláusulas de intangibilidad, toda vez que como se ha precisado, dicha categoría implica la imposibilidad de reforma a principios constitucionales y, en la especie, el texto del artículo 168, de la Constitución española, prescribe la posibilidad de revisión total o parcial de la Constitución, lo que en su caso deberá ser resuelto a través de un procedimiento en el cual se disolverán las Cortes y nuevas Cámaras procederán a la ratificación de la decisión, así como al estudio del nuevo texto que deberá ser aprobado por dos terceras partes de ambas Cámaras para, finalmente, aprobada que fuere por las Cortes Generales, ser sometida a referéndum para su ratificación.

Así, se reitera, si bien se tienen límites formales, lo cierto es que la Constitución española no contempla principio pétreo alguno. En este orden de ideas, toda vez que el texto constitucional puede ser modificado en su totalidad, de ello podría inferirse la inexistencia de límites materiales implícitos, esto es, que la Carta Magna española, en principio, no pareciera contener valores o decisiones políticas fundamentales.

Sin embargo, es necesario señalar la defensa que se le ha dado al texto constitucional español durante la historia política de ese país concluyendo, hasta el momento, con la constitución vigente. Al respecto, Santiago Roura¹⁸⁴ afirma que la primera Constitución española de 19 de marzo de 1812, se adhirió al esquema de una Constitución escrita y rígida, esto último que implicó un procedimiento para reformarla, pero sin la intervención del monarca. Así, la rigidez se constituyó en un primer medio de protección del orden constitucional y, asimismo, se contempló la imposibilidad de reforma durante los primeros ocho años de su vigencia. Al respecto afirma el autor que

Clara es la finalidad de esta cautela temporal... se trata de impedir una rápida modificación de las normas constitucionales, probablemente en la esperanza de que el transcurso del tiempo haga calar, en los espíritus menos proclives al movimiento constitucional, las importantes innovaciones que el Texto incorpora.¹⁸⁵

De esta guisa, si bien la rigidez “absoluta” no es nota característica de la actual Constitución española de 1978, dado que es posible su revisión total, también lo es que aún sin limitación temporal alguna para su reforma como en el texto de 1812, la existencia de límites formales traducidos en un procedimiento de revisión agravado en el cual no participa el rey constituye una característica sustancial del procedimiento de reforma. En ese contexto sostiene el citado jurista español que

La reforma es el primer baluarte frente al rey y que, por tanto, hay que evitar que el monarca pueda participar en ella. Por esto no se le concede iniciativa para proponer reformas a la Constitución y tampoco es preciso que dé su sanción a las nuevas leyes constitucionales... Esta orientación del procedimiento de reformas marcaba el paralelismo entre el proceso constituyente y el de reforma de la Constitución. Era en ambos casos el Pueblo a través de sus representantes en Cortes, el único titular de la facultad de darse y modificar la constitución.¹⁸⁶

En este orden de ideas, es fácil colegir que en la Constitución de Cádiz fue importante limitar el poder del monarca y, contrariamente, dar al pueblo

¹⁸⁴ Cfr. Roura Gómez, Santiago A., *La Defensa de la Constitución en la Historia Constitucional Española*, Madrid, Centro de estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 148.

¹⁸⁶ *Ibidem*, pp. 154 y 155.

el derecho de crear y reformar su Código Político a través de sus representantes. Asimismo, del texto constitucional de 1812, se desprende la distinción entre Poder Constituyente y poderes constituidos. Así lo relata Santiago Roura:

En Cádiz, los defensores del procedimiento de reforma extraen la supremacía constitucional de la idea de soberanía, es decir, de la circunstancia de que existe una autoridad superior a todas las demás, cuya titularidad corresponde al Pueblo, que dicta una norma a la que se dota de garantías para su estabilidad. En definitiva... la supremacía constitucional es un presupuesto derivado del principio democrático del Poder Constituyente del Pueblo y que cobra auténtica realidad y eficacia con el establecimiento de un mecanismo específico que salvaguarde la voluntad del soberano frente a la de los poderes constituidos.¹⁸⁷

En la misma tesitura se pronuncia el doctor Rabasa al indicar que

Las grandes aportaciones de la Constitución de Cádiz al mundo hispanoamericano, fueron los conceptos de poder conteniendo al poder, la soberanía depositada en la nación y representada por las Cortes, el principio de la representación popular y los derechos naturales y políticos del hombre.¹⁸⁸

De acuerdo a lo anterior, es factible afirmar que en la Constitución de Cádiz de 1812, con base en su procedimiento de reformas, se evidenciaron principios que resultaban básicos en el nuevo orden constitucional como lo fueron: soberanía, representación popular, supremacía constitucional, división de poderes y derechos naturales y políticos del hombre.

Por otra parte, en los Textos de 1834, 1837 y 1845, España entra en una etapa política de decadencia constitucional en la cual se vive, a decir de Santiago Roura, un pseudoconstitucionalismo. Así lo precisa este autor:

Es propio de esta etapa la participación activa del monarca en la toma de decisiones políticas. El rey participa de la soberanía y alternativamente concede –como en 1834- o pacta –como en 1845- el Texto constitucional. Estos documentos de gobierno no recogen los principios del constitucionalismo, dando entrada a fórmulas de reparto del poder que satisfacen plenamente al monarca. Se produce, entonces, la total confusión entre poderes constituidos y Poder Constituyente convirtiendo, de facto, y en ocasiones también, de iure, al monarca y a las oligarquías burguesas en poderes sin limitación alguna.¹⁸⁹

¹⁸⁷ *Ibidem*, pp. 157 y 158.

¹⁸⁸ Rabasa Mishkin, Emilio O., *op. cit.*, p. 15.

¹⁸⁹ Roura Gómez, Santiago A., *op. cit.*, p. 169.

Esto denota claramente la preocupación del primer constituyente español por imprimir en el Texto Constitucional un procedimiento de reformas que no soslayara principios que históricamente tenían una razón de ser en su evolución constitucional.

Por su parte, en la Constitución de 1869, las Cortes abrieron la posibilidad de que el monarca interviniera en el proceso de reforma constitucional. Así,

Lo que el artículo 109 de la Constitución concede al rey es la posibilidad de plantear a las Cortes la adopción de la iniciativa de la reforma, pero son estas las que, en última instancia están capacitadas para adoptar la iniciativa. La intervención regia no es, además, estrictamente necesaria para toda modificación constitucional, pues el precepto citado indica que las Cortes pueden adoptar la iniciativa “por sí o a propuesta del Rey”.¹⁹⁰

En este sentido, dicha Constitución “*de marcado acento democrático... por hacer descansar las decisiones en torno a la variación de la Ley Fundamental directamente en el Pueblo, o bien en sus representantes*”¹⁹¹, patentiza la preocupación de los constituyentes por limitar el poder del monarca y reconocer que dicha facultad la detenta el pueblo o sus representantes, esto es, nuevamente se pone el acento en tres principios fundamentales: división de poderes, soberanía popular y representación política, lo que fue reiterado en los textos constitucionales de 1873 y 1931, correspondientes a la Primera y Segunda Repúblicas, si bien en estos últimos se consignaron por primera vez mecanismos de control de la constitucionalidad, lo que será motivo de la subsiguiente cuestión.

Antes, sin embargo, en relación con los límites formales y materiales, es imperativo analizar la Constitución española vigente la cual surge al término del gobierno franquista y con base “*en la ley 1/1977 de 4 de enero para la reforma política, las Cortes españolas aprobaron el 31 de octubre de*

¹⁹⁰ Roura Gómez, Santiago A., *op. cit.*, p. 174.

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 176.

1978 una nueva constitución”¹⁹². Dicha normativa¹⁹³ establece en diversos dispositivos lo siguiente:

- Soberanía Nacional: art. 1º, apartado 2 (*La soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado*),

- Representación Popular: art. 6º (*Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política*)

- supremacía constitucional: 9º, apartados 1 y 3 (*Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico*)

- división de poderes: art. 56 (*El Rey es el Jefe de Estado*), art. 66, apartado 2 (*Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado*), art. 97 (*El Gobierno ejerce la función ejecutiva y dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado*), 117, apartado 1 (*La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial*).

- derechos naturales y políticos del hombre: arts. 10-55

Como se aprecia, el texto constitucional vigente contiene los tópicos ya visibles desde la Constitución de Cádiz de 1812 y que, si bien soslayados en los textos de 1834, 1837 y 1845, fueron reivindicados en los diversos de 1869, 1873, 1931 y, principalmente, en la Ley Suprema vigente de 1978.

Así, es patente la preocupación y ocupación de los constituyentes históricos españoles por instituir en su Ley Suprema los principios o decisiones fundamentales de un Estado de Derecho, más aún, de un Estado

¹⁹² Covián Andrade, Miguel, *El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2001, p. 172.

¹⁹³ *Vid. Supra*, nota 183, p. 88.

social y democrático de Derecho en el que los referidos principios se comprenden, de acuerdo con la evolución histórica y constitucional española, con carácter necesario.

4º. ¿Qué medios, mecanismos o procedimientos establece el texto constitucional para su defensa? ¿En su caso, existe alguna ley secundaria que los contemple y/o regule?

Sobre este particular, es necesario recordar brevemente que la Constitución de 1873, correspondiente a la Primera República, sostuvo un esquema de rigidez que mantenía fuera del procedimiento de reforma constitucional al monarca, sin que del nuevo modelo que el Proyecto esgrimía se introdujera al presidente de la República. Asimismo, de acuerdo con el artículo 115 del Proyecto¹⁹⁴, eran las Cortes las titulares del derecho de iniciativa de reforma constitucional, si bien en el caso del Senado que en dicho proyecto no es Cámara Legislativa sino Cámara de Control, no obstante para la revisión constitucional, si actuaba como Cámara Alta con la facultad de proponer reformas constitucionales.

Así, de esta forma

a través de su presencia en el senado, los Estados coadyuvan a la formación de la voluntad unitaria de la Federación por medio, en este caso, de su potestad para proponer reformas del Texto Fundamental y, en última instancia, de aprobarlas.¹⁹⁵

Asimismo, como límite formal se precisaba que los órganos de iniciativa no podrían ser los mismos que resolvieran sobre la procedencia o no de las reformas constitucionales y, así, el artículo 116 del Proyecto¹⁹⁶ establecía la disolución de las Cortes que adoptaron la iniciativa y, al efecto, el presidente de la República emitiría convocatoria para nuevas Cortes en los siguientes tres meses. De esta forma, dicho procedimiento

¹⁹⁴ Cfr., Roura Gómez, Santiago A., *op. cit.*, pp. 190-192.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 195.

¹⁹⁶ *Ibidem*, pp. 199 y 200.

supone la incorporación de una garantía más al procedimiento... aunque la facultad de decidir en relación con la revisión no se haya desviado a un poder distinto del Legislativo... no menos cierto es que se trata de Cámaras de nueva formación... la decisión, que no abandona al cuerpo legislativo, se deposita en manos del Pueblo, que es quien, a través de la inclinación que imprima al voto, acabará por determinar la aprobación o el rechazo de la modificación constitucional.¹⁹⁷

Posteriormente, las nuevas Cortes, una vez integradas, entrarían al estudio y aprobación de la reforma constitucional correspondiente. Todo este procedimiento establece claramente la distinción entre Poder Constituyente y Poderes Constituidos, en particular el encargado de la revisión constitucional, y en consecuencia la necesaria diferenciación de competencias. Así lo precisa Roura Gómez:

Téngase en cuenta que tan pernicioso resulta, para el correcto funcionamiento del Estado Constitucional, que los poderes constituidos actúen en el ejercicio de potestades que sólo al Constituyente incumben como que sea éste el que se extralimite en su función.¹⁹⁸

Por otra parte, el Proyecto de 1873, contempló por vez primera un mecanismo de control de la constitucionalidad. Así lo describe el citado jurista español:

El texto de 1873 se caracteriza por elevar las dosis de democracia y liberalismo que ya estaban presentes en la Constitución del sexenio... Si el primero de los medios de defensa jurídica de la Constitución, la rigidez, había tenido ya acogida en los Textos constitucionales de 1812 y 1869, el mecanismo que viene a hacer operativa la rigidez sólo aparecerá cuando, a las notas de democracia y liberalismo, presentes en estas Constituciones, se añada la instauración del Estado Federal, que se convierte así en el elemento decisivo en orden a determinar el surgimiento de instituciones de control en la I República.¹⁹⁹

En esta tesitura, la instauración de la Federación en el texto de 1873, dio origen a una nueva estructura constitucional en la cual la figura del Senado como *“segunda Cámara que contribuye a la formación de la voluntad unitaria de la Federación y en la que están representados, con el mismo número de escaños, todos los Estados miembros de la misma”*²⁰⁰ no sólo

¹⁹⁷ *Idem.*

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 204.

¹⁹⁹ *Ibidem*, pp. 188 y 190.

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 193.

*“venía a jugar un trascendental papel en el procedimiento de reforma como vehículo de protección de la subsistencia política de las distintas colectividades territoriales”*²⁰¹ sino que, traspasando su calidad de órgano legislativo, se constituyó en un cuerpo colegiado que ejercía un control.

Así, de acuerdo con el referido autor, el artículo 70 del Proyecto disponía facultades especiales del Senado, en el caso, que cuando se aprobara una ley por el Congreso dicho texto sería remitido al Senado a efecto de que este examinara si no se habían desconocido los derechos de la personalidad humana, los poderes de los organismos políticos o las facultades de la federación.²⁰²

Del mismo modo, el presidente de la República ejercía funciones de control que de acuerdo con el artículo 70 del Proyecto se actualizaban al realizar objeciones que podían inclinar el sentido emitido por el Congreso y lo dispuesto por el Senado. De esta guisa, el control del presidente se estimaba *“como poder relacional, como poder de mediación ante la falta de coordinación entre Congreso y Senado”*²⁰³. Asimismo, de acuerdo con el artículo 82, el presidente de la República debía garantizar las Constituciones particulares de los Estados, es decir, el presidente de la República no sólo actuaba como defensor del Texto Constitucional, sino de las Constituciones de los Estados.

Sobre lo anterior señala Roura Gómez

El Presidente Federal estaría encargado de la defensa de la Constitución –y de las Constituciones estatales- en la inteligencia de ésta como conjunto de decisiones políticas fundamentales del Pueblo, esto es, su misión se concretaría en la protección de la Constitución. Una manera de entender la Constitución, indudablemente muy diferente a su mera consideración como Texto normativo y aún como norma suprema.²⁰⁴

²⁰¹ *Ibidem*, p. 196.

²⁰² *Cfr. Op. cit.*, pp. 205-211.

²⁰³ *Ibidem*, p. 224.

²⁰⁴ *Ibidem*, pp. 225 y 226.

Lo anterior evidentemente se asemeja a la figura de “presidente del Reich” que nos remite a la autorizada opinión del gran jurista alemán Carl Schmitt, quien consideró a dicha figura política, en su personificación de la unidad del pueblo, como defensor de la Constitución.

Así, se introdujo en el Proyecto de 1873, el Tribunal Supremo Federal, como órgano constitucional federal. Al respecto Roura Gómez manifiesta lo siguiente:

De una parte, se constituye en el más alto Tribunal de justicia de carácter ordinario, resolviendo, de acuerdo con el artículo 79, las cuestiones más variadas en aplicación del Derecho Federal. Es el curso del ejercicio de esta función como aplicador del derecho ordinario en el que tienen acomodo sus facultades revisoras de la constitucionalidad de las leyes y su eventual posibilidad de suspender, en el caso concreto, la aplicación de aquellas que considere inconstitucionales. De otra parte, el Tribunal Supremo Federal se erige en organismo de solución de conflictos entre las distintas esferas en que territorialmente aparecerá dividido el poder político en la República. Con ello, nuestro Constituyente de 1873 se adscribía a la que es sin duda, la regla general en el Derecho Constitucional federal de atribuir esta facultad a un órgano de naturaleza jurisdiccional.²⁰⁵

Como puede verse, no obstante la existencia de diversos controles a través del Senado y el Presidente, la Constitución de 1873, invistió al Tribunal Supremo Federal con la facultad de declarar la inconstitucionalidad de una ley, es decir, se instituye en órgano jurisdiccional con competencia constitucional, con lo que el Proyecto de 1873, *“reconoce la función de revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes a un órgano jurisdiccional que conoce de litigios de naturaleza ordinaria”*²⁰⁶, contemplándose en el artículo 77 del Proyecto, que compete al Pleno del Tribunal Supremo Federal declarar la inconstitucionalidad de una ley.

Como se aprecia, el Proyecto de Constitución Federal de la I República española de 17 de julio de 1873, redactado por eminentes pensadores como Emilio Castelar, si bien no fue aprobado por las Cortes, integró de manera

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 230.

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 232.

novedosa diversos temas entre los que se destacaba la transformación del país ibérico en una federación, lo que implicó la estructuración de un documento que garantizara dicha forma de Estado. Al respecto, como se señaló, se introdujeron mecanismos de control a través de órganos políticos con facultades expresas para el Senado y el presidente de la República, y se estableció por vez primera en ese territorio un mecanismo jurisdiccional de control de la constitucionalidad.

Es necesario indicar que, si bien de la genealogía constitucional referida se puede colegir la existencia de principios o decisiones fundamentales, los diversos controles a través del Senado, del presidente y el Tribunal Supremo Federal, únicamente verificaban la constitucionalidad sobre las leyes ordinarias emitidas por el órgano Legislativo, es decir, la adecuación de las leyes emitidas por las Cámaras con la Constitución. No obstante, el constituyente de 1873, puso el acento en dos temas fundamentales: la rigidez y el control de constitucionalidad, ambas categorías que reafirmaron la necesidad tanto de estabilidad como de protección de la Ley Suprema.

En el mismo tenor, el Proyecto de Constitución de la Segunda República de 9 de diciembre de 1931, del que emana el Texto que fue vigente hasta el final de la guerra civil española en el año 1939, fue un documento de alta calidad técnica resultado del trabajo de juristas de la talla de Luis Jiménez de Asúa. Es de destacar que en dicha normativa se precisó en el artículo 125²⁰⁷ un procedimiento agravado para la reforma constitucional.

Dicho procedimiento estableció la facultad de iniciativa del Gobierno o el veinticinco por ciento del Congreso, debiendo ser aprobada por dos terceras partes de los diputados durante los cuatro primeros años de vigencia del Texto y la mayoría absoluta en lo sucesivo. Una vez aprobada

²⁰⁷ *Ibidem*, pp. 268-296.

la reforma por las Cortes, se procedía a la disolución de estas para que una nueva integración de Cortes la ratificara. En este sentido tenemos que:

Las elecciones legislativas posteriores a la disolución de las Cortes que adoptan la iniciativa de la reforma tiene, como estamos señalando, el mismo valor que el referéndum que, en otros procedimientos, se establece como preciso para considerar definitivamente aprobada la modificación de la Ley Fundamental.²⁰⁸

Como puede verse, se verifica nuevamente la preocupación del Constituyente originario por establecer de límites formales agravados en el procedimiento de reformas al Texto Constitucional, lo que implica la rigidez de la Ley Suprema como obstáculo a su modificación indiscriminada.

Asimismo, la Constitución de 1931, instituyó el Tribunal de Garantías Constitucionales como órgano jurisdiccional constitucional. Sobre dicha instancia Roura Gómez señala que

Con la recepción del mecanismo de la justicia constitucional se dará, finalmente, efectivo cumplimiento al principio de supremacía constitucional, que, como ya sabemos, se había presentado más como una idea inalcanzable en la práctica que como una realidad empírica en la Historia Constitucional de nuestro país.²⁰⁹

Por ello, dicho tribunal tenía encomendado²¹⁰ el control de la constitucionalidad, que a través del recurso de inconstitucionalidad de leyes, podía decretar la inconstitucionalidad de las mismas y, en su caso, influir en la propia legislación.

Así, se corrobora la rigidez constitucional, si bien a pesar de la existencia de medios de control de la constitucionalidad, estos no se aplican al procedimiento de reformas constitucionales, lo anterior aún en la Constitución vigente de 1978, que se analiza a continuación.

La Constitución de 1978, se aproxima a su antecesora de 1931, en relación con el procedimiento de reformas y en lo tocante a la existencia del

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 294.

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 298.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 299-308.

Tribunal Constitucional, si bien no como órgano garante de la constitucionalidad de las reformas constitucionales, aunque sí de la constitucionalidad de las leyes.

En este tenor la Constitución vigente, si bien reitera la rigidez de las diversas que le antecedieron, sin embargo, del artículo 168, se evidencia la posibilidad de una revisión total al Texto constitucional a través de un procedimiento complejo, mismo en el cual:

- a) se procede a la aprobación por mayoría de dos tercios de cada Cámara y a la disolución inmediata de las Cortes,
- b) las nuevas Cámaras deberán ratificar la decisión y estudiar el nuevo texto y aprobarlo por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras,
- c) finalmente, deberá ser ratificada a través de referéndum.

Como puede apreciarse, la Constitución española vigente mantiene la rigidez, aunque de ello no se colige la imposibilidad de una reforma total, por lo que, si bien es innegable la existencia de límites formales traducidos en un procedimiento agravado que incluye, en el caso de una reforma total, un instrumento de participación ciudadana como lo es el referéndum, no obstante pareciera innegable que de la revisión total del texto constitucional se afirmaría la posibilidad de modificación de principios fundamentales que, se ha señalado, se han mantenido incólumes durante la historia política, social y constitucional de España, en la especie: soberanía nacional, representación popular, supremacía constitucional, división de poderes y derechos naturales y políticos del hombre.

En efecto, la Constitución española de 1978, establece la existencia de un Tribunal Constitucional cuya función es el control de constitucionalidad, lo que se indica en el artículo 161 de ese Ordenamiento. Particularmente, se destaca la competencia de dicho órgano en los incisos a) y b) que señalan lo siguiente:

Artículo 161

(...)

a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.

b) Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2, de esta Constitución, en los casos y formas que la ley establezca.

(...)²¹¹

Así, de acuerdo con el primer inciso, el Tribunal Constitucional es competente para conocer del recurso de inconstitucionalidad a través del cual se impugna *“la inconstitucionalidad de leyes y actos con fuerza de ley, teniendo por objetivo genérico la preservación de los principios de supremacía y rigidez constitucionales”*²¹².

Asimismo, de acuerdo con el inciso b) del artículo transcrito, la competencia del Tribunal Constitucional, en relación con el recurso de amparo, lo es sobre la violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53, apartado 2, el cual a su vez indica:

Artículo 53

(...)

2. Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección Primera del Capítulo II ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30.

(...)²¹³

De la lectura de los diversos 14, y numerales del Capítulo II, Sección Primera, se aprecian la institución de derechos y libertades como la igualdad ante la ley; prohibición de discriminación; el derecho a la vida y la

²¹¹ *Vid. Supra*, nota 183, p. 88.

²¹² Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, p. 178.

²¹³ *Vid. Supra*, nota 183, p. 88.

prohibición de la pena de muerte; libertad de ideas y religión; seguridad jurídica; derecho al honor y a la intimidad; libertad de tránsito; derecho de reunión y asociación; derecho a la participación política; derecho a una tutela efectiva por jueces; derecho a la educación; y, derecho de petición, entre otros.

Como puede verse, el amparo español

es un proceso constitucional cuyo objetivo consiste en la salvaguarda de los derechos individuales que la ley suprema consagra... es un medio de control de constitucionalidad que protege a todos los ciudadanos en contra de actos de autoridad, o en vías de hecho, de los poderes públicos, exclusivamente violatorios de los derechos fundamentales consagrados en la constitución, en los cuales se funda el orden político y jurídico.²¹⁴

Así, la jurisdicción constitucional tiene encomendada la defensa del orden constitucional protegiendo principios básicos como la supremacía constitucional y los derechos fundamentales, esto es, decisiones cuya genealogía se remonta a la Constitución de Cádiz de 1812.

En este tenor, la Constitución de 1978, si contempla mecanismos de protección, los que se corresponden con su calidad de Constitución rígida, si bien admite la revisión total, lo anterior a través de un procedimiento especializado en el cual se integran diversas autoridades. Debemos añadir medios de control como son los recursos de inconstitucionalidad y de amparo, los cuales pretenden mantener el orden constitucional vigente, es decir, la defensa, entre otros principios, de la supremacía constitucional y los derechos fundamentales.

Asimismo, no debe desestimarse que, dentro de los límites formales en el procedimiento de revisión constitucional, se incluye el referéndum constitucional el cual, de acuerdo con el artículo 91, apartado 1, del multicitado Código Político, es aplicable a las decisiones políticas de especial trascendencia y que, en la especie, se regula en términos del artículo 7 de

²¹⁴ Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, pp. 186 y 187.

la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre la Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum, y que a la letra dice:

Artículo 7

En los casos de referéndum constitucional previstos en los artículos 167 y 168 de la Constitución, será condición previa la comunicación por las Cortes Generales al Presidente del Gobierno del proyecto de reforma aprobado que haya de ser objeto de ratificación popular. La comunicación acompañará, en su caso, la solicitud a que se refiere el art. 167.3 de la Constitución.

Recibida la comunicación se procederá, en todo caso, a la convocatoria dentro del plazo de treinta días y a su celebración dentro de los sesenta días siguientes.²¹⁵

Como sabemos, esté instrumento de participación ciudadana es un mecanismo que coadyuva en la constitución de democracias deliberativas al integrar a habitantes y ciudadanos, individual o colectivamente, en las decisiones públicas²¹⁶, y que en el caso particular permite la participación de habitantes y ciudadanos en las decisiones de gobierno, específicamente, en la ratificación popular de las reformas al Texto Constitucional.

Ésta circunstancia no puede ni debe ser soslayada, además de resultar un modelo de legitimación, toda vez que la revisión constitucional en España no sólo involucra a los órganos de gobierno, sino que los gobernados participan en la ratificación de la Ley Suprema de su país.

En tal sentido, si bien la Constitución española permite la reforma total de su texto, también es verdad que el nuevo texto, una vez analizado y

²¹⁵ http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/lo_002_1980.pdf

²¹⁶ En la Ciudad de México se cuenta con una Ley de Participación Ciudadana en la cual se regulan diversos instrumentos y mecanismos propios de una democracia participativa, ésta que trabaja de manera conjunta con la democracia representativa. En su artículo 2º, párrafo primero, define la participación ciudadana: "... la participación ciudadana es el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno", y en su diverso 28, contempla el referéndum como "un instrumento de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa". <http://www.aldf.gob.mx/archivo-e729441a273ead3d5c05a2c0df36b0df.pdf>

aprobado por los órganos legislativos, es puesto a la consideración de aquellos a quienes ulteriormente gobernará.

En síntesis, debe estimarse que la Constitución española de 1978, contiene tanto límites formales como límites materiales, éstos visibles a la luz de la historia constitucional española y, sobre todo, de la existencia de un Tribunal Constitucional cuya motivación es la preservación de derechos y principios fundamentales del Estado Español.

2.2.2 Italia

La Constitución de la República Italiana se distingue de la española antes analizada y de la mexicana, en que dentro de su texto se contempla una cláusula de intangibilidad o principio pétreo, esto es, límites materiales explícitos que implican la prohibición expresa de reforma a determinados derechos, principios o decisiones que se estima son constitutivos y fundamentales.

Siguiendo la metodología precisada en apartado próximo pasado, se da respuesta a las siguientes interrogantes:

1º. ¿La Constitución Política establece un procedimiento de reformas?

La respuesta es afirmativa toda vez que el artículo 138 de la vigente Constitución de la República Italiana de 27 de diciembre de 1947, vigente en 1948, establece el procedimiento de revisión de la Constitución. Dicho dispositivo señala lo siguiente:

Art. 138. Las reglas de revisión de la Constitución y las leyes constitucionales, será adoptada por cada Cámara en dos discusiones sucesivas con un intervalo no menor de tres meses, y serán aprobadas por mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara en la segunda votación.

Dichas leyes se someterán a referéndum popular cuando, dentro de los tres meses siguientes a su publicación, así lo solicite una quinta parte de los miembros de una Cámara, quinientos mil electores o cinco Consejos Regionales. La ley sometida a referéndum no se promulgará si no fuere aprobada con la mayoría de votos válidos.

No se celebrará el referéndum si la ley hubiese sido aprobada en la segunda votación efectuada por cada una de las Cámaras por una mayoría de dos tercios de sus respectivos componentes.²¹⁷

De la exégesis de dicho numeral se colige el procedimiento de reforma constitucional que, además, contempla un mecanismo de democracia directa o semidirecta, en conjunto, límites formales al Poder Revisor.

2º. ¿En qué consisten sus límites formales?

Estos contemplan la participación de las Cámaras de Diputados y Senadores en las cuales se harán dos discusiones por separado, mediando entre cada sesión un plazo no mayor a tres meses, siendo de aprobarse con más de la mitad de los votos de los miembros de cada Cámara, es decir, mayoría simple.

Además de las discusiones sucesivas hasta su aprobación en segunda sesión por mayoría absoluta, como en el caso español, la inclusión del referéndum como instrumento de participación ciudadana que vincula a los gobernados con las decisiones públicas de trascendencia, resulta un mecanismo que, se reitera, legitima la decisión estatal y, consecuentemente, la revisión misma.

3º. ¿Contempla límites materiales? ¿Explícitos o implícitos? ¿Cuáles?

²¹⁷ *Costituzione della Repubblica Italiana*, Edizioni Bignami, 2006. El texto ha sido confrontado con el diverso contenido en la página electrónica del Parlamento Italiano <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:costituzione>. “Art. 138. Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione. Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.”

La Constitución italiana contempla un límite material explícito, esto es, una cláusula de intangibilidad en su último dispositivo, el cual estatuye lo siguiente:

Art. 139. La forma republicana no puede ser objeto de revisión constitucional.²¹⁸

Lo anterior constituye un límite a los órganos encargados de la revisión constitucional con lo cual, aún en el caso de contemplarse una reforma “total”, ello quedaría supeditado a la imposibilidad de tocar el principio consistente en la forma de gobierno republicana.

La razón por la que Italia considera intocable la forma republicana se comprende de la lectura de los dispositivos 1° a 12, de su Ley Suprema, referentes a los principios fundamentales que constituyen la República italiana. Así, el artículo 1° de ese Ordenamiento señala el fundamento de la forma republicana al afirmar que Italia se constituye en una República democrática, además de precisar la soberanía popular²¹⁹.

Por su parte, en los subsiguientes dispositivos, se afirma que la República reconoce, garantiza y/o promueve: los derechos inviolables del hombre, dignidad e igualdad ante la ley y prohibición de discriminación, al trabajo, la independencia y soberanía de la República y la Iglesia, la libertad de culto, entre otros.

Lo anterior significa que la forma republicana italiana importa los intereses y valores más importantes. Recordemos dos cosas: primero, que el sistema republicano se contrapone al régimen monárquico en razón de que en el segundo *el poder supremo radica en una sola persona que es el monarca o rey... lleva consigo, de ordinario, una tradición histórica reforzada por su carácter hereditario*²²⁰, y si bien existe la monarquía parlamentaria “cuando

²¹⁸ Vid. *Supra*, nota 217, p. 105. “Art. 139. La forma repubblicana non puo' essere oggetto di revisione costituzionale.”

²¹⁹ Vid. *Supra*, nota 217, p. 105.

²²⁰ Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.*, p. 460.

*el ejercicio de la soberanía recae en los ministros designados por el Parlamento y que son responsables ante el mismo*²²¹, también lo es que la República se contrapone al poder de un solo individuo y, antes bien, de acuerdo a la teoría de la división de poderes, la existencia de diversos poderes establece un mecanismo de pesos y contrapesos que equilibran la función estatal.

Lo anterior, sumado a la representatividad característica de la forma republicana, permite el cambio de gobierno, con lo cual no únicamente se da a diversas personas la posibilidad de realizar las funciones públicas, sino evitar la permanencia en los cargos lo que, históricamente, verificamos como circunstancias negativas para el ejercicio de poder y la estabilidad social.

En este tenor, la República no consiente en la permanencia de las autoridades, ya que establece un esquema de elección para acceder a los cargos públicos. Afirma el célebre jurista mexicano Andrés Serra Rojas:

Es, pues, la república una forma de gobierno en la que la sociedad misma, permaneciendo soberana, ejerce las funciones supremas por medio de órganos delegados suyos, responsables ante ella y designados temporalmente. La permanencia del poder soberano en la sociedad, es la nota esencial y característica; la temporalidad, responsabilidad y multiplicidad de los órganos directores son sus características naturales.²²²

Asimismo, en segundo lugar, en la historia contemporánea de Italia se verificaron diversos acontecimientos²²³ que van desde las múltiples entidades en las cuales estaba dividido el territorio con el reino Lombardo-Véneto al norte dominado por los austriacos, e independiente de este, Cerdeña y Piamonte. En este contexto, diversos movimientos lograron que lo sicilianos obtuvieran de la Casa de Borbón una Constitución en 1847,

²²¹ *Idem.*

²²² Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, 15ª ed., México, Porrúa, 2000, p. 463.

²²³ *Cfr.*, Andrade Sánchez, Eduardo, *Teoría General del Estado*, 2ª ed., México, Oxford, 2003, pp. 181 a 183 y 192-204.

Venecia se proclamó república y el liberalismo que se extendía fue motor de la expedición de constituciones.

En este contexto se perfilaron figuras como Giuseppe Garibaldi quien era promotor de la república, si bien reconoció como rey de Italia al monarca de Cerdeña-Piamonte, Víctor Manuel II. Durante este reinado, Roma, que estaba en manos del Papa, fue capturada e incorporada a Italia, lo que fue motivo de constante conflicto hasta su terminación con la firma del Tratado de Letrán en 1929, esto último gracias a la gestión de Benito Mussolini.

Al término de la Primera Guerra Mundial, las condiciones de “victoria mutilada” no favorecieron a Italia y, de la mano, dieron pie a la estructuración del régimen fascista con su acervada ideología nacionalista que degeneró en régimen totalitario.

Todo lo antes expuesto nos coloca de frente a la motivación principal que, una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, llevó a la renovación institucional con base en la promulgación de la nueva Constitución italiana.

Es así como dicho documento constitucional se sobrepone a la historia política para constituir un Estado de Derecho, en el cual existan principios básicos para el desarrollo de la actividad gubernamental y, asimismo, la adopción de derechos que de manera imperativa deben ser observados y protegidos por el poder estatal. Ambos aspectos corresponden con decisiones fundamentales.

Al respecto, puntualiza Riccardo Guastini que

se puede convenir en que son normas fundamentales de cualquier ordenamiento: a) las que determinan la llamada “forma de Estado”; b) las que determinan la “forma de gobierno”, y c) las que regulan la producción normativa.²²⁴

²²⁴ Guastini, Riccardo, *op. cit.*, p. 32.

De acuerdo con el citado jurista italiano, la forma de gobierno se estima, entre otras, norma fundamental de un texto constitucional lo que, dentro del contexto histórico-político-constitucional, tiene una razón suficiente de ser, esto es, el Código Político italiano vigente no soslaya los antecedentes históricos que son determinantes en la genealogía y teleología del límite material explícito establecido en el artículo 139 de su Constitución.

De esta guisa, la existencia de la señalada cláusula de intangibilidad *“impone límites sustanciales a las leyes de revisión... (por ello) es inconstitucional toda ley que intente reformar precisamente esa parte de la Constitución que la Constitución misma prohíbe reformar.”*²²⁵

Sin embargo, a decir, del citado jurista italiano, la prohibición de reforma a la forma republicana no es necesariamente absoluta, en el sentido de que no es propiamente la disposición sino el principio que contiene. Así lo ejemplifica el jurista italiano:

De tal forma que, por poner un ejemplo, no está prohibido modificar la duración del mandato presidencial, conservando sin embargo el carácter temporal del mismo: está prohibido suprimir el carácter temporal de tal mandato. De igual forma, no está prohibido cambiar el modo de elección del jefe de Estado, está prohibido suprimir el carácter electivo del mismo.²²⁶

En cualquier caso, Guastini confirma el sentido de la cláusula de intangibilidad, toda vez que, si bien puede ser modificado un precepto en relación con ciertos parámetros de tiempo y modo, de ello no se deduce la transformación de la naturaleza del principio que se estima inamovible. El autor italiano lo señala de la siguiente forma:

La tesis que se examina sólo puede ser plausiblemente argumentada aduciendo que la “forma republicana” del Estado, conforme al artículo 139 es, por así decir, un principio no constitucional, sino metaconstitucional o supraconstitucional: más allá de la Constitución, antecedente a ella y superior a ella. La elección a favor de la forma republicana, de hecho, no fue fruto de una autónoma decisión de la Asamblea

²²⁵ *Ibidem*, p. 57.

²²⁶ *Ibidem*, pp. 196 y 197.

Constituyente, sino una deliberación popular que condicionó jurídicamente las decisiones de los constituyentes, y que los constituyentes se limitaron a “registrar”.²²⁷

Así, la forma republicana en la Constitución italiana corresponde a un principio o valor *a priori* establecido por el Poder Constituyente y, en consecuencia, es una decisión política y jurídica fundamental que no puede ser modificada sin trastocar la naturaleza y esencia del sistema constitucional italiano ya que “*el poder de reforma constitucional no puede disponer en torno a una cuestión que escapaba incluso al poder de decisión de los constituyentes, que escapaba al mismo poder constituyente.*”²²⁸

En este orden de ideas, la forma republicana se constituye en cimiento del orden primigenio y como tal es sustento y condicionante de todo el sistema jurídico y político italiano, por lo que si bien es el único límite material explícito, también lo es que no se trata de una categoría aislada, antes bien, se relaciona con otras diversas en términos sistémicos, además de que “*alguna parte de la doctrina entiende que, junto al límite expreso establecido en el artículo 139, existen límites implícitos a la reforma constitucional*”²²⁹. Por ello, el artículo 139 “*se entendería como la prohibición de modificar no solamente la forma republicana, sino también la forma democrática del Estado*”.²³⁰

Del mismo modo, los “derechos inviolables” se encuentran sustraídos a la reforma constitucional, lo que más allá de abolir la modificación de esos derechos implica “*que en ningún caso la revisión constitucional puede llegar hasta suprimir los derechos en cuestión*”²³¹.

En síntesis, la Constitución italiana contempla en su artículo 139, un límite material explícito del cual se pueden colegir límites materiales

²²⁷ *Ibidem*, p. 198.

²²⁸ *Ibidem*, p. 199.

²²⁹ *Idem*.

²³⁰ *Idem*.

²³¹ *Ibidem*, p. 202.

implícitos como lo son la democracia y los derechos contemplados en los artículos 13 a 54 de la Parte I del Texto Constitucional.

4°. *¿Qué medios, mecanismos o procedimientos establece el texto constitucional para su defensa? ¿En su caso, existe alguna ley secundaria que los contemple y/o regule?*

Como se aprecia, la Ley Suprema italiana prohíbe la revisión de la forma de gobierno republicana la cual, se ha precisado, conlleva la existencia de principios implícitos, uno y otros cuya integración da coherencia y consistencia al orden jurídico, político y social italiano.

Para el resguardo de este orden constitucional, se estimó la creación de la Corte Constitucional la cual encuentra su fundamento en los artículos 134 a 137 del Código Político italiano. En relación con su competencia el artículo 134 dispone

Art. 134. El Tribunal Constitucional juzgará: sobre las controversias de legitimidad constitucional de las leyes y de los actos, con fuerza de ley, del Estado y de las Regiones; sobre los conflictos de competencia entre los poderes del Estado y sobre los que surjan entre el Estado y las Regiones y los de las Regiones entre sí; sobre las acusaciones promovidas contra el Presidente de la República, conforme a las normas de la Constitución²³²

De acuerdo con lo anterior, la Corte Constitucional italiana ejerce funciones de control de constitucionalidad y de Alto Tribunal en el juicio de responsabilidad.²³³

En relación con la competencia constitucional de control de constitucionalidad, esa Corte está facultada para verificar las cuestiones de constitucionalidad formal y material, es decir, si las leyes emitidas por el

²³² *Vid. Supra*, nota 217, p. 105. “Art. 134. La Corte costituzionale giudica: sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni; sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni; sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica ed i Ministri, a norma della Costituzione.”

²³³ *Cfr. Covián Andrade, Miguel, op. cit.*, pp. 95 y 99.

Parlamento han observado el procedimiento correspondiente, y si el contenido de la ley recurrida no contradice al Texto Constitucional.

Es de resaltar que dicho control no es aplicable a las reformas constitucionales por lo que únicamente actúa, por vía de excepción, ante las leyes de la República. Por ello, se requiere la interposición por parte del Juez o de alguna de las partes en un litigio, la indicación de las leyes inconstitucionales.

Es necesario precisar que un particular

no puede presentar en vía de acción una cuestión de constitucionalidad, además de la circunstancia de que la excepción que plantea por medio de Juez, por razones obvias, tiene que esperar el inicio de un juicio en el que sea parte²³⁴

Esto difiere en el caso de las Regiones, las cuales pueden promover acción de inconstitucionalidad cuando una ley invade su competencia.

En este caso, la Región promueve directamente la acción de inconstitucionalidad ante la corte en el término de 30 días contados a partir de la publicación de la ley impugnada. Esto significa que la Región no tiene que esperar a que la ley presuntamente inconstitucional se aplique a un caso concreto para poder atacarla en vía de excepción, previo juicio iniciado y en su carácter de parte agraviada. Basta la publicación de la ley para que la Región pueda plantear su inconstitucionalidad.²³⁵

Como puede verse, el control de constitucionalidad ejercido por la Corte italiana verifica la adecuación o, en su caso, determina la violación de una ley emitida por el Parlamento respecto de la Constitución. Así, dicha jurisdicción no analiza ni resuelve sobre la constitucionalidad del procedimiento de revisión constitucional.

Sin embargo, como se ha señalado, la Corte tiene una competencia que le faculta para verificar en las diferentes vías la conformidad tanto formal como material de las leyes en estudio. Por ello, en diversos asuntos encomendados a la jurisdicción constitucional, se han emitido sentencias

²³⁴ *Ibidem*, p. 106.

²³⁵ *Idem*.

en las cuales se ha puntualizado el t3pico de los l3mites impl3citos que ineludiblemente nos coloca frente a las apor3as que se coligen del procedimiento de revisi3n constitucional y, asimismo, evidencian su orientaci3n doctrinal y su consecuente producci3n jurisprudencial. Sobre este particular merece la pena transcribir un pasaje de la sentencia emitida por la Corte Constitucional italiana en el expediente 1146/1988:

La Constituci3n italiana contiene algunos principios supremos que no pueden ser subvertidos o modificados en su contenido esencial ni siquiera por leyes de reforma constitucional o por otras leyes constitucionales. Tales son los principios que la misma Constituci3n expl3citamente prev3 como l3mites absolutos al poder de reforma constitucional, como la forma republicana (art3culo 139 constitucional), como los principios que, a pesar de no estar mencionados expresamente entre aquellos no sujetos al procedimiento de reforma constitucional, pertenecen a la esencia de los valores supremos sobre los que se funda la Constituci3n italiana. Esta Corte, por lo dem3s, ha ya reconocido en numerosas decisiones c3mo los principios supremos del ordenamiento tienen una valencia superior respecto a las otras normas o leyes de rango constitucional, ya sea cuando ha entendido que tambi3n las disposiciones del Concordato, las cuales gozan de la particular "cobertura constitucional" establecida en el art3culo 7°. P3rrafo segundo constitucional, no se sustraen a su comprobaci3n con los "principios supremos del ordenamiento constitucional" ya sea cuando ha afirmado que la ley de ejecuci3n del Tratado de la CEE puede ser sujeto de control de esta Corte "en referencia a los principios fundamentales de nuestro ordenamiento constitucional y a los derechos inalienables de la persona humana". No se puede, por tanto, negar que esta Corte es competente para juzgar la conformidad de las leyes de reforma constitucional y de las otras leyes constitucionales tambi3n en relaci3n a los principios supremos del ordenamiento constitucional. Si no fuera as3, por lo dem3s, se llegar3a al absurdo de considerar el sistema de garant3as jurisdiccionales de la Constituci3n como defectuoso o no efectivo en relaci3n a sus normas de m3s elevado valor.²³⁶

De esta guisa, existe una instancia que, a trav3s de un procedimiento, garantiza el orden constitucional al analizar y resolver la posible inconstitucionalidad de leyes y, si bien es cierto no se establece expl3citamente el control sobre reformas constitucionales, la orientaci3n de la Corte a trav3s de la jurisprudencia es elocuente sobre la necesidad de realizar un control sobre dichas normas, m3xime la necesidad de garantizar la cl3usula de intangibilidad establecida en el multicitado art3culo 139 que implica, de acuerdo a la misma Corte, l3mites materiales impl3citos.

²³⁶ Guastini, Riccardo, *op. cit.*, pp. 208 y 209.

2.2.3 Alemania

Al igual que Italia, la República Federal de Alemania contempla en su Ley Fundamental de 23 de mayo de 1949, una cláusula de intangibilidad que impide la revisión total del Texto Constitucional, particularmente, de los principios o decisiones fundamentales a que se refiere el artículo 79 de esa Norma Suprema.

Para el presente apartado seguiremos la línea discursiva realizada en los anteriores dando respuesta a los planteamientos, como se verifica a continuación.

1º. ¿La Constitución Política establece un procedimiento de reformas?

La Ley Fundamental de Bonn contempla en su artículo 79, el procedimiento de reforma constitucional. Dicho precepto dispone lo siguiente:

Art. 79 [Reforma de la Ley Fundamental] (1) La Ley Fundamental sólo puede ser reformada por una ley que expresamente modifique o complemente su texto. En el caso de tratados internacionales que tengan por objeto un acuerdo de paz, la preparación de un acuerdo de paz o la abolición de un régimen de ocupación o que estén destinados a la defensa de la República Federal, será suficiente, para aclarar que las disposiciones de la presente Ley Fundamental no se oponen a la conclusión y a la entrada en vigor de tales tratados, incluir en el texto de la Ley Fundamental un agregado que se limite a dicha aclaración.

(2) Una ley de este carácter requiere la aprobación de una mayoría de dos tercios de los miembros del Bundestag y de dos tercios de los votos del Bundesrat.

(3) No está permitida ninguna modificación de la presente Ley Fundamental que afecte la organización de la Federación en Länder, o el principio de la participación de los Länder en la legislación, o los principios enunciados en los artículos 1 y 20.²³⁷

²³⁷ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, München, Deutscher Taschenbuch Verlag, 2010. Esta versión ha sido confrontada en las páginas electrónicas <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf> y <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>. “Art 79 (1) Das Grundgesetz kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt. Bei völkerrechtlichen Verträgen, die eine Friedensregelung, die Vorbereitung einer Friedensregelung oder den Abbau einer besatzungsrechtlichen Ordnung zum Gegenstand haben oder der Verteidigung der Bundesrepublik zu dienen bestimmt sind, genügt zur Klarstellung, daß die Bestimmungen des Grundgesetzes dem Abschluß und dem Inkraftsetzen der Verträge nicht entgegenstehen, eine Ergänzung des Wortlautes des Grundgesetzes, die sich auf diese Klarstellung beschränkt. (2) Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der

Como se aprecia, el apartado 1 del numeral transcrito enuncia la posibilidad de revisión de la Ley Fundamental a través de reformas o adiciones.

2º. ¿En qué consisten sus límites formales?

De acuerdo con el apartado 2 del artículo 79 de la Ley Fundamental, la reforma deberá ser discutida y aprobada por una mayoría de dos terceras partes de los miembros del Bundestag que corresponde a la Cámara de Representantes, es decir, “*es la representación popular de la República federal alemana*”²³⁸, además de dos tercios de los votos del Bundesrat o cuerpo colegiado en donde “*están representados los 16 Länder que integran la federación alemana*”.²³⁹

Así, el procedimiento de reformas a la Ley Fundamental no difiere de los descritos en apartados precedentes al depositarse en el Poder Legislativo, participando cada una de sus “Cámaras”. Asimismo, se precisa el porcentaje de votación necesario a fin de que la reforma respectiva sea incluida en el Texto Constitucional.

3º. ¿Contempla límites materiales? ¿Explícitos o implícitos? ¿Cuáles?

La Ley Fundamental de 1949, establece en su artículo 79, apartado 3, una cláusula de intangibilidad en la cual se estatuye que no pueden ser motivo de revisión constitucional preceptos relativos a:

- la organización de la Federación en Länder,
- el principio de la participación de los Länder en la legislación,

Stimmen des Bundesrates. (3) Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.”

²³⁸ Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, p. 117.

²³⁹ *Ibidem*, p. 118.

- los principios enunciados en los artículos 1 y 20.

La prohibición de modificación de la organización de la Federación en *Länder* tiene su razón de ser en la existencia del *Land* o Estado y la división territorial de Alemania en dieciséis *Länder*, los que en conjunto integran el *Bundesland* o Estado federal. Los *Länder* cuentan con “*un gobierno propio... y participan en las decisiones federales... tienen autonomía legislativa, administrativa, hacendaria y financiera*”²⁴⁰, todo lo cual las constituyen en entidades estatales autónomas integradas para, conjuntamente, conformar la República Federal de Alemania.

No se omite referir que después de los acontecimientos acaecidos en la Segunda Guerra Mundial, que llevaron al desmembramiento de Alemania, la opresión sufrida por la Alemania oriental o República Democrática Alemana con capital en Berlín, y la injerencia de occidente en la Alemania del oeste o República Federal de Alemania con capital en Bonn, en principio abolieron los sentimientos de nacionalismo y de pertenencia, esto último de mayor envergadura en oriente, como se evidenció de los múltiples intentos de fuga a la región occidental. La reunificación alemana en octubre de 1990, reestructuró los ámbitos geográfico, económico, político, social, jurídico y cultura, lo que dio pauta a nuevos sentimientos nacionalistas y la pertenencia y arraigamiento a los territorios estatales o *Länder*.

Definitivamente, la autonomía que se precisa actualmente en la República Federal Alemana es nota característica de este periodo en oposición al cautiverio y sometimiento sufridos durante cuarenta y cinco años. Esto, parafraseando a Carl Schmitt, constituye una razón sociológica por la cual la organización de la Federación en *Länder* debe ser inmutable.

Consecuencia natural de lo anterior, es la existencia de un órgano que integra a los representantes de los *Länder* y, en consecuencia, las partes

²⁴⁰ Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, nota 18, p. 118.

integrantes de la Federación alemana participan en el gobierno del Estado Federal. Así, los miembros del *Bundesrat* “no son de elección popular, sino son integrantes de los gobiernos de los *Länder* o representantes designados por éstos”.²⁴¹

De esta guisa, es impensable considerar que las partes integrantes del Estado alemán dejarían de participar en el gobierno de la federación, situación que llevaría ineludiblemente al surgimiento de un Estado centralista o unitario que, se ha visto, degeneraría en gobiernos autoritarios o totalitarios.

Por su parte, en relación con la irreformabilidad ordenada sobre los principios establecidos en los artículos 1 y 20 de la Ley Fundamental, es preciso transcribirlos a fin de verificar su contenido:

Artículo 1 [Protección de la dignidad humana, vinculación de los poderes públicos a los derechos fundamentales]

- (1) La dignidad humana es intangible. Respetarla y protegerla es obligación de todo poder público.
- (2) El pueblo alemán, por ello, reconoce los derechos humanos inviolables e inalienables como fundamento de toda comunidad humana, de la paz y de la justicia en el mundo.
- (3) Los siguientes derechos fundamentales vinculan a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial como derecho directamente aplicable.

y

Artículo 20 [Fundamentos del orden estatal, derecho de resistencia]

- (1) La República Federal de Alemania es un Estado federal democrático y social.
- (2) Todo poder del Estado emana del pueblo. Este poder es ejercido por el pueblo mediante elecciones y votaciones y por intermedio de órganos especiales de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.
- (3) El poder legislativo está sometido al orden constitucional; los poderes ejecutivo y judicial, a la ley y al Derecho.
- (4) Contra cualquiera que intente eliminar este orden todos los alemanes tienen el derecho de resistencia cuando no fuere posible otro recurso.²⁴²

De su exégesis se coligen principios fundamentales como son el reconocimiento, respeto y protección de la dignidad humana, el

²⁴¹ *Idem.*

²⁴² *Vid. Supra*, nota 237, p. 114.

reconocimiento de los derechos humanos y la obligatoriedad de su aplicación por los poderes públicos. Asimismo, se reiteran como principios inamovibles las formas de Estado y gobierno a través de un régimen democrático, la soberanía popular y el sistema representativo.

Como ya fue expuesto²⁴³, dichos principios se encuentran en las constituciones española e italiana, lo que nos hace comprender la homogeneidad que se presenta en orden a principios y derechos fundamentales en los Estados sociales y democráticos de Derecho. De esta guisa, se concluye que la Ley Fundamental alemana contiene un límite material explícito que se precisa puntualmente en el apartado 3, del artículo 79, del Código Político germano.

4º. ¿Qué medios, mecanismos o procedimientos establece el texto constitucional para su defensa? ¿En su caso, existe alguna ley secundaria que los contemple y/o regule?

El artículo 93 de la Ley Fundamental, establece la existencia de un Tribunal Constitucional el cual tiene las siguientes funciones:

Artículo 93 [Competencia de la Corte Constitucional Federal]

(1) La Corte Constitucional Federal decide

1. sobre la interpretación de la presente Ley Fundamental respecto a controversias sobre el alcance de los derechos y deberes de un órgano supremo de la Federación o de otras partes investidas de derechos propios por la presente Ley Fundamental, o por el reglamento interno de un órgano federal supremo;

2. en caso de controversias o dudas relativas a la compatibilidad formal y material de la normativa federal o de los Länder con la presente Ley Fundamental, o la compatibilidad del derecho de los Länder con otras normas del Derecho federal, a petición del Gobierno Federal, del Gobierno de un Land o de un cuarto de los miembros del Bundestag;

2 a. en caso de controversias sobre si una ley se adecua a los requisitos del artículo 72, apartado 2, a petición del Bundesrat, del Gobierno de un Land o de la Asamblea legislativa de un Land;

3. en caso de controversias sobre los derechos y deberes de la Federación y de los Länder, especialmente en lo que concierne a la ejecución del Derecho federal por los Länder y al ejercicio del control federal;

4. en otras controversias de Derecho público entre la Federación y los Länder, entre los Länder o dentro de un Land, siempre que no esté abierta otra vía judicial;

²⁴³ Vid. *Supra* 2.2.2 y 2.2.3, pp. 104 y 114.

4 a. sobre los recursos de amparo que pueden ser interpuestos por toda persona que se crea lesionada por el poder público en uno de sus derechos fundamentales o en uno de sus derechos contenidos en los artículos 20, apartado 4, 33, 38, 101, 103 y 104;

4 b. sobre los recursos de amparo interpuestos por municipios y mancomunidades de municipios por violación a través de una ley, del derecho de autonomía municipal establecido en el artículo 28, exceptuándose, sin embargo, aquellos casos de violación por leyes de los Länder en los que quepa recurso ante la Corte Constitucional del respectivo Land;

5. en los demás casos previstos en la presente Ley Fundamental.

(2) La Corte Constitucional Federal decide además a petición del Bundesrat, de un Gobierno de un Land o de la Asamblea legislativa de un Land, si en caso del artículo 72, apartado 4 no subsiste la necesidad de una regulación por ley federal según el artículo 72, apartado 2, o si el Derecho federal ya no pudiese ser aprobado en los casos del artículo 125a, apartado 2, frase 1. La declaración que la necesidad ya no existe o que el Derecho de la Federación ya no pudiese ser aprobado, sustituye a una ley federal según el artículo 72, apartado 4 o según el artículo 125a, apartado 2, frase 2. La petición según la frase primera sólo es admisible, si un proyecto de ley según el artículo 72, apartado 4 o según el artículo 125^a, apartado 2, frase 2, ha sido rechazado en el Bundestag o no se ha deliberado en el plazo de un año y dictado una resolución sobre él, o si un proyecto de ley correspondiente ha sido rechazado en el Bundesrat.

(3) La Corte Constitucional Federal intervendrá, además, en los casos que le sean atribuidos por ley federal.²⁴⁴

Como se aprecia, dicho Tribunal conoce de diversas materias y, asimismo

conocerá de aquellas que le señale una ley federal, que se denomina Bundesverfassungsgerichtsgesetz (ley del Tribunal federal constitucional)... ejerce una competencia... fijada por las leyes (constitución y ley del Tribunal).²⁴⁵

En esta tesitura, podemos afirmar la existencia de un órgano encargado del control de la constitucionalidad, y que sus mecanismos están debidamente regulados tanto en la Ley Fundamental como en Ley que gobierna al Tribunal. En cuanto a la función de control de constitucionalidad, ésta no es aplicable al procedimiento de reforma de la Ley Fundamental, sino en los supuestos precisados en el artículo 93, en relación con el diverso 13, de la Ley del Tribunal Constitucional, entre cuyas materias se indica:

Art. 13.- El Tribunal constitucional federal decide en los casos determinados por la ley fundamental y específicamente sobre la pérdida de derechos fundamentales (...)

²⁴⁴ *Vid. Supra*, nota 237, p. 114.

²⁴⁵ Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, p. 125.

6. en casos de divergencia de opinión o duda sobre la compatibilidad formal o substancial del derecho federal o del derecho local con la ley fundamental, o sobre la compatibilidad del derecho local con otro derecho federal, a petición del gobierno federal, del gobierno local o de una tercera parte de los miembros del Bundestag (...)
- 8a. sobre las quejas (amparos) constitucionales (...)
11. sobre la conformidad de una ley federal o de una ley local con la ley fundamental o sobre la compatibilidad de una ley local u otra norma local con una ley federal, a instancia de un tribunal (...)²⁴⁶

Es evidente el amplio espectro de materias de la competencia del Tribunal Constitucional alemán si bien, se reitera, sus procedimientos no son extensivos a las reformas constitucionales.

En cuanto al control de constitucionalidad, resulta oportuno señalar que, dentro de la actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional, se ha resuelto multitud de asuntos los cuales ha establecido importantes precedentes, y de cuya riqueza se desprenden diversas e ilustrativas interpretaciones, por ejemplo:

- Sentencia de la Sala Segunda de 23 de octubre de 1951, -Controversia entre la Federación y los Estados 1/51, sentencia 1, 14 resultante de la inconstitucionalidad de las normas:

5. Una sentencia, que declare la nulidad de una ley, tiene no sólo fuerza de ley (art. 31 inc. 2 LTC) sino que también, de conformidad con el artículo 31 inc. 1 LTC, los fundamentos de la decisión vinculan a todos los órganos constitucionales de la federación, de manera tal que en el futuro no será posible expedir una ley federal con el mismo contenido.

6. Si el Tribunal Constitucional Federal establece que una ley expedida luego de la entrada en vigencia de la Ley Fundamental es nula por ser

²⁴⁶ Vid. *Supra*, nota 237, p. 114.

*contraria a la Ley Fundamental, aquella carecerá de efectos legales desde el comienzo.*²⁴⁷

- Sentencia de la Sala Segunda de 15 de diciembre de 1970 en audiencia de 7 de julio de 1970, -control abstracto de normas 1/69, recurso de amparo 629/68 y 308/69-, sentencia 30, 1 en relación con el artículo 1º de la Ley Fundamental respecto de la dignidad humana:

*6. El trato que los poderes públicos le otorguen a los seres humanos en cumplimiento a una ley que afecte la dignidad humana, debe ser considerado como un detrimento de los valores de que goza el ser humano por el hecho de ser persona.*²⁴⁸

Como se ha podido apreciar a lo largo del presente capítulo relativo a la normativa aplicable y relacionada, nuestra Constitución Política vigente no contempla cláusulas de intangibilidad o límites materiales explícitos, si bien en la historia constitucional de nuestro país encontramos un breve antecedente en la primera Constitución del México independiente, en la Constitución Federal de 1824.

Sin embargo, lo anterior no es óbice para cuestionarnos sobre la existencia de límites materiales implícitos correspondientes a las decisiones políticas y jurídicas fundamentales, integradas a nuestro Texto Constitucional como principios o valores básicos. Asimismo, deben contarse entre dichas categorías *a priori* del Estado mexicano los derechos humanos o derechos fundamentales, dada su naturaleza inherente al ser humano, lo que implicó su reconocimiento, y no tenerla como mera concesión estatal.

Toda esta problemática se precisa de la tramitación especial que importa el procedimiento de revisión constitucional del cual se desprenden,

²⁴⁷ Schwabe Jürgen (compilador), *Cincuenta Años de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán*, trad. Marcela Anzola Gil, Colombia, 2003, p. 10.

²⁴⁸ *Ibidem*, p. 17.

como se ha visto en otros sistemas, tanto límites formales como límites materiales. El análisis de las legislaciones española, italiana y alemana ha permitido conocer el tratamiento que el Poder Revisor tiene en dichos Estados. De ello se ha podido colegir que si bien el Poder Reformador de la Constitución no parece tener de manera explícita -el caso italiano a través de sus criterios puede desestimar esta postura- un mecanismo de control, sin embargo, tanto en la historia constitucional española como en lo relativo a límites al poder reformador en las Constituciones italiana y alemana, se ha podido precisar la existencia de derechos, principios, valores, decisiones fundamentales o límites materiales implícitos los cuales, como se ha visto, son susceptibles de ser inobservados o claramente violentados.

Por esta razón, en el caso de México, resulta sorprendente que el legislador ordinario promoviera una reforma a la Ley de Amparo en la cual de manera tajante reprimió la posibilidad de controvertir una reforma constitucional cuando, se insiste, la realidad ha mostrado y sigue demostrando la posibilidad de inobservar y contradecir a la Ley Suprema.

Debemos estimar que si países tan avanzados como Italia y Alemania contemplan en sus Normas Fundamentales límites al Poder Revisor, a través de cláusulas de intangibilidad, sin soslayar que en el caso de España e Italia se contemplan mecanismos de democracia directa o semidirecta, ello en ninguno de estos casos ha limitado en absoluto la debida actuación gubernamental de esos Estados, ni en modo alguno se ha actualizado alguna crisis social. Por el contrario, baste decir los estragos que en nuestro país se han padecido por la insistencia de reformar a nuestro Código Político, sin pasar por alto las inconsistencias y erratas de una reforma desmedida y sin técnica legislativa²⁴⁹.

²⁴⁹ Cfr. Soberanes Díez, José María, *op. cit.*, pp. 24-42.

CAPÍTULO III

CONTROL DE LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA

Como se ha esgrimido y analizado en capítulos previos, la existencia de un Poder Revisor supone la existencia de una Constitución Política cuyas normas pueden ser adicionadas, reformadas o derogadas a través de un procedimiento distinto del ordinario. Así, nuestro texto constitucional, como constitución rígida, requiere la actualización de un procedimiento especial sancionado en su artículo 135.

Sin embargo, es menester señalar que el poder reformador de la Constitución no tiene una naturaleza originaria, esto es, no es un poder *a priori* de la Constitución y, no obstante, su carácter extraordinario y especialísimo, no puede considerarse un Poder Constituyente, aunque así quiera precisarse de una exégesis del calificativo adjudicado por el jurista Tena Ramírez. Así, el “Constituyente Permanente” no puede ser inscrito al abrigo del principio político de soberanía popular como lo es, originariamente y por su propia naturaleza, el Poder Constituyente.

Es por ello que el Poder Revisor, siendo una institución *a posteriori* que parte de una genealogía constitucional, y por su esencia, está supeditado a los principios de legalidad y supremacía constitucional. Si no fuera de esta forma tendría amplísima potestad para cambiar la totalidad de la Ley Suprema, lo que es un contrasentido en una constitución rígida.

Evidentemente, el poder reformador de la Constitución no está facultado para realizar la modificación total de la Norma Fundamental al encontrarse limitada, formalmente, por un procedimiento que importa, si no un máximo, si un relativo consenso y legitimación.

No obstante, se ha visto que nuestra Norma Fundamental, como todo Código Político, tiene una genealogía que le ha dado forma, estableciendo dogmas jurídico-políticos fundamentales y una estructura que organiza el funcionamiento del Estado.

Esto, naturalmente, ha sido el resultado de un proceso histórico en el cual, en nuestro caso, confluyó el liberalismo en sus vertientes político-jurídico y económico-social, siendo las demandas de este último grupo las sancionadas en los trascendentes artículos 3º, 5º, 24, 27, 28, 123 y 130.²⁵⁰

Así, nuestra Constitución Política no es un documento aislado creado por una mente con visión acabada de los hechos. No. La Ley Suprema es un documento jurídico-político con una historia que se remonta a los orígenes mismos de nuestra Nación independiente. Esta verdad es tan lisa y llana que considerar lo contrario implicaría soslayar nuestra independencia del dominio español, la institución de la Constitución de 1824, y la evolución de nuestro pueblo pasando por diversos conflictos armados que devinieron en la Revolución mexicana, y cuyo fruto más acabado es y será la Constitución de 1917.

En este orden de ideas, nuestro Texto Constitucional consigna tanto instituciones jurídicas como declaraciones políticas, todo dentro de un lenguaje de decisiones fundamentales las cuales son base y directriz del actual Estado mexicano. De esta guisa, nuestro país, con base en su historia política y social proyectada a nuestro Código Político, corresponde a una entidad política con soberanía popular, formas de Estado y gobierno federal y republicana, división de poderes y, naturalmente, derechos fundamentales. ¿Qué sería de la Constitución Política vigente si todas estas decisiones o principios básicos de nuestro Estado Constitucional de Derecho fueran modificados al grado de expulsar la soberanía, retornar al centralismo, transmutar el republicanismo y abolir los derechos humanos?

Es evidente que una modificación de esta magnitud no es acorde con nuestra historia, y menos aún con el espíritu y la teleología constitucional,

²⁵⁰ *Vid. Supra*, nota 110, p. 42.

que, si bien es progresivo, no puede ni debe soslayar la naturaleza de las normas, principios e instituciones jurídicas construidas a lo largo de toda nuestra historia política, social, económica y, por supuesto, constitucional.

En este tenor, la reforma, adición o derogación de esos principios conlleva la inobservancia de los límites formales relativos al procedimiento de reformas constitucionales, además de la confrontación con los límites materiales implícitos, todo lo cual hace imperativo la revisión del procedimiento de reformas constitucionales en caso de que dicho procedimiento sea violentado o las decisiones políticas y jurídicas fundamentales sean modificadas en franca contradicción con las bases de nuestro Estado Constitucional de Derecho.

3.1 INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA REFORMA

Como se ha reiterado, el Poder Revisor o reformador de la Constitución puede dolosa (por intereses no difíciles de imaginar) o imprudencialmente, inobservar el procedimiento establecido en el artículo 135 de la Ley Suprema, o transgredir los límites materiales implícitos.

Así, en cuanto a las reformas constituciones, se puede caer en dos violaciones concretas:

1°. A límites formales o de procedimiento, y

2°. A límites materiales implícitos o decisiones fundamentales

I. La primera situación, como se ha visto²⁵¹, es real y se ha presentado múltiples veces. Insistimos, imprudencial o dolosamente. Siendo imprudencial es claro que es necesario actualizar el principio general de

²⁵¹ *Vid. Supra 2.1.2.1.1*, p. 58.

impugnación a través del cual son revisados los actos de las autoridades, más aún en tratándose de una reforma a la Norma Fundamental. Siendo dolosa la inobservancia al procedimiento, en obvio de justificación, no puede ni debe soslayarse la necesidad de control de la reforma constitucional.

Lo anterior, se reitera, es una circunstancia real y recurrente, tal y como ya se vio en diferentes asuntos como el amparo en revisión 186/2008, en el cual los agraviados, antes quejosos, reclamaron la omisión del Congreso de la Unión de dar a conocer el cómo, cuándo y en qué forma se hizo el cómputo y la declaratoria respectiva por el que se tuvo por aprobada por la mayoría de las Legislaturas la reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial el 13 de noviembre de 2007.

Ante esto, el ministro Cossío, a quien toco conocer el asunto, se manifestó en el sentido de que existe una jerarquía entre Poder Constituyente basado en el principio político de soberanía popular y poderes constituidos entre los que se cuenta el Poder Revisor de la Constitución, estos últimos supeditados al principio jurídico de supremacía constitucional, y que dado este carácter delegado, dicho poder reformador podía actualizar la violación de garantías por la inobservancia de disposiciones constitucionales, tal como se puede colegir de la omisión del Congreso de la Unión en relación con el cómputo y declaratoria no dados a conocer, al en tratarse de instancias inherentes al proceso reformador.

Por su parte, en la controversia constitucional 48/2001, el Presidente Municipal de Amoltepec en Oaxaca, esgrimió que en relación con la reforma constitucional en materia de derechos indígenas no se había respetado la mayoría calificada y, si bien se determinó que ese proceso constitucional no es procedente contra una reforma constitucional, en dicho asunto se emitieron votos particulares de los ministros Aguirre, Azuela y Silva, en el sentido de que una reforma constitucional podía ser inconstitucional con

base en un procedimiento inconstitucional, éste último entendido como un procedimiento no apegado al establecido explícita y puntualmente en el Texto Constitucional.

Como puede apreciarse, es latente la posibilidad de que las autoridades integrantes del procedimiento de reformas constitucionales, si no dolosa, sí imprudencialmente, no agoten en su totalidad el procedimiento establecido, pasando por alto partes de la secuela procedimental. Esto es suficiente para tener por probable el incumplimiento a la disposición constitucional respectiva.

II. En cuanto a la posibilidad de violación de decisiones fundamentales, si la pretensión es modificar los fundamentos, decisiones o principios de nuestro Estado Constitucional de Derecho, del mismo modo se hace imperativo proteger el orden constitucional y garantizar su permanencia.

Esta circunstancia también aconteció en el amparo 1334/98, conocido como “amparo Camacho” y del cual se dedujo un criterio que establecía que el amparo era procedente contra el proceso de reforma constitucional por violación a derechos políticos asociados con garantías individuales. Al respecto, si un proyecto de reformas a la constitución pretende modificar principios y decisiones fundamentales como lo eran las garantías individuales, y al día de hoy dicha situación se dirigiera a los derechos humanos, es incuestionable que, con base en dicho precedente, cabría oponerse al menoscabo de la parte dogmática de la Ley Suprema.

Por lo anterior, debemos insistir en el insoslayable carácter rígido de nuestra Constitución Política, que se traduce en la existencia de un procedimiento distinto del legislativo ordinario, caracterizado por el requerimiento de una votación no simple, como sucede con las leyes ordinarias, sino calificada, correspondiendo a las dos terceras partes de los

legisladores presentes, además de una integración mayor de autoridades, esto es, no únicamente el Congreso de la Unión, sino la legislaturas locales, de las que se precisa la aprobación por mayoría simple. Así, el carácter rígido de nuestra Ley Suprema “*se concreta en un 16.6%, más de votación al de la ley ordinaria, hasta alcanzar dos terceras partes, y la votación de la mitad más una de las legislaturas locales que no participan en leyes locales.*”²⁵²

Así, la reforma constitucional es un procedimiento de complejidad superlativa que, además de incrementar la votación de legisladores federales, involucrar a todas las entidades federativas -hoy día también la Ciudad de México-, actualizando y haciendo vigente nuestra forma de Estado que corresponde a una Federación, conforme lo dispone el artículo 40 de la Carta Magna.

Asimismo, es de precisar que la rigidez constitucional evidencia la naturaleza *sui generis* de la Constitución Política como Norma Fundamental y Máximo Ordenamiento de nuestro país. Esto significa que nuestro Código Político, como base y directriz de la estructura jurídica y política de nuestro Estado, es norma originaria y, sobre todo, Ley Suprema de la Unión, en conformidad con el numeral 133 de esa Carta Magna. Al respecto, señala el maestro Francisco Vázquez Gómez que

La supremacía de que gozan las Constituciones escritas en los Estados constitucionales contemporáneos, y que es lo que hace posible su protección frente a todos los actos –sean de autoridades o particulares–, se fundamenta en gran medida en la rigidez que las caracteriza²⁵³

De esta guisa, siguiendo al autor citado, “*la rigidez, no sólo define la jerarquía, sino que además, por esa jerarquía, es que se justifica una especial*

²⁵² Márquez Rábago, Sergio R., *Derecho Constitucional en México*, 2ª ed., México, (impreso en Porrúa Print), 2015, p. 40.

²⁵³ Vázquez Gómez Bisogno, Francisco, *La Defensa del Núcleo Intangible de la Constitución*, México, Porrúa, 2012, p. 149.

*protección*²⁵⁴, ya que lo contrario importaría la extrañeza de que exista un procedimiento ordinario para las leyes secundarias y uno extraordinario, especialísimo, para la reforma constitucional.

Por todo esto, la violación de límites materiales implícitos, esto es, de las decisiones políticas y jurídicas fundamentales, importa una mayor gravedad, toda vez que aún en el caso de respetarse el procedimiento de reforma constitucional, llevaría a la aprobación de una modificación, ya sea como reforma, adición o derogación, de principios que son base y directriz de nuestro actual Estado Constitucional.

Así, resulta adecuada la identificación de esas decisiones y principios con un *núcleo intangible* que, a decir del maestro Vázquez Gómez, se refiere al “*elemento primordial o parte central e inalterable de la Constitución*”²⁵⁵, y que “*de no ser preservado, se atentaría contra el elemento primordial o la parte central de la Constitución*”²⁵⁶.

La protección de ese núcleo intangible constituido por las decisiones políticas y jurídicas fundamentales o principios sustanciales de nuestro Estado constitucional de Derecho, justifica la existencia de un procedimiento especial que permita la reforma del Texto constitucional. Lo contrario implica lo innecesario de un procedimiento que agrave las modificaciones a las disposiciones constitucionales. Guastini precisa que

Ciertamente, casi todas las Constituciones contemporáneas son escritas y, al mismo tiempo, rígidas. Sin embargo, conviene subrayar que la constitucionalización es más acentuada en aquellos ordenamientos en los cuales –según la doctrina de los juristas y, lo que más cuenta, según la jurisprudencia de los tribunales constitucionales–, existen principios constitucionales (expresamente formulados o meramente implícitos) que no pueden ser modificados en modo alguno: ni siquiera mediante el procedimiento de revisión constitucional.²⁵⁷

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 150.

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 157.

²⁵⁶ *Ibidem*, p. 163.

²⁵⁷ Guastini, Riccardo, *op. cit.*, p. 155.

Es decir, la rigidez constitucional es una característica cuya finalidad es la protección del Máximo Ordenamiento, y de sus principios expresos o implícitos, esto es, de las decisiones fundamentales que se constituyen en núcleo intangible de esa Norma de Normas.

En este tenor, la existencia de límites materiales explícitos o implícitos, esto es, cláusulas de intangibilidad o decisiones políticas y jurídicas fundamentales, en ambos casos, principios sustanciales de nuestro Estado constitucional que integran un núcleo intangible, constituyen un apartado normativo cualitativamente superior, jerárquicamente por encima de otras disposiciones constitucionales con genealogía y teleología sustantivas.

Esto se explica en razón de que el conjunto del Texto Constitucional, integra diversas normas entre las que se destacan derechos fundamentales, soberanía popular, formas de Estado y gobierno, división de poderes y supremacía constitucional, mientras que también se incluyen normas orgánicas de tipo “convencional”, esto es, siguiendo la distinción aristotélica, accidentales y no esenciales, como puede ser la obligación del Ejecutivo Federal de presentar un informe de gobierno en los términos del numeral 69 de la Ley Suprema.

Es de señalar que el maestro Vázquez Gómez hace una distinción entre decisiones políticas y decisiones axiológicas, siendo las primeras, por ejemplo, las formas de Estado y gobierno, mientras que las segundas se identificarían con *“la forma moral y ética de ser de todo Estado que se haga llamar Estado constitucional y democrático de Derecho, y que debe verse representada por los valores y principios constitucionales”*²⁵⁸ que se identifican con los derechos humanos.

²⁵⁸ Vázquez Gómez Bisogno, Francisco, *op. cit.*, p. 170.

Se estima consecuente la expresión “decisiones axiológicas” del maestro Vázquez Gómez en relación con el nuevo paradigma constitucional, toda vez que la expresión “axiológica” hace referencia a una rama de la Filosofía que corresponde a la teoría de los valores²⁵⁹. Ahora bien, en el nuevo modelo neoconstitucional, la incorporación de valores como la justicia han hecho retornar el sincretismo metodológico que permite, actualmente, el acercamiento entre Derecho y Moral. Este nuevo esquema, afirma el doctor Carbonell, se distingue por tres elementos: textos constitucionales, prácticas jurisprudenciales y desarrollos teóricos.

Sobre las Constituciones, el citado jurista mexicano puntualiza que

El Neoconstitucionalismo pretende explicar un conjunto de textos constitucionales que comienzan a surgir después de la segunda guerra mundial... Se trata de Constituciones... que contienen altos niveles de normas “materiales” o sustantivas... [y] amplios catálogos de derechos fundamentales...²⁶⁰

En este tenor, la Constitución se estructura dogmáticamente en un conjunto de derechos que tienen como base la dignidad de la persona humana, lo que dada su esencia y teleología instituye un verdadero sistema, no de reglas, sino de principios y valores.²⁶¹

Por su parte, en las prácticas jurisprudenciales

Los jueces constitucionales han tenido que aprender a realizar su función bajo parámetros interpretativos nuevos... Además, los jueces se las tienen que ver con la dificultad de trabajar con “valores” que están constitucionalizados...²⁶²

Además, el citado académico mexicano señala que en los desarrollos teóricos han sido muchos los juristas que han aportado elementos tanto en la interpretación como en la creación de las mencionadas Constituciones y

²⁵⁹ Xirau, Ramón, *op. cit.*, p. 527.

²⁶⁰ Carbonell, Miguel, “El Neoconstitucionalismo: significado y niveles de análisis”, en Carbonell, Miguel, y García Jaramillo, Leonardo, *El Canon Neoconstitucional*, Madrid, Trotta, 2010, p. 154.

²⁶¹ *Vid. Supra*, nota 87, p. 29.

²⁶² Carbonell, Miguel, *El Canon Neoconstitucional*, *op. cit.*, p. 154.

jurisprudencias, tal es el caso de Dworkin, Alexy, Zagrebelsky, Nino y Ferrajoli, entre otros²⁶³. Esta pléyade de científicos y filósofos del derecho evidencia el alto interés y proyección que tiene el nuevo modelo el cual importa “*técnicas interpretativas propias de los principios constitucionales, la ponderación, la proporcionalidad, la razonabilidad, la maximización de los efectos normativos de los derechos fundamentales*”²⁶⁴, todo esto con base en la constitucionalización de valores.

Así, las decisiones axiológicas se concretizan en un conjunto de decisiones, principios o valores que se identifican con los derechos humanos o derechos fundamentales, que en el ámbito del neoconstitucionalismo evidencian una especial connotación.

Asimismo, al hablar de estimativa en la Teoría del Estado²⁶⁵, se justifica esa institución natural como instrumento para la realización de valores que, siendo propios del Estado, “*nos remite a los valores propios del contrato social y de un orden social, al acatamiento de un ordenamiento que se presupone legítimo y se admite antes que otra cosa aceptada por una colectividad*”²⁶⁶.

En este tenor, la Constitución Política enuncia los valores que dan cohesión a la sociedad, que integran a la colectividad, que establecen relaciones de interdependencia y solidaridad en la comunidad política, y que en conjunto y en su relación, materializan un sistema valores entre los que se destacan los derechos humanos.

De esta guisa, la Ley Suprema se instituye en sistema de valores²⁶⁷ y, como tal, es el marco normativo que estructura dogmática y orgánicamente

²⁶³ Cfr. *Op. cit.*, p. 157.

²⁶⁴ *Ibidem*, p. 155.

²⁶⁵ Cfr. Cruz Gayosso, Moisés, *et. al.*, *Teoría General del Estado*, México, IURE, 2006, pp. 229-249.

²⁶⁶ *Ibidem*, p. 248.

²⁶⁷ *Vid. Supra*, nota 87, p. 29.

a la comunidad política en la cual habrán de realizarse esos valores, es decir, la Ley Suprema establece la base no sólo jurídica y política, sino axiológica o estimativa para la consecución de los valores en ella contemplados. Por eso afirma el maestro Vázquez Gómez que

La Constitución debe ser no solo limitación, estructura y organización del poder, sino que además, debe orientar el actuar de los ciudadanos y las autoridades. Sus grandes pinceladas, sus valores y principios, deben guiar no solo las sentencias de los tribunales, sino la vida de las personas que han decidido vivir en sociedad.²⁶⁸

Estas manifestaciones muestran la extraordinaria importancia que tiene la Constitución Política y, particularmente, la superlativa trascendencia de una parte de ella, la que corresponde a las decisiones, principios y valores que fundamentan y son directriz de nuestro Estado constitucional de Derecho.

Por ello, resulta cuestionable que no se admita la posibilidad –que ya se ha presentado- de inobservancia o violación intencional o imprudencial a la Carta Magna, con base en una contravención a los límites formales relativos al procedimiento, así como en lo tocante a la abolición de límites materiales implícitos como son las decisiones políticas, jurídicas y axiológicas, esto es, principios y valores constitucionales.

Así, dado que en la realidad se han presentado inconsistencias en el procedimiento realizado por el Poder Revisor, es inconcuso que dicha actividad es susceptible de violentar el Texto Constitucional. De manera concreta, si el procedimiento adolece de los pasos necesarios para la aprobación de una reforma constitucional, o si seguido el procedimiento correspondiente se modifica una decisión o valor fundamental, resulta ilógico por su vicio de origen y por las consecuencias negativas, contrario a derecho por la inobservancia del principio general de impugnación y, sobre todo, extraño a un Estado constitucional y democrático de Derecho, el que

²⁶⁸ Vázquez Gómez Bisogno, Francisco, *op. cit.*, p. 170.

simplemente se descarte la posibilidad de cuestionar dichas deficiencias o violaciones a nuestra Constitución Política Federal. No estamos reformando una ley sino la base y sustento de todas las leyes.

Esa situación pretende convencer sobre la inexistencia de reformas constitucionales que puedan ser inconstitucionales. Es de observar que esta última expresión en modo alguno expresa un contrasentido, no pudiendo serlo al observar casos concretos en los cuales se ha evidenciado la violación al procedimiento señalado en el artículo 135 constitucional. Más aún, debemos preguntarnos si las más de seiscientas reformas al Código Político no han contrariado la genealogía y teleología de los principios y valores de la vigente Constitución de 1917.

Sin embargo, como se ha indicado y reiterado, ha habido intentos por pasar por alto etapas del procedimiento de reformas y, por ello, la negativa a establecer un control al Poder Revisor es suponer, equivocadamente, que dicho Poder reformador de la Constitución no puede equivocarse, lo que es contradictorio con los diversos casos analizados. Esto conlleva la idea de que es imposible contravenir una reforma constitucional, y con ello se indicar que dicho Constituyente Permanente es “infalible”, además de estimarse su superioridad sobre los principios de legalidad y supremacía constitucional.

Esta postura es imposible porque de ello se desprende que el Poder Revisor es ilimitado y puede incluso, como ha sucedido, simplificar o modificar el procedimiento de reforma constitucional y, aún más, es factible que opere una reforma, adición o derogación al Texto Constitucional en contravención su núcleo intangible, sin que ello reporte alguna inconveniencia legal o constitucional. De ser así, ¿cuál es la razón para mantener una Constitución rígida? ¿Por qué no reformar la Carta Magna a través de un procedimiento menos gravoso?

Definitivamente, es impensable que el Poder Revisor se constituya en un ente ilimitado que pueda hacer cualquier cosa sin que la legalidad y la supremacía puedan invocarse en pos de la protección y defensa constitucional. Sobre el particular, el maestro Vázquez Gómez señala que

Pensar de otra manera será justificar que el Poder reformador de la Constitución pueda violar, por ejemplo, el principio de división de poderes o fagocitar los derechos humanos, válida y jurídicamente, a través de reformas a la propia Constitución, retornando así a los esquemas que se presentaron en las monarquías absolutistas de Europa de los siglos XVII y XVIII.²⁶⁹

En la misma tesitura, el doctor Gustavo Ferreyra se refiere a la inconstitucionalidad de una reforma en el contexto del derecho argentino manifestando que

... el proceso de definición de una reforma puede dar lugar a inconstitucionalidad por quebrantamiento de la unidad del sistema previsto por la Ley Mayor, al caer en inobservancia las reglas que estipulan que sujetos se hallan facultados y/o qué actos deben cumplirse para que la modificación sea válida constitucionalmente.²⁷⁰

Como se ha venido señalando, y así se reitera con lo indicado por el académico argentino, una reforma constitucional puede tener un carácter inconstitucional cuando dicho procedimiento no se cumple en plenitud, de acuerdo con lo que la propia Constitución mandata en su numeral 135.

Asimismo, el citado jurista afirma que “*la invalidez de una reforma constitucional también puede surgir por el incumplimiento de un límite material implícito y las irradiaciones de éste en la Ley Mayor*”²⁷¹, con lo que se sostiene que la reforma a decisiones políticas, jurídicas y axiológicas, como principios o valores fundamentales, supone una violación de la Constitución, lo que quebranta el orden jurídico en su conjunto.

²⁶⁹ *Ibidem*, pp. 171 y 172.

²⁷⁰ Ferreyra, Raúl Gustavo, *op. cit.*, p. 340.

²⁷¹ *Idem*.

Esto es así toda vez que la inobservancia de las disposiciones constitucionales, tanto en el procedimiento de reforma constitucional como en su contenido implica, evidentemente, soslayar lo establecido originariamente en dicha normativa. En otras palabras, esto significa, por un lado, inaplicar la secuela procedimental especial, agravada, que de manera imperativa debe ejecutar un ente colegiado extraordinario como lo es el Poder Revisor instituido por el Poder Constituyente y, en otra circunstancia, pretender invalidar el núcleo intangible de esa Ley Suprema y Norma Fundamental, con modificaciones extrañas a la genealogía constitucional y a la teleología de las decisiones y valores constitucionales.

El Poder Revisor, si bien es un ente especialísimo con alta responsabilidad política, sobre todo hace suyas imprescriptibles facultades y deberes jurídicos. En consecuencia, dada la existencia de antecedentes en que se verificó la inobservancia del procedimiento de reformas constitucionales y la posible intervención de agentes que pretendan trasmutar la naturaleza de nuestra Carta Magna, resulta procedente, o establecer límites materiales explícitos, o un mecanismo que nulifiquen o invalide las modificaciones contrarias a los límites formales y materiales implícitos, o en su caso un procedimiento de reformas agravado que amplíe la legitimidad del cuerpo reformador, todo lo anterior en concordancia con un Estado constitucional de Derecho, y en el ámbito de las democracias deliberativas.

No debemos soslayar que un producto del Poder reformador de la Constitución que contravenga las decisiones fundamentales es evidentemente una norma contraria, tanto al texto, como al orden constitucional en su conjunto. A la luz de la interpretación constitucional,

lo anterior es contrario a la Constitución originaria, esto es, a la “*intención de los redactores de la Constitución y su significado original*”²⁷²

Para resolver la aporía anterior, se postulan tres posibilidades, cada una de las cuales resulta pertinente para el control y estabilidad constitucional, a saber: límite material explícito, medio de impugnación e instrumento de participación ciudadana, todos los cuales serán motivo del ulterior análisis.

3.2 LÍMITE MATERIAL EXPLÍCITO: CLÁUSULA DE INTANGIBILIDAD

Toda vez que se han verificado reformas constitucionales en las cuales se ha cuestionado la actuación del Poder Revisor por la inobservancia a los límites formales, esto es, al procedimiento mismo de reformas, además de la latente circunstancia de que los límites materiales implícitos que constituyen el núcleo intangible de la Ley Suprema puedan ser modificados “imprudencialmente”, todo ello nos lleva a plantear la posibilidad –necesaria- de estatuir un mecanismo de protección y defensa de la Norma Fundamental.

Una primera posibilidad es integrar a nuestro Texto Constitucional límites materiales explícitos, esto es, una cláusula de intangibilidad o principio pétreo.

Como se vio²⁷³, en la genealogía constitucional de nuestro país se verificó la presencia de una cláusula de intangibilidad en la primera Constitución del México independiente, es decir, en el Código Político de 1824, documento constitucional que ha trascendido por instituir el sistema federal.

²⁷² Scalia, Antonin, *op. cit.*, p. 104.

²⁷³ *Vid. Supra 1.1.2 y 1.1.3*, pp. 11 y 18.

Debemos reconocer que ante la posibilidad de perder nuestra independencia y libertad ante una conflagración, o el no reconocimiento de las mismas, obligó a que se instituyera la nueva Nación, de raigambre católica, como Estado independiente, y se plasmaran formalmente su forma de gobierno y principios como la división de poderes.

Lo anterior se integró en el artículo 171, de esa Carta Constitucional, que no fue otra cosa sino la redacción de una cláusula de intangibilidad la cual por su naturaleza presentaba, explícitamente, principios estimados fundamentales para el naciente Estado, y la necesaria prohibición de no reformar dichas directrices.

Sin embargo, la introducción de dicha cláusula en secular Norma Fundamental no debe hacernos considera anacrónica a esa institución que pretende nada más y nada menos que mantener incólumes derechos, principios e instituciones que un Estado considera medulares en su construcción y evolución.

En efecto, suponer lo contrario es contradecir los motivos y razones por las cuales se establecieron cláusulas de intangibilidad en la Constitución de la República Italiana de 1948²⁷⁴ y la Ley Fundamental de Bonn de 1949²⁷⁵, en sus artículos 139 y 79, respectivamente.

En este tenor, a través de la cláusula de intangibilidad se estableció una protección especial a los principios fundamentales que sustentan a esos Estados, esto es, a un núcleo intangible que de ser modificado conllevaría la mutación de las bases y directrices que constituyeron y han estructurado a esos Estados.

²⁷⁴ *Vid. Supra* 2.2.2, p. 104.

²⁷⁵ *Vid. Supra* 2.2.3, p. 114.

A saber, en la Constitución mexicana de 1824, la cláusula de intangibilidad prohibía la reforma a la independencia y libertad de México, su forma de gobierno que correspondía a una República representativa popular federal, y la división de poderes. En el caso de la Constitución italiana vigente, la prohibición se reduce a la revisión de la forma republicana. Por su parte, en la actual Ley de Bonn, se prohíbe la reforma constitucional respecto de la organización de la Federación en Länder y a los principios relativos a la protección de la dignidad humana, el reconocimiento de los derechos humanos, forma de gobierno, soberanía popular y el derecho de resistencia.

Como puede verse, existe un común denominador en los contenidos de las cláusulas de intangibilidad de nuestra Constitución histórica y de los textos constituciones vigentes de Estados contemporáneos.

Así, la protección dada por las diferentes cláusulas de intangibilidad puede reducirse a los derechos humanos, la soberanía popular, las formas de Estado y gobierno, y la división de poderes.

Estas categorías se contemplan en el Texto Constitucional vigente, siendo todas ellas fundamentales para la organización y funcionamiento de nuestro actual Estado constitucional de Derecho. Al respecto, ¿se ha modificado o pretendido modificar alguno de estos principios? Si la respuesta a esta pregunta es afirmativa entonces se ha vulnerado el Estado de Derecho y la estabilidad constitucional.

Sobre el particular, hasta el día de hoy, se han mantenido inalterados en lo que a esos principios corresponde los artículos 39, 40 y 49 constitucionales y, en cuanto al Capítulo I del Título Primero de esa Ley Suprema, el mismo ha sufrido una transformación favorable partiendo del

otorgamiento de garantías individuales al reconocimiento de los derechos humanos.

Con base en esto, aparentemente la Constitución Política nunca ha sufrido un menoscabo en sus principios fundamentales. Sin embargo, como se ha multicitado, el procedimiento de reforma constitucional establecido en el numeral 135 de la Norma Fundamental, ha sido inobservado violando lo preceptuado por la propia Constitución, con lo que se ha evidenciado la posibilidad de desaplicar etapas del procedimiento de reformas, ello en franca confrontación con el orden constitucional. Esto no es óbice para estimar que después de más de seiscientas reformas al Código Político y, a través de una “simplificación” del procedimiento de reformas constitucionales –y en “reformas de noche”–, se pretenda la reforma para cambiar el sentido, la adición para integrar elementos extraños a nuestra idiosincrasia, o la derogación para suprimir principios sustanciales de nuestro Estado.

De esta guisa, lo que se pretendería con una cláusula de intangibilidad es establecer de manera expresa y clara, la existencia de un núcleo intangible constituido por decisiones políticas, jurídicas y axiológicas fundamentales, es decir, principios y valores fundados en una genealogía constitucional que integró derechos y principios de un Estado social y democrático de Derecho, los que al día de hoy confluyen en la construcción de una mayor y mejor estructura jurídica, política y social denominada Estado constitucional de Derecho.

En este orden de ideas, el nacimiento del Estado Constitucional no ha reemplazado, sino enriquecido los principios del Estado social y democrático de Derecho, integrándose todos ellos a la nueva estructura constitucional.

De ahí la importancia que en el orden jurídico y político ha tenido la constitucionalización de los derechos sociales.²⁷⁶

La inclusión de una cláusula de intangibilidad, se reitera, es consistente con la necesidad de evidenciar la existencia de derechos y principios cuya posibilidad de reforma degenerarían la genealogía y naturaleza que dio nacimiento a nuestro actual Estado constitucional. En este tenor, no existe oposición doctrinal, legal o constitucional en relación con su inclusión ya que su expresión evidenciaría las bases dogmática y orgánica contempladas desde el Constituyente de Querétaro de 1916-1917.

Por otra parte, no debemos soslayar que si bien dicho Constituyente originario estimó la rigidez constitucional a través de un procedimiento de reformas distinto del procedimiento legislativo ordinario, ello no es óbice para considerar la integración de una cláusula de intangibilidad en el Texto Constitucional, tal y como se puede verificar de lo estatuido en las constituciones italiana y alemana, que además de dichos principios pétreos precisan en sus artículos 138 y 79, respectivamente, los procedimientos especiales de reforma constitucional²⁷⁷.

Aún más, en el caso italiano, en su artículo 138 constitucional, se especifica un procedimiento de reformas que incluye la posibilidad de referéndum ante la solicitud realizada por una parte de los miembros de una Cámara, una cantidad de electores o un número de Consejos Regionales, lo que evidentemente constituye una “máxima agravación”. Esto se afirma toda vez que dicha Norma Fundamental precisa tres elementos que reducen la posibilidad de una revisión que le sea contraria, elementos que son, a saber:

²⁷⁶ Cfr. Ferrajoli, Luigi, “Introducción”, en Abramovich, Víctor y Courtis, Chistian, *Los Derechos Sociales como Derechos Exigibles*, Madrid, Trotta, 2002, p. 9.

²⁷⁷ Vid. *Supra*, notas 274 y 275, p. 139.

- 1) la existencia de un procedimiento especial,
- 2) la integración de un instrumento de participación ciudadana, y
- 3) la inclusión de una cláusula de intangibilidad.

En cierta medida esto acontece en la Constitución española, la que si bien no contempla cláusula de intangibilidad, sí delinea un límite formal en el que se incluye el referéndum ante el supuesto de una revisión total de la Constitución o, siendo parcial, afecte el Título Preliminar referente a la constitución de España como Estado social y democrático de Derecho, la soberanía popular y su forma de Estado, o lo relativo a la Sección primera del Capítulo II del Título I, correspondiente a los derechos fundamentales y las libertades públicas, lo anterior de acuerdo al artículo 168 de la Constitución española. Esta agravación de la revisión constitucional española, si bien menor a la de Italia, a decir de la profesora Victoria García-Atance

origina una dificultad excesiva en el procedimiento de reforma, que si por una parte hace casi inviable la modificación de algunos artículos incluidos en los títulos contemplados en el 168, de relativa importancia, tampoco salva del poder de revisión otros aspectos que configuran aspectos sustanciales que deben quedar al margen de la actividad constituida de reforma²⁷⁸

Por esta razón, la catedrática de derecho constitucional en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, propone que para evitar esta dificultad que importa la revisión constitucional, si bien “*se permita una revisión no tan rígida para aquellas materias de importancia relativa... las cuales pasarían a ser objeto de revisión por el procedimiento ordinario*”²⁷⁹, también lo es que para la citada académica resulta

conveniente la observancia de cláusulas de intangibilidad en lo que concierne a los siguientes preceptos constitucionales:

Uno de ellos afectaría al artículo 1 CE

²⁷⁸ García-Atance García, María Victoria, “La Reforma Constitucional y las Cláusulas de Intangibilidad”, *Revista de Derecho Político*, Madrid, núm. 37, 1992, p. 327.

²⁷⁹ *Ibidem*, p. 228.

- El artículo 1-1 que propugna como valores supremos del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.
- La titularidad de la soberanía nacional (art. 1-2).
- La Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español (art. 1-3).

Asimismo me inclino por la integración en el ámbito de las materias intangible del artículo 10-1, que en la actualidad, y sorprendentemente, queda fuera de ese ámbito, a pesar de ser proclamada constitucionalmente la dignidad de la persona y sus derechos inherentes como “fundamento del orden político y paz social”.²⁸⁰

En este tenor, no es inconsistente, ni lógica ni jurídicamente, que nuestra Constitución Política Federal, además de contemplar un procedimiento especial de reforma a su texto, integre en ella un límite material explícito, como se verifica en las leyes supremas de Italia y Alemania, lo que si bien no se actualiza en el caso de España, lo cierto es que su Ley Suprema es una norma novedosa que se inscribe dentro del orden establecido por las constituciones nacidas en el nuevo paradigma neoconstitucional²⁸¹, y cuyos otros ejemplos representativos son las constituciones portuguesa de 1976, brasileña de 1988, colombiana de 1991, venezolana de 1999 y ecuatoriana de 2008²⁸². Estos y otros ordenamientos se caracterizan por su incidencia e influencia en la constitucionalización de todo el ordenamiento jurídico²⁸³.

Así, la integración de cláusulas de intangibilidad a nuestro Texto Constitucional, resulta procedente a fin de explicitar la base sustancial en que descansa nuestro Estado, que de acuerdo a su historia y desarrollo, y de conformidad con la teleología que animó al Constituyente originario, merecen y deben sobresalir como decisiones, principios y valores supremos y, consecuentemente, ser debidamente protegidos dada esa naturaleza y esencia fundamental. En cuanto a la redacción del principio pétreo, dicha situación se analizará en el capítulo siguiente quedando en el presente la

²⁸⁰ *Idem.*

²⁸¹ *Vid. Supra*, nota 260, p. 132.

²⁸² *Cfr. Carbonell, Miguel, op. cit.*, nota 259, p. 131.

²⁸³ *Vid. Supra*, nota 257, p. 130.

glosa de las diversas posibilidades en que se puede proteger o controlar la constitucionalidad de las reformas constitucionales.

3.3 MEDIO DE IMPUGNACIÓN: JUICIO DE AMPARO

Naturalmente, la inclusión de cláusulas de intangibilidad, como límite material explícito, reduciría la posibilidad de reformas constituciones inconstitucionales, ya que si bien una modificación a la Constitución ya no permearía sobre las decisiones y principios protegidos por la cláusula de intangibilidad, ello no implicaría que un procedimiento de reformas deficiente, por ese sólo hecho, no significara una confrontación con disposiciones constitucionales.

Esto es así toda vez que al explicitarse en un precepto constitucional los principios fundamentales de nuestro Estado, los que corresponden a los derechos humanos, la soberanía popular, las formas de Estado y gobierno, la división de poderes y la supremacía constitucional, ello blindaría dichas categorías políticas, jurídicas y axiológicas evitando su reforma o derogación, sería acorde con la esencia de la rigidez constitucional y con la natural, permanente y continua evolución social y política de las naciones, pero con las limitaciones necesarias para mantener y proteger la génesis, teleología y naturaleza de nuestro Estado constitucional de Derecho.

Al respecto, resulta importante mencionar lo estatuido en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

ARTICULO 15. La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.²⁸⁴

²⁸⁴ Márquez Rábago, Sergio R., *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, 2016, p. 15.

Como sabemos²⁸⁵, la Controversia Constitucional corresponde a un medio de control de la constitucionalidad cuyo objetivo es dirimir controversias que se susciten entre poderes o niveles de gobierno por ámbitos de competencia. Dicho proceso constitucional también contempla, como el juicio de amparo, una acción suspensiva la cual tiene como fin mantener las cosas en el estado que guardan en tratándose de actos, no así en cuanto normas generales, en las cuales es improcedente de conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 14 de esa Ley Reglamentaria.

Lo que resulta de interés en este precepto es la inclusión que realiza directamente el legislador federal al referirse a “instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano”, lo que al venir del propio creador de la ley, debe llevarnos a considerar la importancia de ciertas instituciones jurídicas o políticas, las cuales no pueden ser puestas en peligro, ni siquiera por una acción procesal que inicialmente solo involucra a las partes y que en todo caso solo tiene efectos temporales.

Sobre el particular, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en tesis aislada que

SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, CONCEPTO DE INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO PARA LOS EFECTOS DEL INCIDENTE DE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA). El artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la suspensión no podrá concederse cuando, entre otros casos, se pongan en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, entendiéndose como tales al conjunto de principios básicos consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que rigen la vida política, social y económica del país; de ahí que la suspensión resulta improcedente cuando se afecten las disposiciones constitucionales que proclamen tales principios o que contengan los lineamientos para hacer posible su observancia y mantenerlos vigentes, supuesto que se justifica por sí solo atendiendo a la finalidad que persigue

²⁸⁵ Vid. *Supra* 2.1.2.1.1.3, p. 70.

la controversia constitucional de salvaguardar y restablecer el orden constitucional.²⁸⁶

Si bien la tesis antes transcrita inscribe el concepto de “instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano” a la suspensión en controversias constitucionales, también lo es que dicha mención es ilustrativa de lo que se ha venido señalando, en el sentido de la existencia de categorías sustanciales al Estado mexicano y que, a pesar de que parezca restringirse a ese proceso constitucional, no puede soslayar el legislador federal, e interpretar nuestro Máximo Tribunal, como el conjunto de principios básicos consignados en la Constitución Política que rigen la vida política, social y económica de nuestro país.

Esta mención, si bien genérica, es extraordinariamente importante toda vez que, se insiste, evidencia la existencia de principios básicos de nuestro Estado, además de que los mismos no son soslayados por los legisladores federales, lo que implica su conocimiento e invocación por parte de nuestros representantes, sin pasar por alto la estimación que sobre el particular realiza la Suprema Corte.

Sin embargo, nuestro Máximo Tribunal profundizó en dicho tópico, y en jurisprudencia definió esos principios básicos como a continuación se precisa:

SUSPENSIÓN EN LOS JUICIOS REGIDOS POR LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. "INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO" PARA EFECTOS DE SU OTORGAMIENTO. El artículo 15 de la ley mencionada establece que la suspensión no podrá concederse cuando se pongan en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano; sin embargo, no precisa qué debe entenderse por éstas, por lo que debe acudir a las reglas de la interpretación jurídica. De esta forma, si en su sentido gramatical la palabra "instituciones" significa fundación de una cosa, alude a un sistema u organización, así como al conjunto de formas o estructuras sociales establecidas por la ley o las costumbres; mientras que el término "fundamentales" constituye un adjetivo que denota una característica atribuida a algo que sirve de

²⁸⁶ Tesis, 1ª. XIV/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, t. XII, octubre de 2002, p. 1091; registro, 191,066.

base, o que posee la máxima importancia, se concluye que por instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano debe entenderse las derivadas de los principios básicos que tienen como objetivo construir y definir la estructura política del Estado mexicano, así como proteger y hacer efectivas las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando estabilidad y permanencia a la nación en su conjunto, pues rigen su vida política, social y económica, principios entre los que se consideran los siguientes: a) régimen federal; b) división de poderes; c) sistema representativo y democrático de gobierno; d) separación Iglesia-Estado; e) garantías individuales; f) justicia constitucional; g) dominio directo y originario de la nación sobre sus recursos; y h) rectoría económica del Estado.²⁸⁷

Aquí podemos constatar la valoración que nuestro Tribunal Constitucional dio a esas instituciones fundamentales, entendiéndolas como aquellas derivadas de principios básicos que definen la estructura política de nuestro Estado, y que hacen efectivas las disposiciones de la Constitución General de la República. Como tales se considera: a) régimen federal; b) división de poderes; c) sistema representativo y democrático de gobierno; d) separación Iglesia-Estado; e) garantías individuales; f) justicia constitucional; g) dominio directo y originario de la nación sobre sus recursos; y h) rectoría económica del Estado.

De esta guisa, los principios antes enumerados, integrados a los que se han precisado en este trabajo, corresponden a las instituciones, decisiones y valores fundamentales de nuestro Estado, que constituyen el núcleo intangible de nuestra Constitución Política y que corresponden a:

- DERECHOS HUMANOS

- RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO

- DOMINIO DIRECTO Y ORIGINARIO DE LA NACIÓN SOBRE SUS RECURSOS

- SOBERANÍA POPULAR

²⁸⁷ Jurisprudencia P./J. 21/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XV, abril de 2002, p. 950; registro, 187,055.

- SISTEMA REPRESENTATIVO Y DEMOCRÁTICO DE GOBIERNO
- RÉGIMEN FEDERAL
- DIVISIÓN DE PODERES
- JUSTICIA CONSTITUCIONAL
- SEPARACIÓN IGLESIA-ESTADO

Estos principios o decisiones fundamentales deben ser debidamente protegidos y para ello es necesario, o una cláusula de intangibilidad que los prevea, o que se estatuya un medio de impugnación que permita a las y los ciudadanos controvertir una reforma constitucional que inobserve el procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional o que pretenda modificar alguna de estas categorías en que se sustenta el Estado mexicano o, integrar mecanismos de democracia directa o semidirecta como son los instrumentos de participación ciudadana, tales como el plebiscito o el referéndum.

Como fue precisado²⁸⁸, existen precedentes como el resultante del “amparo Camacho” en el cual, dentro del recurso de revisión, se afirmó la posibilidad de impugnar el procedimiento de reforma constitucional cuando en este se verificarán inconsistencias respecto de los límites formales, esto es, cuando se inobservaran las etapas o formalidades en la secuela procedimental. Asimismo, de dicho asunto, se derivaron criterios en el tenor de que si en la reforma constitucional se violaban garantías individuales era procedente la acción de amparo para combatirlas.

De acuerdo con lo anterior y toda vez que el juicio de amparo se instituye, por excelencia, en el medio de impugnación de las y los ciudadanos para combatir normas, actos u omisiones de la autoridad, es

²⁸⁸ *Vid. Supra*, 2.1.2.1.1, p. 58.

inconcuso que ante la violación de límites formales y materiales sea procedente, fundado y operante, la promoción de ese proceso constitucional en contra del Poder Revisor.

De ahí que la reforma sufrida por la Ley de Amparo en abril de 2013, al adicionarse una causal de improcedencia de ese juicio de derechos contra una reforma constitucional, ello resultó una excepción inconsistente al principio general de impugnación, y una grave violación al derecho de acceso a la justicia de las y los gobernados.

No debe olvidarse que la protección que otorga el juicio de amparo en contra de normas generales, actos u omisiones de las autoridades que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías para su protección, implica no sólo de manera inmediata la defensa de las personas contra aquellos agravios de la autoridad, sino que de manera mediata realiza una protección holística a todo el orden jurídico. De no darse esto último, entonces la violación de derechos a cualquier persona no entrañaría ningún perjuicio público y por ello sería innecesario estimar mecanismos de garantía al interés social y el orden público. Pero es precisamente el juicio de amparo un mecanismo de protección directa al gobernado agraviado, e indirectamente al orden jurídico y social. En este tenor, en relación con el juicio de amparo y la suspensión que en él se contempla, manifiesta el doctor Burgoa lo siguiente:

El régimen jurídico condicionante de la procedencia suspensiva es lo que constituye el aspecto social más relevante de nuestro juicio de amparo, el cual, si se gestó en un ambiente de clásico individualismo, ahora anacrónico, es decir, como medio protector de las garantías individuales, ha rebasado en la actualidad los límites mezquinos que su incubación histórica le señalaba, para convertirse, dada su propia índole teleológica, en una institución de tutela de todo el sistema constitucional que es la columna vertebral de la vida de México... De ahí que la invalidación y la convalidación de los actos de cualquier órgano gubernativo del Estado, sean los dos objetivos cardinales de la finalidad genérica del amparo...²⁸⁹

²⁸⁹ Burgoa Origuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, op. cit., pp. 743 y 744.

En efecto, el juicio de amparo no sólo es medio de protección de los gobernados, sino que es medio de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad, con lo que su tramitación, sustanciación y resolución permite conocer y determinar si el acto autoritario ha menoscabado o se ha apegado al orden constitucional, en este último caso, patentizando su legalidad y constitucionalidad.

Pero, ya se ha visto, el Poder Revisor, como poder constituido, no es falible, y su actuación en muchos casos es discutible. Sobre el particular nos ilustra el doctor Carbonell quien afirma que

En América Latina el concepto de Constitución se ha utilizado con frecuencia como motivo legitimador de la acción del Estado, aún si dicha acción no ha tenido siempre un carácter democrático o apegado al interés general... Por eso es importante utilizar el discurso teórico sobre el concepto de Constitución con fines no solamente académicos o analíticos, sino también deslegitimadores de la supuesta neutralidad del Estado, o del discurso que se apoya en la Constitución para imponer el punto de vista de unos cuantos sin consultar a los demás, o de las actuaciones legislativas o jurisdiccionales que violan las normas constitucionales.²⁹⁰

Así, entendido el Estado en sentido restringido, esto es, como autoridad, es inconcuso que sirve a muchos intereses, algunos no correspondientes a los de los gobernados, de ahí la supuesta neutralidad, toda vez que en muchos casos la actuación gubernamental es evidentemente contraria a los intereses sociales, pudiendo leerse en muchos casos los verdaderos intereses detrás de ello.

Así, por lo que se ha venido expresando, lamentablemente, en muchos casos la actividad legislativa, afectada de dependencia, atiende a esos intereses que se contraponen inicial y formalmente a la Constitución y, en seguida, en su materialidad, a la colectividad. En esta tesitura, nos precisa el doctor Cárdenas que

Los principales riesgos para salvaguardar la independencia y la libertad del legislador no sólo provienen del Ejecutivo o de otros poderes o instancias públicos sino principalmente de los llamados factores reales de poder. Los factores reales de poder,

²⁹⁰ Carbonell, Miguel, *El Canon Neoconstitucional*, op. cit., p. 164.

tanto nacionales como internacionales, suelen colonizar y determinar el funcionamiento de las instituciones. Es bien sabido que en los Estados de derecho contemporáneos importa sobre todo saber o conocer el poder que se encuentra detrás de las estructuras formales del Estado, pues esos poderes son los que definen el alcance de los poderes formales.²⁹¹

La afirmación del insigne investigador mexicano resulta evidente y, con base en ella, es factible reiterar la situación que priva dentro del colegio legislativo, en el sentido de que en muchos casos las reformas constitucionales que se promueven, o incumplen con el procedimiento o, lisa y llanamente, violan el núcleo intangible de la Constitución. Por esta razón, es imperativo que las y los gobernados tengan para sí una vía jurisdiccional que les faculte para impugnar una reforma constitucional, y que este conducto sea el juicio de amparo, ello no debe ser motivo de escándalo al tratarse del medio de control de constitucionalidad garante de los derechos humanos de las y los mexicanos.

Como se precisó en párrafos anteriores, la causal de improcedencia contemplada en la fracción I del artículo 61 de la Ley de Amparo, impone una restricción que resulta extraña a un Estado que se supone como “constitucional de Derecho”, esto es, donde impera el orden constitucional y en el cual se da una importancia sustancial a los derechos humanos. Al respecto, cabe manifestar lo siguiente:

En realidad, el ideal del Estado constitucional (la culminación del Estado de Derecho) supone el sometimiento completo del poder al Derecho, a la razón: la fuerza de la razón, frente a la razón de la fuerza. Parece por ello bastante lógico que el avance del Estado constitucional haya ido acompañado de un incremento cualitativo y cuantitativo de la exigencia de justificación de las decisiones de los órganos públicos.²⁹²

Esta afirmación del doctor Atienza nos coloca frente a uno de los parámetros que vive hoy día en el paradigma del Estado constitucional de Derecho. En efecto, en la nueva visión estatal es relevante la argumentación

²⁹¹ Cárdena Gracia, Jaime, *Poderes Fácticos e Incompatibilidades Parlamentarias*, México, INAM-IIJ, 2006, p. 13.

²⁹² Atienza, Manuel, *El Derecho como Argumentación*, 5ª ed., México, Fontamara, 2015, p. 75.

jurídica que significa justificación e implica la exposición de razones por parte no sólo de las autoridades, sino de todos los operadores jurídicos.

En este tenor, la autoridad está doblemente obligada a argumentar su actividad y, por ello, enmarcar sus acciones dentro del principio de legalidad y de conformidad con la Ley Suprema. En razón de esto, el que a pesar de haber existido casos en los cuales se violentaba el procedimiento de reformas constitucionales y ante precedentes en los que se promovió, entre otros, el juicio de amparo, resulta poco o nada justificado prohibir la impugnación de una reforma constitucional a través de este medio de control de constitucionalidad.

Es pertinente señalar que la existencia de un mecanismo que impugne una reforma constitucional no es ni absurdo ni extraordinario toda vez que constituciones como la de Colombia y Chile establecen hipótesis sobre la viabilidad de impugnación de una reforma constitucional. Así, la Constitución colombiana establece en su artículo 241, lo siguiente:

ARTÍCULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin cumplirá las siguientes funciones:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.
2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, solo por vicios de procedimiento en su formación.²⁹³

Asimismo, el Texto Constitucional de Chile de 1980, indica lo siguiente:

Artículo 82. Son atribuciones del Tribunal Constitucional:

2. Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso;²⁹⁴

²⁹³ *Constitución Política de Colombia 1991*, Colombia, 2014.

²⁹⁴ https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf

Como puede apreciarse, las constituciones colombiana y chilena, no sólo permiten la existencia de impugnación a una reforma constitucional, sino que además dicha facultad es adjudicada a su Corte o Tribunal Constitucional.

De esta guisa, toda vez que la garantía jurisdiccional conlleva el que un “ordenamiento jurídico coherente y que funciona correctamente necesita de la existencia de un control jurisdiccional de constitucionalidad”²⁹⁵, esa garantía se traduce en una justicia constitucional²⁹⁶, esto es, el que dentro del orden jurídico se precise la existencia de órganos y procedimientos que protejan y defiendan el orden constitucional.

De esta guisa, la posible inclusión de una reforma constitucional que se encuentre viciada en su procedimiento, o que lastime decisiones o valores fundamentales, debe tenerse por atentatoria tanto de los límites formales establecidos en el artículo 135 constitucional, como de los límites materiales implícitos, entre los que destacan los derechos humanos, teniendo conciencia de que la afectación a esos derechos fundamentales ya importa directamente su inconstitucionalidad y, en caso de pretenderse la modificación de cualesquiera otros, como puede ser la propiedad originaria de tierras y aguas nacionales, ello deviene inconstitucional al tratarse de un principio del núcleo intangible como por la afectación al orden constitucional.

Sobre tales hipótesis se precisa que, si se pretende una reforma a los derechos humanos en los que exista oposición al principio de progresividad, o que por algún motivo menoscabe la dignidad de las personas, ello legitima a las y los gobernados para controvertir la pretendida reforma y, en tal tenor, se actualizaría un interés jurídico por cuanto hace al agravio personal y

²⁹⁵ Córdova Vianello, Lorenzo, *Derecho y Poder*, México, FCE-IIJ, 2009, pp. 271 y 272.

²⁹⁶ Cfr. Kelsen, Hans, *La Garantía Jurisdiccional de la Constitución*, trad. Raúl Tamayo Salmorán, México, UNAM-IIJ, 2016, p. 9.

directo que generaría por ser titular de un derecho subjetivo consagrado en una norma jurídica.

En tal supuesto, es evidente que el medio de control de constitucionalidad lo sería el juicio de amparo, el cual tiene por objeto, por vía de acción, resolver las controversias que se susciten, entre otros casos, por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política y los tratados, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 103, fracción I, de la Constitución Política Federal, y 1º, fracción I, de la Ley de Amparo.

No debemos soslayar que la Constitución Política es Ley Suprema y Norma Fundamental, es decir, es norma jurídica y como tal tiene el carácter de ley con fuerza normativa²⁹⁷. Resulta discusión bizantina el tratar de distinguir el carácter de norma o ley que tiene la Constitución ya que tanto ella misma se califica como Ley Suprema en su numeral 133, como el que la Constitución, si bien es cierto se caracteriza porque sus normas corresponden no a reglas sino a principios y valores, éstos últimos no dejan de tener el carácter de normas jurídicas.

En este tenor, la Constitución Política Federal es Norma Fundamental y fundante del Estado mexicano, al en tratarse de la norma base del sistema, además es Ley Suprema al ser sus disposiciones las de mayor jerarquía normativa, sin desestimar el bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos. En ambos casos, la nomenclatura no representa diferencias sustanciales, antes bien, nuestro Código Político es la Ley Suprema de la Unión constituida por normas jurídicas en su calidad de principios y valores.

²⁹⁷ Cfr. Bidart Campos, Germán J., *op. cit.*, pp. 19-24.

Asimismo, la Norma de Normas, constituye el modelo a través del cual toda disposición jurídica, sea ley, tratado, decreto, código, reglamento o norma jurídica individualizada debe corresponderse, esto es, toda disposición jurídica debe estar conforme al Texto Constitucional. Por ello *“nuestra Constitución [es] antes que todo una norma, la norma más poderosa, operativa y eficaz de nuestro ordenamiento jurídico nacional”*²⁹⁸.

Lo anterior resulta relevante toda vez que la afirmación de la calidad normativa de la Constitución, si bien norma de mayor jerarquía formal y material, no implica en modo alguno, como se ha precisado, el que una modificación constitucional pueda controvertirse cuando aquella violenta sus principios y decisiones fundamentales. En otras palabras, es inconcuso que no existe obstáculo para que se analice y exponga la inconstitucionalidad de una norma que pretende ser constitucional, pero por cuya violación de límites formales o materiales deviene inconstitucional, siendo que, como norma jurídica, no puede desentenderse de un control de constitucionalidad.

Así, si la reforma que incumple el procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional, no se refiere a principios como los derechos humanos, ello aparentemente no irroga perjuicio a los gobernados, y sin embargo, se insiste, ello se actualiza al violentarse el derecho de la Constitución²⁹⁹.

Es por ello que la afectación se constituye en un interés legítimo al ser *“la situación jurídica que se ostenta en relación con la actuación del Estado, que conlleva la facultad de exigirle, a través de un procedimiento administrativo o judicial, un comportamiento ajustado a derecho”*³⁰⁰, lo que

²⁹⁸ Faya Viesca, Jacinto, *op. cit.*, p. 14.

²⁹⁹ Cfr. Bidart Campos, Germán J., *op. cit.*, p. 19.

³⁰⁰ Tron Pêtit, Jean Claude, Voz: “Interés Legítimo”, en Ferrer Mac-Gregor, *et. al.*, (coord.), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, México, PJF-CJF, UNAM-IIJ, 2014, Tomo II, p. 711.

en la especie corresponde a la determinación de inconstitucionalidad en la omisión del Poder Revisor o en la pretensión de incorporar o abrogar una norma en la Carta Magna contradiciendo sus derechos, decisiones y principios fundamentales.

Es evidente que la violación a los derechos humanos o a las decisiones fundamentales entraña un perjuicio a todo gobernado, quien en tal carácter ve lastimado el orden constitucional por una reforma, adición o derogación que modifica la naturaleza y teleología de las instituciones fundamentales del Estado mexicano.

Así, el gobernado debe estar facultado para impugnar no únicamente actos, omisiones o normas generales que violen los derechos humanos y sus garantías, sino que el amparo, como proceso constitucional, debe constituirse en medio de protección y defensa de los valores constitucionales, garantizando la estabilidad del orden constitucional mexicano. En este tenor, si bien restrictivamente afirma el doctor Tena Ramírez que

Según nuestro criterio, una reforma a la Constitución se puede declarar inconstitucional, no por incompetencia del órgano idóneo del artículo 135, sino por haberse realizado por un órgano distinto a aquel o por haberse omitido las formalidades señaladas por dicho precepto. Sólo en este caso en que se podría comprobar objetivamente el vicio de la reforma, sería procedente enjuiciar la validez de la misma por medio del juicio de amparo, que es el medio de definir los casos de inconstitucionalidad.³⁰¹

De esta guisa, en atención al perjuicio del que adolecerían las y los gobernados por una reforma inconstitucional, es inconcuso que se actualizan tanto la procedencia para controvertir la validez de dicha modificación a través del juicio de amparo, como el que todo gobernado se encuentra legitimado vía interés jurídico cuando se violan derechos humanos, como en términos de interés legítimo que supone dicho perjuicio

³⁰¹ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 60.

cuando se trata de normas constitucionales que no integran su núcleo intangible. Sobre el particular se transcribe la siguiente jurisprudencia:

INTERÉS LEGÍTIMO. SU AUSENCIA PUEDE CONSTITUIR UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. Los artículos 112 y 113 de la Ley de Amparo establecen que podrá desecharse la demanda de amparo cuando del análisis de su contenido y, en su caso, de los anexos que se adjunten, aparezca que se actualiza un motivo de improcedencia, siempre y cuando sea manifiesto e indudable, lo que no está limitado a determinadas causales, sino que se prevé como una posibilidad general aplicable a cualquier juicio de amparo, independientemente de la razón por la que se aprecie que un juicio es improcedente. Así, en relación con el interés legítimo a que se refieren los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 5o., fracción I, y 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, los Jueces de amparo deben realizar una determinación casuística del nivel de afectación que genere el acto reclamado y distinguir entre la existencia de la titularidad de ese interés legítimo -no simple- (cuestión de derecho), y la posibilidad de acreditarlo (cuestión probatoria). Por tanto, al proveerse sobre la demanda de amparo, el juzgador puede verificar si la situación del promovente frente al acto de autoridad implica un perjuicio o no y, más aún, el tipo de afectación para determinar si implica un interés legítimo o un interés simple; sobre lo cual, en el caso de que no sea factible determinar con claridad estas situaciones o de que se advierta la posibilidad de que el quejoso sea titular de un interés legítimo, debe admitirse la demanda para que, a través de la sustanciación del juicio, se diluciden con certeza esos extremos; pero si de los hechos y las razones expuestas y/o probadas en la demanda se aprecia con claridad y sin lugar a dudas que la situación del quejoso frente al acto de autoridad implica un mero interés simple, entonces podrá desechar la demanda de amparo, siempre y cuando esto sea manifiesto e indudable.³⁰²

Por lo anterior, se sostiene que establecer una prohibición a la impugnación de reformas constitucionales resulta una visión limitada y desinformada de los precedentes constitucionales de otros países como Colombia y Chile que lo contemplan y, sobre todo, es ir en contra del propio derecho humano de acceso a la justicia, lo que nuestra Constitución Política establece en el párrafo segundo de su artículo 17, en el tenor de que es derecho de toda persona a que se le administre justicia a través de los tribunales.

De esta guisa, el que la fracción I, del artículo 61, de la Ley de Amparo, establezca que ese proceso constitucional es improcedente en contra de una reforma a la Ley Suprema y, así, de manera absoluta, con una reforma, el

³⁰² Jurisprudencia 2ª./J. 57/2017, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Segunda Sala, t. II, junio de 2017, p. 1078; registro: 2014433.

legislador destierra todo precedente de reformas que adolecían de inconstitucionalidad, al no existir medio alguno para ello, de manera lisa y llana se “inhibe” el tópic y, de llegar a acontecer una violación a límites formales –ya no se diga materiales-, ello simplemente se puede inscribir dentro de los ámbitos político y mediático, pero queda fuera de lo jurídico.

En este orden de ideas, resulta sorprendente que el párrafo primero del artículo 1º de la Constitución Política Federal, establezca que en México toda persona gozará de los derechos humanos reconocidos en esa Ley Suprema y en los tratados y, en el párrafo tercero del mismo numeral, se señala que toda autoridad en el ámbito de su competencia tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Lo anterior resulta lógica y jurídicamente contradictorio con la prohibición expresa a toda y todo gobernado de controvertir una reforma constitucional a través del juicio de amparo. En ese tenor, no es factible considerar que toda persona goce de todos los derechos humanos ya que el derecho humano de acceso a la justicia, o no es derecho humano o no es potestad para toda persona. Asimismo, la obligación de toda autoridad a la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos tampoco es obligación entendida como un deber imperativo, esto es, que conmine a la autoridad a realizar esas acciones porque, si ello fuera así, entonces la promoción, respeto, protección y garantía serían directrices de la autoridad que nos representa: el Poder Legislativo.

Esto es claro toda vez que cada uno de esos conceptos implica la actividad del órgano legislativo, al realizar todas aquellas acciones legislativas que redunden en proyección, formalización y defensa de los derechos humanos. Evidentemente existe una excepción a esos deberes de la autoridad: el derecho de acceso a la justicia.

Sin embargo, no debemos desestimar que el mismo párrafo primero del artículo 1º constitucional, también hace referencia a los derechos humanos reconocidos en los tratados en los que el Estado mexicano sea parte. Esto es de superlativa importancia toda vez que ello nos coloca ante el Derecho Internacional de los Derechos Humanos el cual es vía ante la acción de proscribir o la omisión de contemplar un medio de impugnación que permita a las y los gobernados el acceso a la justicia contra modificaciones constitucionales que violen límites formales y materiales.

Asimismo, no debemos soslayar que de la interpretación sistemática del párrafo primero del artículo 1º, en relación con el diverso 133, ambos de la Constitución General de la República, se colige la estructuración de nuestro sistema constitucional en términos de bloque de constitucionalidad.

Recordemos que dicha categoría constitucional corresponde a “*un conjunto normativo que contiene disposiciones, principios o valores materialmente constitucionales, fuera del texto de la constitución documental*”³⁰³, lo que significa la inclusión de normas jurídicas que, a la luz del artículo 1º constitucional, corresponden a los tratados.

En este tenor, la afirmación del párrafo primero del artículo 1º constitucional “*pone de manifiesto que son tan importantes los derechos humanos que tienen reconocimiento constitucional como aquellos que figuran en los tratados internacionales*”³⁰⁴ lo que implica la validez de la invocación de instrumentos internacionales.

Esto último resulta sustancial toda vez que no sólo los tratados, sino la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, resultan obligatorios para el Estado mexicano. Sobre el particular, resulta aplicable lo dispuesto en la siguiente jurisprudencia:

³⁰³ Bidart Campos, Germán J., *op. cit.*, p. 264.

³⁰⁴ Carbonell, Miguel, *Los Derechos Humanos en México, op. cit.*, p. 26.

JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.³⁰⁵

Una consecuencia del bloque de constitucionalidad es que del mismo modo que nuestro sistema jurídico de derechos humanos tiene sustento en la Constitución Política, así también en materia de derechos humanos podemos esgrimir lo que en la materia nos precisan los tratados y jurisprudencias internacionales. Asimismo

Al reconocer que existen ciertas normas que pese a no encontrarse formalmente establecidas en el texto constitucional gozan de rango constitucional, un Estado constitucional de derecho se compromete a dotarlas de todas las consecuencias que se desprenden de la introducción de una norma en el texto constitucional.³⁰⁶

En esta tesitura, toda vez que nos hemos constituido en un Estado constitucional de Derecho, esto es, un Estado de derecho constitucional en que esta norma es aplicable directamente, es inconcuso que las normas constitucionales de derechos humanos deben surtir todos sus efectos en tanto potestades, y por el deber de garantía que implica para las autoridades.

³⁰⁵ Jurisprudencia, P./J. 21/2014, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Pleno, t. I, abril de 2014, p. 204, registro: 2006225.

³⁰⁶ Guerrero Zazueta, Arturo, *¿Existe un Bloque de Constitucionalidad en México?*, México, CNDH, 2015, pp. 64 y 65.

Lamentablemente, como se ha visto, esto no acontece en nuestro país ya que, en el caso específico del acceso a la justicia, para que el gobernado impugne una reforma constitucional, ello ha quedado anulado a través del único proceso constitucional con que cuenta el ciudadano para controvertir la actuación violatoria de derechos humanos por parte de las autoridades.

En este sentido, se justifica la invocación de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que también constituyen ley suprema vigente y aplicable para nuestro país. Así, si nuestro orden constitucional no protege el derecho de acceso a la justicia es inconcuso que se violenta lo establecido en el artículo 1º constitucional, además de lo dispuesto en el diverso 8º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y en el numeral 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, o Pacto de San José, este último que a la letra dice:

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

- a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.³⁰⁷

En efecto, este instrumento internacional establece el derecho de toda persona a un recurso ante los tribunales contra actos que violen los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o esa Convención, particularmente por funcionarios o servidores públicos.

³⁰⁷http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

Es incontrovertible que el Poder Revisor, si bien órgano especializado con la encomienda de reformar la Constitución, no deja de ser poder constituido y, como tal, su naturaleza corresponde a la de autoridad sujeta a los principios jurídicos de legalidad y supremacía constitucional, y no así al principio político de soberanía popular que inviste al Poder Constituyente.

De esta guisa, y como se ha mostrado y analizado, el Poder Revisor puede actualizar violación al principio de supremacía constitucional, al pretender realizar una reforma al Texto Constitucional inobservando el procedimiento correspondiente, o violando los principios o decisiones fundamentales.

No obstante lo anterior, las y los gobernados están imposibilitados a controvertir a través de un medio de impugnación dichas acciones y omisiones contrarias a la Ley Suprema. Esto, evidentemente, conlleva la inobservancia del derecho humano de acceso a la justicia constitucional y convencionalmente establecido.

No debemos subestimar este tema ya que la modificación de los principios, instituciones y decisiones fundamentales de nuestra Constitución Política implica la transformación de las bases de nuestro Estado, lo que soslayaría su genealogía y teleología.

Por ello, Medina-Mora Icaza, parafraseando a Rawls, manifiesta que “*la reforma a la constitución no es simplemente un cambio de ciertas instituciones por otras, sino un ajuste de los valores constitucionales básicos a las circunstancias políticas y sociales*”³⁰⁸, lo que en nuestro caso puede implicar la sustitución del carácter social inherente a la Constitución de 1917.

³⁰⁸ Rawls, John, *Political Liberalism*, Columbia University Press, Nueva York, 1993, pp. 238 y 239, citado por Medina-Mora Icaza, Eduardo Tomás, *Artículo 135*, en Cossío Díaz, José Ramón (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, México, Tirant lo Blanch, 2017, Tomo I, p. 2264.

En síntesis, es necesario que las y los gobernados cuenten con un mecanismo a través del cual impugnen una reforma constitucional que es inconsistente con los derechos humanos o las decisiones o instituciones fundamentales del Estado mexicano y, en tal sentido “*que el órgano encargado de ejercer el control constitucional, no se limite al control de la leyes, ampliando su protección al ámbito sustancial de la Constitución*”³⁰⁹, lo que dentro del contexto neoconstitucional en que priva la hegemonía de los jueces constitucionales, daría más facultades y mayor fuerza a la Suprema Corte como Tribunal Constitucional.

Sin embargo, lo anterior no debe tenerse por una atribución desmedida del Tribunal Constitucional ya que no es ni será su labor trasmutar las decisiones políticas, jurídicas y axiológicas fundamentales y fundantes de nuestro Estado constitucional de Derecho, antes bien, su tarea, por su naturaleza, es la de protección y defensa del orden constitucional. En modo alguno se trata de transmitir la acción constituyente originaria a un órgano jurisdiccional para que a través de sus resoluciones y jurisprudencia soslaye la genealogía y cambie la teleología de los principios y valores supremos de nuestro Estado, máxime el carácter rígido de la Ley Suprema. A decir del entonces Juez Scalia:

Se supondría que la regla según la cual el texto no cambiase aplicaría a fortiori a la Constitución. Si los tribunales se sentían demasiado vinculados al proceso democrático como para retocar las leyes sabiendo que dichos retoques podrían ser a su vez ajustados más tarde por el órgano legislativo mismo, deberían sentirse aún más obligados a no retocar la Constitución sabiendo que dichos retoques son prácticamente irreparables. Ciertamente no se puede decir que una Constitución sugiere por sí misma maleabilidad. Por el contrario, su principal propósito es evitar el cambio -incorporar ciertos derechos de tal forma que las generaciones futuras no puedan eliminarlos fácilmente-... Ni el texto de tal documento ni la intención de sus redactores (cualquiera que sea el que se escoja) pueden llevarnos a la conclusión de que su único efecto es el de eliminar el poder cambiar los derechos del legislativo y entregarles dicho poder a los tribunales.³¹⁰

³⁰⁹ Del Rosario Rodríguez, Marcos Francisco, “El Control de Constitucionalidad sobre las Reformas Constitucionales en México”, en *Revista de Derecho Público*, Venezuela, 2010, núm. 121, Ene-Mar 2010, p. 83.

³¹⁰ Scalia, Antonin, *op. cit.*, p. 107.

3.4 INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: REFERÉNDUM

Ciertamente hay un gran debate en torno al control de las reformas constitucionales, inclinándose la mayoría por su negativa y, en pocos casos, que se realice únicamente a los límites formales.

Sin embargo, se ha demostrado la posibilidad teórica y mostrado la realidad en que se ha presentado la contravención a la Carta Magna. No estimar esto es subestimar lo que los factores de poder ajenos al interés social podrían realizar a nuestro Máximo Ordenamiento, con la consecuente modificación legislativa que en muchos casos ha importado el descontento de habitantes y ciudadanos en su conjunto. Sirva por caso la muy discutida reforma energética que polarizó a legisladores e intentó, infructíferamente, desestimarse por la sociedad. Hoy día, lo que serían beneficios, sólo se perciben en alzas de los precios de los energéticos, particularmente del gas y gasolina, primordiales en el uso diario, y que en lugar de disminuir han seguido agravándose, no obstante denominarnos “país petrolero” y con una novedosa reforma energética.

Sin ánimo de controversia, lo anterior es sólo un ejemplo de reforma constitucional que ha creado descontento y crisis en la sociedad, además de evidenciar que los legisladores, que se supone son representantes de las y los gobernados, en realidad en algunos casos sirven a otros intereses. En este escenario ¿cómo no poner en duda una reforma constitucional que evidencia contravención a los principios en que descansa el Estado mexicano? ¿Cómo no colocar en la mira la actividad de los legisladores y, más importante, las acciones del Poder Revisor? ¿En verdad los legisladores federales y locales, que en su conjunto constituyen el Poder Revisor, sirven a los intereses de la Nación?

Si el problema consiste en que dichos representantes son portavoces de las necesidades y propuestas de las y los gobernados, ello no parece evidenciarse de situaciones como la narrada en párrafos anteriores. En otras palabras, si el problema consiste en que dichos representantes populares, como voz de los mexicanos, legitiman sus decisiones en esa representación, ello trae consigo un problema que al día de hoy es constitutivo de la crisis del sistema representativo.

En efecto, si bien es cierto el pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión de conformidad con el artículo 41 constitucional y, en particular, de los legisladores, de ello se deduce la legitimidad de sus decisiones, aunque ello no implica que sus acciones no son infalibles.

Esta crisis del sistema representativo tiene por base la discutible representación real y, consecuentemente, la legitimidad de las autoridades, además del requerimiento ciudadano a la apertura de mayor participación en los asuntos públicos. Esto llevó a la búsqueda y consolidación de mecanismos que, sin oponerse a la democracia representativa, coadyuvaran en la construcción de una democracia participativa y deliberativa. Al respecto se pronuncia Flores Olea al afirmar que

La crisis política, por supuesto, se define siempre por una multitud de factores que se combinan, que se potencian unos a otros. Problemas objetivos que pueden describirse, oscuros elementos subjetivos, ignorancias históricas y descuidos políticos, con una característica común: el sistema de poder, la esfera gubernamental, la representación política, el funcionamiento y marcha del aparato del Estado (entendido como gobierno en su totalidad), se aísla y separa de la sociedad, rompe con ella sus lazos de origen, funciona en el vacío de su propia lógica de autoridad e intereses –en el laberinto de su propio destierro-, perdiendo en el camino validez y credibilidad, legitimidad.³¹¹

Así, esa desatención y progresiva lejanía de la autoridad, particularmente de los legisladores, específicamente los de mayoría, quienes

³¹¹ Flores Olea, Víctor, *Entre la Idea y la Mirada, ¿Qué Democracia para México?*, México, Océano, 1997, pp. 154 y 155.

primero se acercaron a habitantes, ciudadana y ciudadano, vecina y vecino de las colonias, de las en otrora delegaciones, hoy alcaldías, de los municipios y de los Estados, haciendo propuestas y buscando, al final de todo, el apoyo, no verbal, sino activo a través del voto de las y los ciudadanos. Esto, que primero fue una constante, una vez en las curules o escaños, atendiendo a otros intereses o sujetándose a mandamientos superiores, desterró las promesas de campaña y alejó definitivamente al representante popular. En estas condiciones, es muy difícil afirmar que las propuestas del legislador sean próximas a las y los gobernados, a las preocupaciones de la sociedad, a los intereses de la Nación.

Siguiendo esa cadena argumentativa, es inconcuso que el Poder Revisor, que se integra por el Congreso de la Unión y las Legislaturas locales, incluyendo a la Ciudad de México, difícilmente atraerá ante sí las necesidades y aspiraciones del pueblo, siendo más los intereses y compromisos en esos niveles. Quien ponga en duda lo anterior, solo debe pasar un par de semanas en cualquier órgano legislativo para darse cuenta de ello.

Al final, el Poder Legislativo es un poder de naturaleza eminentemente política, aunque ello no puede ni debe justificar los abusos que conocemos y que todos los días se precisan en medios de comunicación.

Pero toda esta lejanía y consecuente desconfianza de las y los gobernados da pie a una crisis que pone en duda, como afirma Flores Olea, la legitimidad. En este tenor, ¿qué legitimidad puede tener una propuesta de reforma que inobserve el procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional? Ningún espíritu con una base mínima de sentido común o de lógica elemental puede estimar que en ese supuesto, ello no deba ser materia de examen, de verificación, de control.

En este escenario, se suma a la democracia representativa la directa, semidirecta o participativa que se refiere a

Una forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder. Se trata de una democracia autogobernante. Esto significa que el pueblo, reunido en asamblea, delibera y decide en torno a los asuntos públicos.³¹²

Esta forma de “autogobierno” resulta importante toda vez que si bien nos hemos estructurado en Estado constitucional de Derecho ello no es obstáculo, sino coadyuvante, para sobreponer los valores democráticos, máxime la necesidad de justificar las decisiones públicas. En consecuencia, se precisa una naturaleza extensiva como Estado constitucional y democrático de Derecho, ello en consideración a la categoría de democracia establecida en los artículos 3º y 40 de nuestra Carta Magna.

En este orden de ideas, y de acuerdo con el párrafo primero del artículo 2º de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, la participación de las y los habitantes y ciudadanos es un derecho a través del cual pueden intervenir, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de la políticas, programas y actos de gobierno.³¹³

Para llevar a cabo lo anterior, esa normativa local se contemplan distintos mecanismos como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, entre otros, mientras que la Constitución Política sólo contempla la Consulta Popular. En particular, el referéndum “*que puede presentarse a iniciativa de los gobernados o de los gobernantes, y que se propone convocar*

³¹² Cárdenas Márquez, Carlos, *Democracia Participativa y Justicia Electoral*, en *Cultura Democrática: Abstencionismo y Participación*, Memoria IV Congreso Internacional de Derecho Electoral, México, 2006, tomo 6, p. 69.

³¹³ Cfr. http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2015-ley-de-participacion-ciudadana-del-distrito-f#TÍTULO_PRIMERO_txt

a la opinión pública para pronunciarse sobre un asunto público”³¹⁴ también puede constituirse como

El referéndum exigido por la Constitución, que en algunos países exige ciertas medidas adoptadas por los gobiernos para que sean sometidas a consulta popular antes de promulgarse, que en lo general, tales medidas son enmiendas constitucionales.³¹⁵

Ejemplos de constituciones que integran el referéndum a su procedimiento de enmienda o reforma son la española en sus artículos 167, apartado 3, y 168, apartado 3 (que se regula por la Ley Orgánica 2/1980); italiana en su diverso 138, párrafo segundo; colombiana en su numeral 377, entre otras.

La razón de lo anterior es la posibilidad, de acuerdo a la naturaleza de los instrumentos de participación ciudadana, de integrar a las y los habitantes y ciudadanos en las decisiones públicas de las que son y serán beneficiarios. El que esta circunstancia se precise a nivel del procedimiento de reforma constitucional, evidencia la sustancial, trascendente y perenne relevancia que una modificación a la Constitución implica en la vida de las y los gobernados.

Pero también supone el nivel de participación ciudadana y la importancia que los respectivos constituyentes dieron a la intervención de sus gobernados en tan alto acto de gobierno. Esto, se reitera, es consistente con el actual Estado constitucional en el cual, dada la disminución o pérdida de legitimidad, si no de confianza, es necesario que las autoridades justifiquen sus decisiones, lo que se simplifica cuando las y los gobernados participan en esas decisiones.

³¹⁴ Flores Olea, Victor, *op. cit.*, p. 171.

³¹⁵ Cárdenas Márquez, Carlos, *op. cit.*, p. 73.

En este orden de ideas, es inconcuso que la integración del referéndum al procedimiento de reforma constitucional es acorde con lo que se establece en otras Normas Fundamentales. Esto agravaría sustancialmente dicho procedimiento y, así, resolvería dos problemas de las posturas anteriores, a saber: 1) la aparente dificultad de sostener un núcleo intangible que a través de un límite material explícito llevaría a limitar al legislador histórico y 2) la inercia de diversos entes y factores políticos que soslayan controlar jurisdiccionalmente el aspecto formal y sobre todo material de las reformas constitucionales.

De estimarse aquella inclusión, esto es, el que el procedimiento de reforma constitucional se agrave a través del referéndum, resolvería esas dos inquietudes, además de ser una acción que avalaría la naciente participación ciudadana en nuestro país y, sobre todo, daría mayor legitimidad y confianza al procedimiento de reforma constitucional.

Bien es verdad que una reforma constitucional corresponde a un ámbito de singular complejidad, en cuya base deben mantenerse los límites formales actuales con el análisis y discusión inherentes y, una vez seguida la secuela procedimental, buscar el respaldo ciudadano legitimando dicha modificación constitucional. Debe recordarse que

En el Estado constitucional, el parámetro de control ha cambiado totalmente, porque no sólo lo constituyen las reglas que imperaron en el Estado de derecho y que hicieron al legislador el señor del derecho, ahora el parámetro sobre el cual se van a controlar los actos del poder político y poder social, radica en las reglas, principios y en los valores que son parte imprescindible del Estado constitucional.³¹⁶

En este tenor, los principios, instituciones y decisiones en que descansa nuestro Estado, no pueden ni podrían ser pasados por alto en la nueva conformación, ya que lo que esa institución de la democracia directa o semidirecta pretende es la participación y consenso de las y los ciudadanos

³¹⁶ Otero Salas, Filiberto, *Los Instrumentos de Control Político y Jurisdiccional en el Estado Constitucional*, México, Porrúa, 2008, p. 301.

en la reforma constitucional. Lo anterior es así toda vez que “*las normas constitucionales basan su validez en la sociedad, que es el sustento ontológico y axiológico de su existencia y de sus mutaciones y modificaciones*”³¹⁷. Por ello, la propia ciudadanía, en su conjunto, colectivamente, a través del referéndum, daría una validez indiscutible a la reforma, adición o derogación de disposiciones constitucionales.

Así, el procedimiento de reforma constitucional a través de instrumentos de democracia participativa como el referéndum, “*recibiría el consenso de los ciudadanos y, consecuentemente, adquiriría legitimidad y efectividad*”³¹⁸.

Resulta pertinente atender a la propuesta de la doctora Ragone³¹⁹ que postula un control preventivo del que se desprende un control formal y material. El control preventivo conlleva la intervención jurisdiccional, siendo su materia los proyectos de reforma que aún no se integran al Texto Constitucional.

De no haber vicios, el procedimiento de reformas podría concluirse y, en caso contrario, tratándose de vicios formales tendría que realizarse una nueva aprobación. Finalmente, en tratándose de vicios materiales, tendría que seguirse un referéndum.

Esta propuesta resulta muy atractiva si tenemos en cuenta la posibilidad de que un órgano técnico como la jurisdicción constitucional se pronuncie sobre la existencia de vicios formales o materiales, lo que no

³¹⁷ Colombo Marúa, Ignacio, *Límites a las Reformas Constitucionales*, Buenos Aires, Astrea, 2011, p. 167.

³¹⁸ Ragone, Sabrina, *El Control Judicial de la Reforma Constitucional*, trad. Rodrigo Brito Melgarejo, México, Porrúa-IMDPC, 2012, p. 214.

³¹⁹ *Ibidem*, pp. 216 y 217.

deben resultar imposibles de colegir dado el alto conocimiento y especialización del Tribunal Constitucional.

Y, sin embargo, su actividad sólo sería preventiva al grado de que de haber inconsistencia, al final, estas deberán desahogarse dentro del mismo órgano emisor de la reforma o, en su defecto, a través del consenso ciudadano.

Recordando lo manifestado por el doctor Rojas Amandi respecto de que la legitimidad “*es la justificación del poder mediante ciertos principios válidos para un grupo de personas*”³²⁰, no limitemos esa validez sólo para el grupo en el poder, sino que como Estado constitucional de Derecho, la democracia debe comprender verdaderamente a ese “poder del pueblo”, entendido en un sentido estricto como poder de decisión, ya que instrumentos como el referéndum coadyuvan en la integración y participación social.

Por ello, “*los procesos de formación de consenso y aceptación del poder público son la condición más importante de la legitimidad*”³²¹.

Así, el referéndum, como una tercera vía, se precisa como un mecanismo idóneo para la revisión y legitimación de la reforma constitucional.

³²⁰ Rojas Amandi, Víctor Manuel, *op. cit.*, p. 226.

³²¹ *Idem.*

CAPÍTULO IV

REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Se ha mostrado la problemática existente respecto de la actuación del Poder Revisor y la posibilidad, ya materializada en casos concretos, en los que su actuación ha sido discutible, y discutida al interior de nuestro Máximo Tribunal.

El Alto Tribunal de nuestro país, atendiendo en algunos casos a un criterio interpretativo garantista, separándose después de él, y estableciendo precedentes en los que quedó clausurada la posibilidad de impugnar una reforma que evidenciara inconsistencias o vicios, tanto formales como materiales.

Seguidamente, se ha “legitimado” esa imposibilidad a través de la reforma a la nueva Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 2 de abril de 2013, en la que se estableció de manera clara y contundente la prohibición del juicio de amparo para controvertir una reforma constitucional.

La correspondiente causal de improcedencia no resuelve el asunto ni en lo teórico ni en lo práctico, ya que tanto la literatura sobre el tema es amplia y propositiva respecto de la búsqueda de un control del Poder reformador de la Constitución, como el que en la práctica se han sucedido y podrían seguir aconteciendo reformas que inobservaran el procedimiento establecido en el artículo 135 de la Constitución o, más grave aún, pretenda reformar o derogar principios, instituciones o decisiones fundamentales que constituyen el núcleo intangible de nuestra Constitución, o adicionar elementos que se contradigan con la historia política y social de nuestro país, y la teleología de sus valores.

En consecuencia, es imperativo establecer mecanismos de control de las reformas constitucionales, lo anterior a través de distintas vías como son

una cláusula de intangibilidad, la competencia del juicio de amparo o la integración del referéndum en dicho procedimiento de reformas.

En todos los casos, es innegable la necesidad de reformar –ahora sí favorablemente- la Constitución Política Federal a efecto de introducir alguna de estas categorías, cuya motivación es la protección de sus principios y valores. En tal tenor se proponen y puntualizarán dichas reformas a la Ley Suprema y, en su caso, a la legislación secundaria.

4.1 REFORMAS CONSTITUCIONALES

Como se ha precisado³²², de la historia política y social de nuestro país, la genealogía constitucional condicionada por aquellas, y de la teleología que anima las decisiones, instituciones, y derechos consagrados en nuestra Constitución Política, podemos puntualizar nuevamente los siguientes principios:

- DERECHOS HUMANOS
- RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO
- DOMINIO DIRECTO Y ORIGINARIO DE LA NACIÓN SOBRE SUS RECURSOS
- SOBERANÍA POPULAR
- SISTEMA REPRESENTATIVO Y DEMOCRÁTICO DE GOBIERNO
- RÉGIMEN FEDERAL
- DIVISIÓN DE PODERES

³²² *Vid. Supra*, pp. 148 y 149.

- JUSTICIA CONSTITUCIONAL

- SEPARACIÓN IGLESIA-ESTADO

Es incontrovertible que cada uno de estos rubros tiene un valor sustancial en la conformación del Estado de Derecho, más aún del Estado social de Derecho y, hoy día, para el nuevo paradigma que nos envuelve, el Estado constitucional de Derecho, que al dar primacía a los principios democráticos se constituye en Estado constitucional y democrático de Derecho.

En tal virtud, la protección de dichos principios es un imperativo impostergable, y dada la serie de mecanismos que pueden coadyuvar a ello es imposible desestimar su inclusión en el orden constitucional y legal.

De esta guisa, el nuevo modelo constitucional, con su fuerza normativa, vinculante y de aplicación directa e inmediata³²³, tiene una influencia sobre todo el sistema jurídico al grado que se estatuye la constitucionalización del ordenamiento jurídico. De ahí que sus derechos, instituciones y principios imprimen su especial naturaleza y se proyectan y envuelven a toda norma y acto tanto público como privado. Así,

La influencia del derecho constitucional se extiende, desde esta perspectiva, tanto a su objeto tradicional de regulación que son los poderes públicos, sus competencias y sus relaciones con los particulares, como a las diversas ramas del derecho privado, que también se ven condicionadas por los mandatos constitucionales.³²⁴

En este tenor, los principios y valores antes enlistados resultan sustanciales al orden constitucional en su conjunto y se constituyen en directrices para la vida estatal presente y futura. Por ello

Aunque una visión moderna del Estado constitucional sostiene que la Constitución debe ser concebida como una norma aplicable aquí y ahora, y no como una

³²³ Bidart Campos, Germán J., *op. cit.*, pp. 19 y ss.

³²⁴ Carbonell, Miguel, "El Neoconstitucionalismo: significado y niveles de análisis", *El Canon Neoconstitucional*, *op. cit.*, p. 161.

recomendación solamente dirigida a regular un futuro que puede no hacerse nunca presente, hay que considerar que los textos constitucionales contienen, en alguna medida, pretensiones que en el momento de entrar en vigor pueden ser consideradas utópicas.³²⁵

No cabe duda que nuestra Constitución Política vigente contiene un conjunto de normas programáticas, pero globalmente se estructuró como una Constitución Social que ha tenido, tiene y debe tener ese ingrediente de reivindicación de los derechos de ciertos grupos sociales. Si esto fue inicialmente algo irrealizable, la práctica -no sin dificultades- ha hecho patente esas pretensiones, y por ello su protección resulta fundamental para la aplicación de esos derechos y principios sociales, aquí y ahora.

Por ello, *“el superar el modelo y concepción formal de la Constitución, permitirá una eficacia plena en el reconocimiento, aplicación y validez de los principios y derechos fundamentales”*³²⁶, y ello es lo que acontece actualmente con nuestra Ley Suprema en el modelo estatal de derecho constitucional.

Pero para que esto sea posible, se requiere que la Constitución se encuentre protegida, y ante la eventual violación de su núcleo intangible, actualizar su defensa. En el presente capítulo, en una línea discursiva diferente, se analizarán las diferentes propuestas atendiendo a un esquema que va de la categoría que se estima “más fácil” a las que importa mayores requerimientos para su incorporación. En este tenor, se analizarán sucesivamente la cláusula de intangibilidad, el referéndum y, finalmente, el juicio de amparo.

³²⁵ *Ibidem*, p. 163.

³²⁶ Del Rosario Rodríguez, Marcos Francisco, *op. cit.*, p. 83.

4.1.1 ARTÍCULOS 40 Y 135 CONSTITUCIONALES

Para el caso de la incorporación de la cláusula de intangibilidad, referéndum o medio de impugnación, se precisa la modificación de diversos artículos, entre ellos, el más importante, el numeral 135 de la Carta Magna.

Así, para el caso del principio pétreo, debemos estimar que dicho límite material explícito debe especificar los principios que no pueden ser materia de revisión constitucional. Con base en ello

La reforma sólo permitiría la modificación de los aspectos no esenciales y, en caso de modificar ese núcleo definitorio –hipótesis probable en la praxis- ya no estaríamos frente a una norma sino frente a una supresión de la ley... [y] se producirá una violación de las notas definitorias y, por ende, se distorsionará el concepto de constitución.³²⁷

Esto es acorde con la naturaleza de los poderes Constituyente y Revisor los cuales tienen señaladas sus competencias y facultades. Asimismo, esto es consecuente -si se permite el traslado y aplicación- con un “instinto de supervivencia normativo”. Y es que ninguna clase de ente, ya sea biológico o cultural, establece su propia destrucción, antes bien, busca o genera los mecanismos para mantener su existencia.

Esto, evidentemente, acontece en el orden abstracto de las ideas y de las instituciones creadas por el hombre, más aún, en lo que respecta al orden prescriptivo, lo que se evidencia de la existencia de procedimientos de reforma los cuales tienen la motivación, no de la destrucción de dichas disposiciones, sino de su permanencia a través de la modificación gradual, lo anterior con base en los factores de cambio.

En este tenor, la rigidez de nuestra Constitución no implica un estancamiento del Máximo Ordenamiento, lo que sería contradictorio con la

³²⁷ Colombo Murúa, Ignacio, *op. cit.*, pp. 159 y 160.

inclusión de un procedimiento de reformas establecido en el artículo 135 de esa Ley Suprema, sino que dicho mecanismo actualiza o modifica a la Norma Fundamental, sin que ello implique la transformación total del Código Político, menos aún de sus principios fundamentales. La existencia de un procedimiento especial implica por sí mismo una singular protección a las disposiciones constitucionales.

De esta guisa, la Constitución Política debe ser reformada y para ello cuenta con un procedimiento, pero de ello no se colige que dicho mecanismo sirva para la modificación total de la Carta Magna. En este sentido, “*la función reformadora es un adaptar la Constitución a la vida, un introducir en ella los principios e instituciones adecuados para su perfeccionamiento*”³²⁸.

Sin embargo, toda vez que existieron teóricos como Adhemar Esmein y León Duguit³²⁹, estimaron la identidad de facultades entre los poderes Constituyente y Reformador de la Constitución sin hacer excepción a la existencia de decisiones o principios fundamentales que resultan intangibles, resulta necesario evidenciar dichas instituciones o valores que constituyen base y directriz del Estado mexicano.

La existencia de las decisiones políticas, jurídicas y axiológicas fundamentales, como límites materiales implícitos, evidencian una estructura nuclear que fue origen, dio nacimiento y fue sustento de la evolución social, económica y cultural de la Nación. Sin embargo, ampliar el rango de facultades del Constituyente originario al Constituyente derivado, o a un Tribunal, implicaría el olvido de la genealogía constitucional y la teleología de las instituciones, derechos, principios y valores sustanciales del Estado Mexicano, sin soslayar que ello se sustentaría en una atribución no precisada en el propio texto constitucional.

³²⁸ De la Cueva y De la Rosa, Mario, *op. cit.*, p. 152.

³²⁹ *Ibidem*, pp. 154-156,

Es imposible que la Constitución sufra modificaciones en el núcleo de sus principios y valores. En otras palabras, el legislador histórico no está facultado para transformar la Constitución de 1917 en un documento diverso atendiendo a una muy discutible “modernización” ya que *“al tratar de que la Constitución haga todo lo que necesita hacerse dependiendo de la época habremos ocasionado que ésta no pueda hacer absolutamente nada”*.³³⁰

Por ello, una solución es una cláusula de intangibilidad que dará estabilidad al orden jurídico mexicano, estableciendo su permanencia más no su petrificación³³¹. Por ello, a través de ese límite material explícito, la Constitución *“no podrá ser reformada completamente sin caer en una autodestrucción”*³³².

Para adicionar la cláusula de intangibilidad se estima necesario realizar la reforma y adición de los siguientes preceptos constitucionales:

Vigentes	Propuestas
<p>Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.</p>	<p>Artículo 40. Los Estados Unidos Mexicanos son un Estado constitucional y democrático de derecho constituido por la Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior,</p>

³³⁰ Scalia, Antonin, *op. cit.*, p. 115.

³³¹ Colombo Murúa, Ignacio, *op. cit.*, pp. 159 y 160

³³² *Idem.*

	<p>y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.</p>
<p>Art. 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.</p> <p>El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.</p>	<p>Art. 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.</p> <p>El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.</p> <p>No podrán ser objeto de reforma los principios fundamentales de nuestro Estado constitucional y democrático de derecho, nacidos de la voluntad del pueblo mexicano y que corresponden a derechos humanos, rectoría</p>

	<p>económica del Estado, dominio directo y originario de la Nación sobre sus recursos, soberanía popular, sistema representativo y democrático de gobierno, régimen federal, división de poderes, justicia constitucional y separación iglesia-Estado.</p> <p>(o alternativamente)</p> <p><i>No podrán ser objeto de reforma los principios fundamentales de nuestro Estado constitucional y democrático de derecho, nacidos de la voluntad del pueblo mexicano y que corresponden a los enunciados en el Capítulo I del Título Primero, y en los artículos 39, 40, 49, 99, 103, 105, 107 y 130 de esta Constitución.</i></p>
--	---

Como se ha señalado y reiterado, la inclusión de una cláusula de intangibilidad no resulta anacrónica, ni lógica ni jurídicamente inadmisibles, toda vez que Constituciones como la noruega, italiana, alemana y francesa, las contemplan como límite al poder revisor, esto es, la posibilidad de modificar la Ley Suprema sin que ello implique trastocar decisiones políticas, jurídicas y axiológicas fundamentales.

Así, en el caso de los Códigos Políticos italiano y francés³³³, la prohibición de reforma se limita a la forma republicana de gobierno, mientras que las Normas Fundamentales de Alemania y Noruega³³⁴ se refieren, la primera, además de la forma de gobierno, a la dignidad humana, los derechos fundamentales y el derecho de resistencia, mientras que la de la monarquía parlamentaria de Noruega prohíbe las reformas que contradigan los principios y alteren el espíritu de la Constitución.

Así, se puede afirmar que, si países llamados de primer mundo como los referidos importan a sus Constituciones límites materiales explícitos, ello no ha sido, ni parece ser, un obstáculo para su evolución constitucional y legal. El desarrollo político, social, económico y cultural de esos Estados son muestras de su vanguardia jurídica.

³³³ Artículo 89. La iniciativa de la reforma de la Constitución corresponde conjuntamente al Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro, y a los miembros del Parlamento.

El proyecto o proposición de reforma deberá ser votado por las dos asambleas en términos idénticos. La reforma será definitiva después de ser aprobada por referéndum.

No obstante, el proyecto de reforma no será sometido a referéndum cuando el Presidente de la República decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso; en este caso, el proyecto de reforma sólo quedará aprobado si obtuviere mayoría de tres quintos de los votos emitidos. La Mesa del Congreso será la de la Asamblea Nacional.

No podrá iniciarse ni proseguirse ningún procedimiento de reforma mientras sufra menoscabo la integridad del territorio.

No podrá la forma republicana de gobierno ser objeto de reforma. http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/constitution_espagnol.pdf

³³⁴ Artículo 112. Si la experiencia demuestra que una parte cual sea de la presente Constitución del Reino de Noruega debe ser enmendada, la propuesta a este efecto deberá ser sometida al próximo Storting o al segundo o al tercero después de unas Elecciones Generales y ser públicamente anunciada en la Prensa. Pero será solamente el primero, segundo o tercer Storting después de unas nuevas elecciones legislativas a quien corresponda decidir si la enmienda propuesta será aceptada o rechazada. Sin embargo tal revisión no deberá nunca contradecir los principios contenidos en esta Constitución, sino referirse solamente a la modificación de extremos particulares que no alteren el espíritu de la Constitución, y para que tal enmienda sea acordada se requerirán los dos tercios de los votos del Storting.

Una enmienda a la Constitución adoptada en la forma expuesta anteriormente deberá ser firmada por el Presidente y Secretario del Storting y será remitida al Rey mediando público anuncio en la Prensa como una provisión aplicable a la Constitución del Reino de Noruega. <http://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/lov-18140517-000-spa.pdf>

Si han de asumirse voluntaria o impositivamente formas legales de un sistema jurídico correspondiente a familia diversa de la neorromanista, por qué no habrían de asimilarse instituciones jurídicas como la analizada, para el efecto de robustecer el núcleo intangible y, con ello, los derechos, instituciones, decisiones, principios y valores en que descansa y se ha construido el sistema jurídico mexicano.

4.1.2 ARTÍCULOS 35 Y 135 CONSTITUCIONALES

Por otra parte, en tratándose de la inclusión del referéndum, Osuna Patiño, refiriéndose al referendo en la Constitución colombiana, señala que la reforma constitucional, a través de este instrumento de participación ciudadana, contempla dos modalidades, a saber: aprobatorio y derogatorio.

El referéndum aprobatorio “*es el sometimiento a votación popular de un texto previamente aprobado por el Parlamento, para que el pueblo decida si lo aprueba o rechaza*”³³⁵, mientras que el derogatorio “*es el sometimiento a votación popular de un ‘acto legislativo’ previamente aprobado por el Congreso de la República, para que los votantes decidan si lo derogan o no*”³³⁶.

Sobre el particular, se estima que precisamente la motivación del mecanismo de democracia directa o semidirecta implica la posibilidad y oportunidad de que las y los ciudadanos aprueben o rechacen una reforma constitucional, tanto si en ella se verifica la inobservancia o violación de límites formales y materiales, como el que dicha modificación, aunque no se verifique en esos rubros, se estime favorable o no a la sociedad.

³³⁵ Osuna Patiño, Néstor, “Estabilidad Constitucional y Uso Instrumental de la Democracia”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Derecho Constitucional*, Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, México, UNAM-IIJ, 2004, p. 690.

³³⁶ *Idem.*

En consecuencia, la modalidad que se pretende incluir corresponde a la del referéndum aprobatorio a través del cual se vota positiva o negativamente un proyecto de reforma, adición o derogación a la Constitución, resultante del procedimiento de reforma ante los órganos legislativos.

Lo anterior no debe ser motivo para estimar un desplazamiento de la democracia representativa toda vez que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados y la Ciudad de México, mantendrían su competencia en cuanto al análisis, discusión y aprobación en términos del procedimiento que marca el artículo 135 constitucional y, únicamente, se precisará la intervención popular para su aval.

Esto no resta valor a la representación popular, antes bien la refuerza y le da un matiz extraordinario de legitimidad. En ese escenario, resulta, si no imposible, sí difícil, que algún actor político disienta del sentir colectivo. En relación con la experiencia del referendo en Colombia, el jurista citado abunda en los siguientes términos:

Uno de los equívocos de los años iniciales de la vigencia de la Constitución fue considerar que se había reemplazado o sustituido la democracia representativa por la participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, y que por tanto los mecanismos de democracia semidirecta podían ser utilizados para contrarrestar el relieve de las instituciones representativas. La experiencia del referendo constitucional indica que los mecanismos democráticos de participación semidirecta no están desarticulados de la finalidad general de fortalecer el principio democrático, en el marco de un régimen representativo de democracia con separación de poderes y supremacía constitucional.³³⁷

En efecto, la democracia participativa no resta, sino que suma y se adiciona a la democracia representativa por cuanto aquella nació de una crisis del sistema representativo y, hoy en día, resulta no una alternativa sino un complemento a la actividad pública del sistema representativo, a través de la intervención racional de las y los gobernados.

³³⁷ *Ibidem*, p. 700.

En el nuevo paradigma constitucional, la argumentación, como justificación y exposición de razones, es una constante en la actividad de los operadores jurídicos. Por ello, la integración de las y los gobernados a ese esquema deliberativo conlleva la posibilidad de construir un esquema que sea común a todos. Una verdad establecida por la comunidad.

Por ello, la participación ciudadana, aplicando el pensamiento del sociólogo alemán Habermas, implica que los actores políticos y la ciudadanía establezcan “*una verdad consensual producto de los procedimientos de discusión racional entre los participantes en el discurso*”³³⁸ lo que se verifica de la intervención de habitantes y ciudadanos en la toma de decisiones públicas.

De esta guisa, el referéndum supone el interés de las y los gobernados en los asuntos públicos, su racionalidad para la toma de decisiones y la consecuente mancuerna o binomio indisoluble entra las democracias representativa y deliberativa. Ante la oposición a fijar un núcleo intangible a través de límites materiales explícitos, esta opción se constituye en un mecanismo eficaz que integra a las democracias y, sobre todo, sobrevalora la posición de interés de las y los gobernados en las decisiones que les son inherentes.

En otras palabras, que las y los ciudadanos tomen las riendas de su destino. Por ello Habermas

Es partidario de jueces constitucionales constreñidos, en donde la sociedad es la que tiene el rol más importante para generar las condiciones comunicativas y deliberativas. Es la sociedad la que conforma en primera instancia la comunidad de intérpretes constitucionales.³³⁹

³³⁸ Cárdenas Gracia, Jaime, *Manual de Argumentación Jurídica*, op. cit., p. 99. También puede consultarse Habermas, Jürgen, *Teoría de la Acción Comunicativa*, trad. Manuel Jiménez Redondo, Madrid, Cátedra, 1989.

³³⁹ Cárdenas Gracia, Jaime, *La Argumentación como Derecho*, 3ª reimp. (1ª ed. 2005), México, UNAM-IIJ, 2016, p. 194.

Asimismo, resulta importante resaltar la opinión del insigne jurista mexicano Jorge Carpizo quien, si bien se pronunció sobre la no creación de una nueva Constitución, aunque sí sobre reformas fundamentales, en el caso de una modificación amplia a nuestra Constitución que pueda llevar a una nueva Ley Fundamental, en esta se integre el mecanismo de mérito. Sobre el particular afirma lo siguiente:

Considero que nuestra actual Constitución de 1917 amerita algunas reformas fundamentales para reforzar el sistema de pesos y contrapesos entre los poderes y para introducirle mecanismos de gobierno semidirecto, como son el referendo y la iniciativa popular... Es más, me inclino por que el primer acto del cambio constitucional en esta etapa sea respecto al procedimiento de reforma constitucional para que una nueva Constitución, cuando llegue el caso de tenerla, y las reformas constitucionales importantes sobre las decisiones esenciales sólo puedan alterarse a través de un referendo. La evolución actual de los sistemas democráticos exige que las asambleas o congresos que discutan los cambios constitucionales tengan únicamente el carácter de proyectista. Es el pueblo, a través de un referendo, quien dice la última palabra al respecto.³⁴⁰

De esta guisa, parafraseando al exrector mexicano, no es necesario una nueva Constitución, basta con la actual y vigente con las múltiples reformas que ha sufrido y las necesarias sobre temas fundamentales, como acontece con la introducción de los instrumentos de participación ciudadana que permitirán a las y los gobernados incidir en las políticas públicas, integrándose activa y realmente al debate de los temas de interés nacional.

No siendo óbice lo anterior, es oportuno señalar, como en el caso de la cláusula de intangibilidad, que la figura en comento no era desconocida en nuestra historia constitucional. Lo anterior es así toda vez que durante los trabajos del Congreso Constituyente del que emanaría la Constitución de 1857, se integró a las discusiones relativas al procedimiento de reformas constitucionales, diversos proyectos en los que se incluía la consulta al pueblo.

³⁴⁰ Carpizo, Jorge, *Nuevos Estudios Constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2000, pp. 272 y 273.

Así, “la comisión de Constitución... ordenó que las reformas aprobadas por el congreso federal se sometieran a la decisión del pueblo”³⁴¹ señalándose en el proyecto del artículo 125, lo siguiente:

La presente constitución puede ser adicionada o reformada. Mas para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la constitución, se requiere que un congreso por el voto nominal de dos terceras partes de sus miembros presentes acuerden qué artículos deben reformarse; que este acuerdo se publique en los periódicos de toda la República tres meses antes de la elección del congreso inmediato; que todos los electores al verificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los diputados; que el nuevo congreso formule las reformas, y éstas se someterán al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare en favor de las reformas, el ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución.³⁴²

De la exégesis de dicho numeral se verifica la existencia, si bien de un procedimiento muy complejo que llevó a afirmaciones respecto de su inviabilidad por la dilación que implicaría una reforma constitucional, lo cierto es que la integración del pueblo al procedimiento reformador de la Constitución fue una mención muy importante por sí misma.

La problemática que dicho procedimiento evidenció hizo que de nueva cuenta se presentara diverso proyecto en los siguientes términos:

La presente constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la constitución, se requiere que un congreso, por el voto nominal de las dos terceras partes de sus miembros presentes, acuerden las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría absoluta de los electores que han de nombrar al congreso inmediato, quien hará el escrutinio y la declaración.³⁴³

Si bien se redujo la tramitación al eliminar la publicación y la participación de otro congreso, ciertamente el proyecto mantuvo la postura de hacer partícipes del procedimiento reformatorio constitucional al pueblo, aunque nuevamente se modificó el proyecto eliminándose la mención de la

³⁴¹ De la Cueva y De la Rosa, Mario, *op. cit.*, p. 141.

³⁴² *Idem.*

³⁴³ *Ibidem*, p. 142.

consulta al pueblo y quedando casi integro al texto del actual artículo 135 constitucional.

Así, es evidente que en nuestra historia constitucional, si bien en el presente caso no fue sancionado el referéndum para efectos del procedimiento de reformas constitucionales en el artículo 125 de la Constitución de 1857, como en su caso lo fue la cláusula de intangibilidad inscrita en el texto del artículo 171 de la Constitución de 1824, lo cierto es que dichas instituciones fueron contempladas por la necesidad de protección y permanencia de determinados principios y la participación del pueblo en temas tan importantes como una reforma constitucional. De otra forma, es impensable la concepción de dichas figuras jurídicas.

Asimismo, no subestimemos el avance logrado en la Ciudad de México en cuya Constitución Política se establece el referéndum en su procedimiento de reforma, como se indica a continuación:

Artículo 69
Reformas a la Constitución

Esta Constitución podrá ser reformada o adicionada en cualquier tiempo, de conformidad con lo siguiente:

1. Las reformas que se propongan, para ser admitidas a discusión, requerirán cuando menos el voto de la mayoría de los miembros presentes del Congreso.
2. Una vez admitidas las iniciativas de adiciones o reformas, se publicarán y circularán ampliamente con extracto de la discusión.
3. Las iniciativas de reforma o adición admitidas, podrán ser votadas a partir del siguiente periodo en el que se presentaron.
4. Para que las adiciones o reformas admitidas sean aprobadas, se requerirá el voto de las dos terceras partes de las y los miembros presentes del Congreso de la Ciudad.
5. Sólo el Congreso, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá disponer la celebración del referéndum sobre las reformas aprobadas a esta Constitución.

Una vez aprobadas las adiciones, reformas o derogaciones constitucionales, el Congreso hará la declaratoria del inicio del procedimiento del referéndum.

En su caso, el referéndum se realizará en la fecha que establezca el Congreso de la Ciudad.

Cuando la participación total corresponda, al menos, al treinta y tres por ciento de las y los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el referéndum será vinculante.

La Sala Constitucional de la Ciudad de México, en los términos que determine la ley, será competente para substanciar y resolver sobre las impugnaciones que se presenten en el desarrollo del procedimiento de referéndum.

6. En el caso de las adecuaciones derivadas de un mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, serán admitidas de inmediato para su discusión y podrán ser aprobadas en el mismo periodo.³⁴⁴

(Enfasis añadido)

Así, cada día nos acercamos más a la construcción de una verdadera democracia participativa en la cual las y los ciudadanos construyamos conjuntamente el destino de nuestra Nación.

Con estas bases, se precisan las siguientes adiciones para el referéndum constitucional:

Vigentes	Propuestas
Artículo 35. Son derechos del ciudadano: I. (...) (...) VIII. (...)	Artículo 35. Son derechos del ciudadano: I. (...) (...) VIII. (...) IX. Participar en el referéndum a que se refiere el artículo 135 de esta Constitución, y en los términos que fije la ley de la materia.

³⁴⁴<https://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/59a/588/5d9/59a5885d9b2c7133832865.pdf>

Art. 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Art. 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas. ~~y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.~~

Una vez realizado el cómputo a que se refiere el párrafo que antecede, el proyecto de modificación será sometido a referéndum para su aprobación o rechazo en términos de la ley de la materia.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, de acuerdo con el resultado

	<p>obtenido en el referéndum, harán la declaración de haber sido o no aprobadas las adiciones o reformas.</p>
--	--

No debemos desestimar que las actuales democracias constitucionales asimilan principios de democracia deliberativa, lo que se verifica, como se ha visto, en diversas Constituciones como la italiana, española y colombiana³⁴⁵, a través de referéndum, mientras la chilena³⁴⁶ por plebiscito. En cualquier caso, se verifica la existencia de Códigos Políticos que han asimilado instrumentos de participación ciudadana a

³⁴⁵ Artículo 377. Deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo, un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral. La reforma se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

³⁴⁶ Artículo 117. Las dos Cámaras, reunidas en Congreso Pleno, serán convocadas por el Presidente del Senado a una sesión pública, que se celebrará no antes de treinta ni después de sesenta días contados desde la aprobación de un proyecto en la forma señalada en el artículo anterior, en la que, con asistencia de la mayoría del total de sus miembros, tomarán conocimiento de él y procederán a votarlo sin debate.

Si a la hora señalada no se reuniere la mayoría del total de los miembros del Congreso, la sesión se verificará el mismo día, a una hora posterior que el Presidente del Senado haya fijado en la convocatoria, con los diputados y senadores que asistan.

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

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

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

La ley orgánica constitucional relativa al Congreso regulará en lo demás lo concerniente a los vetos de los proyectos de reforma y a su tramitación en el Congreso. *Vid.* nota 279, p. 151.

efecto de integrar e involucrar a las y los gobernados en las decisiones públicas, lo que tiene especial importancia en tratándose de la revisión del documento jurídico-político fundamental del Estado.

4.2 REFORMAS CONSTITUCIONAL Y LEGAL. EL PAPEL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Otra alternativa que resulta viable, aunque de difícil aceptación, corresponde a una reforma a la Constitución Política y una contrarreforma a la Ley de Amparo, en el sentido de hacer accesible dicho medio de control de constitucionalidad al procedimiento y materia de la reforma constitucional, y, consecuentemente, también modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a diversos Acuerdos Generales.

Se insiste en que la atribución del Poder Revisor no puede dejarse al aire, libremente, toda vez que en un Estado constitucional de Derecho no sólo impera el principio de legalidad sino el de supremacía constitucional, por lo que es imposible que una modificación a la Ley Suprema, que adolezca de vicios de forma o fondo, esto es, que violen el procedimiento o las decisiones o valores fundamentales, pueda ser objeto de admisión en el Texto Constitucional. En este tenor

En todo sistema con Constitución rígida necesariamente existen límites formales a las leyes constitucionales o de reforma constitucional, en el sentido de que la Constitución (siendo rígida) dicta reglas sobre el procedimiento de reforma; si no lo hiciera, no sería rígida. Y por tanto es formalmente inválida toda ley que pretenda ser una ley constitucional y reformar la constitución, pero que no haya sido aprobada conforme al procedimiento de reforma.³⁴⁷

Más aún, dentro del actual paradigma neoconstitucional, se resaltan diversas características que de acuerdo con Ricardo Guastini corresponde a la constitucionalización del ordenamiento jurídico, lo que implica la

³⁴⁷ Guastini, Riccardo, *op. cit.*, p. 56.

preeminencia de la Constitución como Ley Suprema, resaltando el carácter rígido de la misma. Sobre este particular, Luís Prieto Sanchís afirma que la Constitución “*no es sólo una norma, sino que es la norma suprema, y ello significa que condiciona la validez de todos los demás componentes del orden jurídico*”³⁴⁸, por lo que la asunción a su texto de una modificación que inobserve o viole los límites formales o materiales resulta contradictorio con el carácter supremo que dicha Norma Fundamental ostenta.

En otras palabras, es impensable que la Ley Suprema del ordenamiento jurídico, que es fundamento de todas las normas y, asimismo, constituye el modelo de interpretación, sea violentado en sus procedimientos y principios sustanciales. Es más, si como afirma el citado jurista español respecto a que la Constitución condiciona la validez del orden jurídico, qué clase de validez sería esta si la Ley Suprema pudiera ser reformada, adicionada o derogada soslayando el procedimiento en ella establecido o abrogando derechos, principios, instituciones o valores fundamentales que constituyen su núcleo intangible. O, en otras palabras, ¿cómo podría ser válida una disposición constitucional nacida de un procedimiento reformativo viciado en su forma o contenido?

Evidentemente, ninguna modificación constitucional merece el calificativo de constitucional a menos que haya cumplido dos condiciones: 1) observado puntualmente el procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional, y 2) no menoscabe las decisiones políticas, jurídicas y axiológicas fundamentales.

Esto es consecuente con el carácter rígido que caracteriza a nuestra Carta Magna, y es parámetro de las Constituciones en el Estado constitucional de Derecho. Al respecto, reitera el doctor Prieto Sanchís, que

³⁴⁸ Prieto Sanchís, Luís, *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales*, Madrid, Trotta, 2003, p. 116.

“el constitucionalismo resulta tanto más fuerte cuanto más costosa es la alteración al texto, cuanto más inaccesible se muestre frente a las mayorías legislativas”³⁴⁹, lo que en el caso de nuestra Constitución Política, después de más de seiscientas reformas, contrariamente parece evidenciar la flexibilidad de nuestro Texto constitucional.

Por ello lo que sí no resulta contradictorio, y sí viable, es la asimilación de límites al Poder reformador de la Constitución, tanto para restringir la rigidez *sui generis* de nuestra Ley Suprema, como actualizar las características de una Norma Fundamental en el Estado constitucional de Derecho, que no es sino un Estado de Derecho constitucional, con preeminencia de este último documento y de su fuerza normativa, como lo han afirmado los juristas Guastini, Prieto Sanchís y Bidart Campos.

Asimismo, ya no es sostenible la constante y permanente reforma constitucional que inicia con cada nuevo gobierno y, aún en el caso de que se siguiera al pie de la letra el procedimiento de revisión constitucional, la desmedida reforma, en algún momento, ineludiblemente, llevará –si no lo ha hecho ya- a trastocar decisiones o principios fundamentales de nuestro Estado, situación que es inadmisibile.

Por esta razón, es insuficiente que de manera informal se precise, en primer término, la inobservancia del procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional, antes bien es necesario, jurídicamente hablando, hacer la denuncia respectiva y que esta sea atendida y resuelta.

De ahí que, en atención al principio general de impugnación, al hecho de que nuestro sistema constitucional establece la protección a toda persona de sus derechos humanos y entre esos se contempla el acceso a la justicia,

³⁴⁹ *Ibidem*, p. 117.

es inconcuso que las y los gobernados deben contar con un mecanismo de protección que permita impugnar una reforma constitucional que es contraria a los límites, no sólo formales, sino materiales, de la Carta Magna.

En este tenor, constitucional y convencionalmente, nuestro sistema jurídico establece la existencia del derecho humano de acceso a la justicia, lo que se encuentra contemplado en los artículos 17 de la Constitución Política Federal, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Lo anterior, en concordancia con lo dispuesto en los párrafos primero y tercero del artículo 1° de la Carta Magna, hace imperativo la existencia de autoridades y procedimientos que administren justicia a través de recursos que protejan a las personas contra la violación de sus derechos humanos.

Al respecto, no sólo la negación del amparo como medio para combatir las reformas constitucionales, sino la inexistencia de un mecanismo para ello hace nugatorio ese derecho humano reconocido en nuestra Ley Suprema, y derecho fundamental ratificado en el citado instrumento internacional.

En este tenor, el derecho humano de acceso a la justicia no se cumple cabalmente en nuestro sistema jurídico, y ello se evidencia de la problemática que se ha verificado a nivel de las reformas constitucionales, lo que sumado con el establecimiento de cláusula expresa que niega el amparo para dicho procedimiento, y la inexistencia de algún otro, dejan al gobernado en completo estado de indefensión en contra de la modificación constitucional que devenga inconstitucional al inobservar el procedimiento establecido en el numeral 135 de la Norma Fundamental, o violentar las decisiones fundamentales que constituyen el núcleo intangible de nuestra Constitución General de la República.

No debe pasar desapercibido que el Poder Constituyente, basado en el principio político de soberanía popular, delegó a los poderes constituidos diferentes competencias y facultades, siendo el caso que el Poder Revisor o reformador de la Constitución, si bien un poder que puede estimarse superior a los demás poderes dada la altísima potestad que tiene encomendada, no por ello deja de estar integrado al sistema jurídico establecido por la Constitución Política promulgada en 1917, antes bien, es un órgano que se encuentra supeditado a los principios jurídicos de legalidad y supremacía constitucional.

Así, al evidenciarse la falibilidad del Poder Revisor resulta infundado que no se precise medio de impugnación en contra de sus actos y determinaciones. Esto, evidentemente, corresponde a una laguna la cual no puede ser saldada únicamente en sentido negativo al establecer una prohibición para controvertir la reforma constitucional, esto es, la causal de improcedencia del juicio de amparo contemplada en la fracción I del artículo 61 de la Ley de Amparo. Esto no resuelve los problemas que se suscitan en la reforma constitucional.

En este tenor, se debe resaltar que nuestra historia constitucional no es ayuna en instituciones que hoy día son naturales en diversos ordenamientos jurídicos. Así, nuestra Constitución de 1824, estableció una cláusula de intangibilidad, y actualmente diversas Constituciones las contemplan.³⁵⁰

Asimismo, respecto del referéndum, si bien integrada a diversas propuestas del proyecto de artículo 125 de la Constitución de 1857, aunque no redundaron en su aprobación final, ciertamente denota el ánimo que ya en esas épocas se precisaba respecto de la importancia en la intervención

³⁵⁰ *Vid. Supra*, pp. 182 y 183.

del pueblo en asuntos de interés y trascendencia para todos. Del mismo modo, diversos textos constitucionales contemporáneos incluyen alguna institución de democracia semidirecta.³⁵¹

En cuanto al presente tema, resulta importante referir lo señalado en la Constitución de 1836, la centralista, en cuya Segunda Ley se estableció el Supremo Poder Conservador. Como se sabe, dicho órgano estaba integrado por cinco personas las cuales tenían encomendadas, entre otras atribuciones

declarar la nulidad de una ley o decreto, la de los actos del Poder Ejecutivo y los de la Suprema Corte de Justicia... restablecer constitucionalmente a cualquiera de los tres poderes, en el caso de que hubieran sido disueltos por una revolución... negar u otorgar la sanción a las reformas constitucionales...³⁵²

Como puede apreciarse, el Supremo Poder Conservador se instituyó como un ente independiente de los demás poderes, y superior a ellos. Esto se verifica tanto de su autonomía respecto de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como de las facultades de que estaba investido, particularmente en lo referente a las reformas constitucionales.

En efecto, el Supremo Poder Conservador, como órgano independiente de los demás poderes, se constituyó en un verdadero Poder u órgano neutro³⁵³ que se sobreponía y, en cierta forma, mediaba entre los demás poderes. Sin embargo, en el caso de las reformas constitucionales, como órgano de control, el Supremo Poder Conservador actuó como órgano político de control de las reformas constitucionales al otorgarles o negarles validez.

Es evidente que, en estas condiciones, dicho ente político realizaba una fundamental tarea al analizar y validar reformas constitucionales. En ese

³⁵¹ *Vid. Supra*, p. 192.

³⁵² Rabasa Mishkin, Emilio O., *op. cit.*, p. 37.

³⁵³ *Cfr. Márquez Rábago, Sergio R., Derecho Constitucional en México, op. cit.*, pp. 297 y 298.

tenor, el Supremo Poder Conservador era una entidad que, independiente y por encima de los demás poderes, tenía atribuciones sobre estos y, en el caso de las reformas constitucionales, servía de órgano de control.

Ahora bien, dicho ente, aunque político, importó la atribución de analizar y validar las reformas constitucionales, de lo que puede colegirse una “histórica necesidad” de controlar las modificaciones al Texto constitucional. Era evidente que, al reformar, adicionar o derogar disposiciones constitucionales, podían verse afectadas decisiones políticas.

No obstante el carácter político de ese órgano, ciertamente su teleología era la protección del texto constitucional, por lo cual no podía ubicarse dentro de alguno de los tres poderes, pues los actos de estos debían ser controlados por ese mismo órgano. Esta naturaleza en modo alguno nos es desconocida ni resulta extravagante si al respecto estimamos el origen, estructura y funcionamiento del primer tribunal constitucional.

En efecto, una de las grandes aportaciones de Hans Kelsen fue la creación del primer Tribunal Constitucional en la Constitución austriaca de 1920. Como sabemos, Kelsen dio las notas distintivas a ese órgano especializado, contándose entre ellas³⁵⁴ el que el número de sus miembros no debe ser elevado, su designación debe resultar de combinar atribuciones de los Poderes legislativo y ejecutivo, proponer a juristas de profesión y excluir a los miembros del legislativo o ejecutivo.

Por ello, la necesidad de contar con un órgano especializado, independiente de los demás poderes y cuyo objeto natural sea la protección de la Constitución. Esto plantea un problema aparentemente irresoluble

³⁵⁴ Cfr. Kelsen, Hans, *La Garantía Jurisdiccional de la Constitución*, México, UNAM-IIJ, 2016, pp. 51-59.

consistente en si la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Máximo Tribunal, tiene encomendada las facultades de un Tribunal Constitucional.

Sobre el particular, la propia Corte se designa como “*Máximo Tribunal Constitucional de país y cabeza del Poder Judicial de la Federación*”³⁵⁵ teniendo entre sus funciones “*defender el orden establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”³⁵⁶.

Al respecto, es preciso hacer algunas aclaraciones. La nominación de Tribunal Constitucional para la Suprema Corte no deviene de la Constitución ya que ésta únicamente estipula en su artículo 94, que se deposita el ejercicio del Poder Judicial en los siguientes órganos: Suprema Corte, Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito. Asimismo, dicho dispositivo especifica su integración por once ministros funcionando en Pleno o Salas.

Por otra parte, de acuerdo a los artículos 94 y 103, fracción I, constitucionales, la Suprema Corte resolverá, entre otras, las controversias que se susciten por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, lo que en relación con el diverso 107 de esa Ley Suprema, implica el conocimiento por parte de la Suprema Corte del Juicio de Amparo. Asimismo, del numeral 105 de la Norma Fundamental, se colige la atribución de la Corte en relación con los Juicios de Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad.

No obstante lo anterior, resulta importante resaltar que el artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, puntualiza que el Pleno de la Corte tendrá a su cargo las máximas atribuciones

³⁵⁵ <https://www.scjn.gob.mx/conoce-la-corte/que-es-la-scjn>

³⁵⁶ *Idem.*

jurisdiccionales, tal como se colige de la fracción I, de dicho numeral, que establece el conocimiento de esa colegialidad jurisdiccional por cuanto hace a las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, lo que en relación con el numeral 36 de la Ley Reglamentaria que regula dichas controversias y acciones, es el Tribunal Pleno el órgano competente ante quien se somete a consideración el proyecto de resolución de una controversia constitucional.

Sin embargo, a través del Acuerdo General 5/2013, además de diversos criterios como la jurisprudencia de la Novena Época de rubro “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENEN COMPETENCIA PARA RESOLVERLAS AÚN RESPECTO DEL FONDO, CUANDO EN ELLAS INTERVENGA UN MUNICIPIO Y NO SUBSISTA PROBLEMA DE CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL (INTERPRETACIÓN DEL ACUERDO GENERAL PLENARIO 5/2001)” y la tesis de la Décima Época intitulada “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. COMPETENCIA DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA CONOCER DE ELLAS, CONFORME AL ACUERDO GENERAL PLENARIO 5/2001 REFORMADO POR EL DIVERSO 3/2008”³⁵⁷, se ha

³⁵⁷ Época: Novena Época, Registro: 171815, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Agosto de 2007, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a./J. 151/2007, Página: 1125. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENEN COMPETENCIA PARA RESOLVERLAS AUN RESPECTO DEL FONDO, CUANDO EN ELLAS INTERVENGA UN MUNICIPIO Y NO SUBSISTA PROBLEMA DE CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL (INTERPRETACIÓN DEL ACUERDO GENERAL PLENARIO 5/2001). El séptimo párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la facultad del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre sus Salas de los asuntos que le compete conocer, para una mayor prontitud en su despacho y una mejor impartición de justicia. En esta tesitura, los considerandos del Acuerdo General Número 5/2001, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito, revelan como uno de sus objetivos esenciales que el Pleno destine sus esfuerzos a los asuntos de mayor importancia para el orden jurídico nacional; en ese orden de ideas, la fracción I de su punto tercero le reserva el conocimiento de las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y los recursos

“reinterpretado” *ad hoc* un principio fundamental como lo es el de reserva de ley, que a decir del doctor Márquez Rábago “*por tratarse de la violación a una disposición contenida en la Ley Suprema debe ser considerada una violación al Principio de Reserva Constitucional*”³⁵⁸.

En otras palabras, el artículo 105 constitucional, faculta a la Suprema Corte para el conocimiento de ese proceso constitucional. A su vez, ese dispositivo remite a la ley reglamentaria en la cual se precisan las atribuciones del Pleno. Sin embargo, un Acuerdo emitido por la Corte delega esa atribución a sus Salas y, así, un Acuerdo General modifica lo establecido en la Ley de la Materia y en la Constitución. Esto, definitivamente, es una aporía que merece un nuevo análisis y consecuente solución acorde con los principios de legalidad y supremacía constitucional.

interpuestos en ellas, cuando sea necesaria su intervención, siendo este último un concepto jurídico indeterminado cuya valoración y aplicación queda al prudente arbitrio de las Salas, quienes ejercerán su facultad de tal forma que se adapte a las exigencias sociales. Por otra parte, en atención a que los Municipios son quienes promueven más controversias constitucionales, a fin de propiciar una resolución pronta de los asuntos en los que sean parte y cumplir con lo dispuesto en los artículos 17 y 94 de la Constitución Federal, el indicado acuerdo debe interpretarse en el sentido de que las Salas tienen competencia para resolver controversias constitucionales, aun respecto del fondo, siempre que se den las siguientes condiciones: a) Que no subsista un problema relativo a la constitucionalidad de una norma general, ya que la declaración de invalidez relativa requiere de un quórum calificado de cuando menos 8 votos, de conformidad con el artículo 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y b) Que se trate de alguna de las controversias constitucionales previstas en los incisos b), f), g) e i) de la fracción I del referido artículo 105, es decir, de conflictos en los que intervenga un Municipio.

Época: Décima Época, Registro: 2000539, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VII, Abril de 2012, Tomo 2, Materia(s): Común, Tesis: 2a. XXV/2012 (10a.), Página: 1275. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. COMPETENCIA DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA CONOCER DE ELLAS, CONFORME AL ACUERDO GENERAL PLENARIO 5/2001, REFORMADO POR EL DIVERSO 3/2008. El punto tercero, fracción I, del Acuerdo General 5/2001 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reformado mediante el diverso Acuerdo General Plenario Número 3/2008, autoriza a las Salas de este Alto Tribunal a resolver las controversias constitucionales en las que deba sobreseerse y en las que no se impugnen normas de carácter general. En este sentido, aun cuando en una controversia constitucional se impugnen normas de carácter general, si se sobresee respecto de éstas y subsiste únicamente el análisis constitucional de actos, también se surte la competencia de las Salas para conocer del asunto.

³⁵⁸ Márquez Rábago, Sergio R., *Ley Reglamentaria... op. cit.*, p. 126.

En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Pleno, al tener y asumir las máximas atribuciones jurisdiccionales, esto es, siendo competente para tramitar, sustanciar y resolver las controversias en torno a la constitucionalidad de normas generales, actos y omisiones de autoridad que violen derechos humanos y sus garantías, la defensa del sistema de competencias y la división de poderes, así como la inconsistencia entre normas generales y la Constitución, asimismo, debe importar el máximo control de constitucionalidad que corresponde a la defensa de la Ley Suprema sobre modificaciones que se pretendan a su texto, cuando dichas reformas contravengan límites formales y/o materiales.

Todo esto, se reitera, plantea el problema de si la Suprema Corte de Justicia de la Nación es o no un Tribunal Constitucional. Esta interrogante no es ociosa ni puede ser minimizada ya que el sólo calificativo de tribunal constitucional no constituye a una entidad de esa magnitud.

Sobre el particular, de acuerdo con el doctor Enrique Uribe Arzate, el Tribunal Constitucional se caracteriza por su independencia (respecto de los demás órganos), capacidad (alta calidad técnica jurídica para conocer y resolver), inamovilidad, incompatibilidad, irrecusabilidad y definitividad³⁵⁹.

Características como la capacidad no resultan problemáticas ya que nuestra Suprema Corte cuenta con los recursos humanos más calificados, como se colige de los requisitos constitucionales que son necesarios para ser electo ministro³⁶⁰. Sin embargo, la independencia es una cualidad que

³⁵⁹ Cfr. Uribe Arzate, Enrique, *El Tribunal Constitucional*, 2ª ed., México, Porrúa-UAEM, 2008, pp. 248-255.

³⁶⁰ Artículo 95. Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles. II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello; IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena. V. Haber residido en

resulta problemática. Esta característica señalada por el citado jurista mexiquense, reiterada como calidad inherente a los tribunales constitucionales desde su creación en la Constitución Austriaca de 1920, es una condición que distingue sustancialmente a la jurisdicción constitucional.

Lo anterior es así toda vez que la independencia de ese Alto Tribunal conlleva la distinción entre jurisdicción ordinaria, entendida como tramitación, sustanciación y resolución de casos en que se plantea la aplicación de legislación ordinaria, esto es, un plano de mera legalidad, y la jurisdicción constitucional, en la que el nivel de análisis corresponde a la interpretación y aplicación de la Ley Suprema y Norma Fundamental, esto es, el control de constitucionalidad.

Para hacer efectivo lo anterior, se requiere la autonomía de ese ente de control de la constitucionalidad a fin de ejercitar una verdadera protección y defensa del orden constitucional respecto de las normas y actos emitidos por las demás autoridades. Esto se corrobora, por ejemplo, con lo estatuido en las Constituciones española e italiana en cuyos respectivos dispositivos establecen la ubicación de la jurisdicción constitucional fuera del Poder Judicial.

Así, la Constitución española establece en sus artículos 117 a 127 del Título VI intitulado “Del Poder Judicial”, lo relativo a la jurisdicción ordinaria en la cual se contemplan un Tribunal Supremo (art. 123), el Ministerio Fiscal (art. 124), el Consejo General del Poder Judicial y Juzgados y

el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y VI. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento. Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Tribunales (art. 122) y una policía judicial dependiente del Ministerio Fiscal, Jueces y Tribunales (art. 126); mientras que el Tribunal Constitucional se regula en los artículos 159 a 165 del Título IX de esa Constitución, señalándose integración y competencia que la diferencias de la justicia común.³⁶¹

Por lo que hace a Constitución de la República italiana, la jurisdicción ordinaria se inscribe de los artículos 101 a 113 del Título IV intitulado “*La Magistratura*” correspondiendo a la Justicia Constitucional lo instituido en los artículos 134 a 137 de la Sección I “*La Corte Costituzionale*”, del Título VI denominado “*Garanzie costituzionali*”³⁶².

En el caso de la Ley Fundamental alemana, si bien en su artículo 92 se establece que la organización judicial será ejercida por la Corte Constitucional Federal, los tribunales federales y los tribunales de los Länder³⁶³, lo que implicaría la integración de la justicia constitucional en el Poder Judicial, también lo es que, a decir del doctor Covián Andrade

en Alemania existe una clara distinción entre la justicia constitucional y la justicia ordinaria. Es decir, están claramente diferenciadas las funciones de control de constitucionalidad y de control de legalidad, la cual es parte de la jurisdicción ordinaria.³⁶⁴

Como puede verse, la jurisdicción constitucional es independiente del Poder Judicial, de manera “explícita” como acontece en las constituciones española e italiana, o “implícita” por cuanto hace a las funciones que dicho ente tiene encomendadas y que la diferencian de la jurisdicción ordinaria como acontece en la Ley Fundamental alemana. Esto se corrobora con la siguiente afirmación del citado jurista mexicano:

³⁶¹ Cfr. *Constitución Española, op. cit.*

³⁶² Cfr. *Costituzione della Repubblica Italiana, op. cit.*

³⁶³ Cfr. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, op. cit.*

³⁶⁴ Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, p. 119.

El Tribunal Constitucional federal alemán es tal vez la institución más importante del Estado. Tiene su razón de ser esencial en la expresión de voluntad que estructura políticamente al Estado como un Rechtsstaat (Estado de derecho). Siendo das Grundgesetz (Ley Fundamental) un conjunto de normas superiores, constituye la base jurídica vinculante de la vida política y social. Todos los órganos del Estado, federales y locales, así como sus titulares están sometidos a ella. Cada uno de los actos de estos órganos debe respetar sus términos y no contradecirlos.³⁶⁵

Es decir, que si bien en los casos español e italiano la Constitución separa visiblemente la jurisdicción ordinaria de la constitucional, no acontece lo anterior en la Constitución alemana, lo que se deduce de las atribuciones indicadas en el artículo 93 de esa Ley Fundamental.

Lo que asemeja los tres casos enunciados es la independencia evidenciadas en la integración, funciones y, sobre todo, en la superioridad del Tribunal Constitucional respecto de todos los órganos del estado, esto es, su preeminencia respecto de todas las autoridades que integran los tres seculares Poderes. Así, parafraseando al doctor Covián, el Tribunal Constitucional se constituye en el ente más importante del Estado. De ahí su hegemonía sobre las demás autoridades.

En esta tesitura, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si no explícitamente, si de manera indirecta, con base en sus facultades y atribuciones, al conocer y resolver los procesos constitucionales de control de la constitucionalidad, tiene para sí la competencia más alta que la distingue y superpone a todas las demás autoridades. Así, siguiendo lo afirmado por el otrora ministro de la Suprema Corte Sergio Salvador Aguirre Anguiano, afirmación anterior a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, su comentario resulta aplicable en cuanto a su finalidad:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación... se ha erigido como el máximo tribunal del país tratándose del control de la constitucionalidad de las leyes y actos que violan garantías individuales, y además, en el máximo intérprete de la Constitución, al conocer en única instancia de las controversias constitucionales y de las acciones de

³⁶⁵ *Ibidem*, p. 120.

inconstitucionalidad, desplegando, mediante la resolución de estas últimas, su facultad exclusiva de control abstracto de la constitucionalidad de las leyes.³⁶⁶

Naturalmente, lo anterior se actualiza en cuanto al control de la constitucionalidad de las normas generales, actos y omisiones que violan los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección, de acuerdo con lo establecido en el párrafo primero del artículo 1º de la Constitución Política Federal.

De esta guisa, para el entonces ministro de la Suprema Corte, ésta se instituía en Tribunal Constitucional, entre otras razones: al tener competencia exclusiva en la interpretación y aplicación de la Constitución con base en la facultad de resolución de las controversias y acciones; porque sus facultades, competencias, integración y funcionamiento son acordes con las de un tribunal constitucional; por su monopolio contencioso-constitucional, y el que su jurisdicción está en la cima del Poder Judicial.³⁶⁷

No obstante lo anterior, tomando como base y glosando lo señalado por el doctor Ferrer Mac-Gregor³⁶⁸, para instituir un verdadero tribunal constitucional sería necesario o crear un nuevo órgano dentro o fuera del Poder Judicial Federal, dejando a la Suprema Corte los casos de mera legalidad, o que la Corte delegue esa jurisdicción a los tribunales colegiados y asuma únicamente los asuntos de naturaleza eminentemente constitucional.

Por su parte, José Nieves Luna Castro considera a la Suprema Corte en su amplia competencia como órgano de legalidad y tribunal constitucional³⁶⁹, pero ello se contrapone con la naturaleza especialísima

³⁶⁶ <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bju/libros/5/2390/4.pdf>

³⁶⁷ *Idem.*

³⁶⁸ *Cfr.* Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Ensayos sobre Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, 2004, p. 57.

³⁶⁹ *Cfr.* Luna Castro, José Nieves, *La Suprema Corte como Órgano de Legalidad y Tribunal Constitucional*, México, Porrúa, 2006, p. 84-109.

que supone la jurisdicción constitucional, esto es, la asunción de la atribución exclusiva de conocer y resolver los casos cuya naturaleza sea exclusivamente constitucional.

De acuerdo con todo lo anterior, se puede afirmar que la Suprema Corte debe constituirse no sólo materialmente en Tribunal Constitucional al resolver los procesos constitucionales de amparo, controversia y acción, sino formalmente al conocer únicamente de los mencionados medios de control de la constitucionalidad, atendiendo única y exclusivamente al parámetro de constitucionalidad, y delegando la legalidad a los tribunales colegiados o, en su caso, a las Salas de la propia Corte.

En efecto, siguiendo al doctor Mac-Gregor³⁷⁰, se estima acertado que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se constituya en tribunal constitucional al conocer y resolver única y exclusivamente los asuntos constitucionales.

En este orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia, a través de su Pleno, constituido como Tribunal Constitucional, tendría encomendado el control de la constitucionalidad a través de los Juicios de Amparo, Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad, pero, asimismo, también lo sería el control de la constitucionalidad del Poder Revisor, esto a través del Juicio de Amparo, con base en las afirmaciones siguientes.

En primer término, se debe indicar que el principio general del derecho inmerso en el artículo 18 del Código Civil de la Ciudad de México, que afirma que el silencio o insuficiencia de la ley no autoriza a los jueces o tribunales para no resolver una controversia. Sin embargo, respecto a la impugnación

³⁷⁰ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, p. 57.

de una reforma constitucional a través del juicio de amparo, se dirá que dicho silencio o insuficiencia no existe ya que la Ley reglamentaria de la materia precisa la improcedencia de ese proceso constitucional en contra de aquel procedimiento. Esto es consistente dentro de ese microsistema que constituye la demanda de derechos, pero no así dentro del macrosistema que integra a todo el orden jurídico.

El problema que se plantea es que ante una reforma constitucional que, como ha sucedido, incumpla con los límites formales establecidos en la Constitución y, más lejos aún, violente principios o valores fundamentales, ¿qué se puede hacer? El sistema jurídico no da respuesta para ello y, así, en su conjunto, el sistema adolece de una laguna ante dicho problema, pero no así el derecho que debe establecer vías para la solución de esta problemática.

En efecto, si bien es cierto nos encontramos en un nuevo paradigma en el que se ha rebasado las limitaciones de un positivismo teórico en el que *“el derecho está compuesto exclusiva y predominantemente por preceptos legislativos; es decir, normas promulgadas, explícita y deliberadamente por órganos centralizados”*³⁷¹, ello implica que a pesar de la publicidad que se ha dado a ese nuevo modelo, en la realidad el sistema jurídico aún contiene rezagos de ese positivismo y, como tal, se entiende al orden jurídico como *“completo (o sea no tiene lagunas), consistente (no presenta contradicciones) y preciso (sus normas no son vagas ni ambiguas)”*³⁷², y en consecuencia es un sistema autosuficiente que *“proveer una solución unívoca para cualquier supuesto concebible”*³⁷³.

³⁷¹ Márquez Piñero, Rafael, *Filosofía del Derecho*, México, Trillas, 2013, p. 51.

³⁷² *Idem.*

³⁷³ *Idem.*

Si esto fuera cierto y se tuviera por colmada la solución con base en una causal de improcedencia, definitivamente el sistema resulta pobre en sus soluciones. Esto es así porque actualmente el juicio de amparo no es vía para controvertir una reforma constitucional, ni existe diverso mecanismo y, en consecuencia, las irregularidades que se han presentado y que pueden presentarse en la reforma constitucional, ello no es materia de discusión – lo que es claramente contrario a la lógica y al derecho- o es simplemente una situación que carece de solución en el actual sistema.

Definitivamente, es la falta de solución lo que debe ponernos alertas sobre este problema que necesita y admite diversas respuestas como se ha visto, siendo el caso que en el actual apartado se propone la vía jurisdiccional para resolver esta situación que se verifica en la *praxis* jurídica.

En cualquier caso, de considerarse que a través de la causal de improcedencia establecida en la fracción I del artículo 61 de la Ley de Amparo, se tiene una solución para el problema, entonces el sistema aparentemente no contiene lagunas, pero ello en modo alguno permite la consistencia del sistema mismo, es decir, dada la completitud ello no admite la consistencia y por ello existe una norma que es contradictoria con las normas del sistema³⁷⁴. Si esto es así, el sistema contiene un problema al que habría que avocarse.

Sin embargo, aun no siendo este el problema planteado, permite verificar un problema que en tales supuestos contiene ya en germen el sistema jurídico.

³⁷⁴ Cfr. Nagel, Ernst y Newman, James R., *El Teorema de Gödel*, España, Tecnos, 2007. Para más información puede consultarse Hofstadter, Douglas R., *Gödel, Escher, Bach, Un Eterno y Grácil Bucle*, 9ª ed., (trad. Mario Arnaldo Usabiaga Bandizzi y Alejandro López Rousseau), España, Tusquets, 2005.

De estimar el caso contrario, es decir, que el sistema es consistente, ello llevaría a pensar que el sistema no es completo, lo que al final es el verdadero problema que se plantea ante la inexistencia de una norma que permita la impugnación de la reforma constitucional. No se trata de una mera laguna axiológica, sino de una verdadera laguna normativa.³⁷⁵

Sin mayor abstracción, lo cierto es que el sistema no resuelve el problema que se plantea por la violación de límites formales o materiales del procedimiento de reformas constitucionales, lo que en términos del principio general de impugnación y del reconocimiento constitucional y convencional del derecho humano de acceso a la justicia, hace consecuente la inclusión de un medio de control de la reforma constitucional.

Sobre este particular, resulta interesante lo afirmado por el ex ministro de la Suprema Corte Genaro Góngora Pimentel para quien el juicio de amparo era el mecanismo idóneo para el control del poder reformador de la Constitución, si bien en cuanto a los límites formales.³⁷⁶

Y, en cuanto al órgano encargado de realizar dicho control, es inconcuso que dada la naturaleza del Poder Revisor ello debe ser materia de nuestra Suprema Corte de Justicia como Tribunal Constitucional. Así,

Lo importante de las atribuciones que realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación es lograr el respeto a la Constitución de manera imparcial e independiente, a través del Juicio de Amparo, se obtiene un sistema jurisdiccional de tutela a la Constitución.³⁷⁷

³⁷⁵ Cfr. Guastini, Ricardo, *Interpretar y Argumentar*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014, pp139-148.

³⁷⁶ Góngora Pimentel, G., “¿Puede plantearse en juicio de amparo la inconstitucionalidad del procedimiento de reforma constitucional?”, *Lex. Difusión y Análisis*, num. 24, junio de 1997, pp. 5-14, en Carbonell, Miguel, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, 5ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, p. 260.

³⁷⁷ Mena Adame, Carlos, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional*, México, Porrúa, 2003, p. 277.

Así, el conocimiento y resolución de conflictos respecto de la reforma constitucional actualizarían los objetivos marcados por la reforma constitucional de diciembre de 1994, que fortalecieron la naturaleza de Tribunal Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reservando para su conocimiento, casos de verdadera importancia y trascendencia.

Las afirmaciones del doctor Góngora dan solución puntual al problema que se ha planteado en relación con los límites al Poder reformador de la Constitución, estableciendo al efecto un mecanismo que dirime las controversias que se susciten por modificaciones que devienen contrarias, formal y/o materialmente, al Texto constitucional.

Esta solución es lógica y jurídicamente plausible toda vez que se constituye en una vía idónea para que las y los gobernados impugnen la inobservancia o violación de nuestra Ley Suprema y Norma Fundamental, esto es, la defensa de nuestra Carta Magna corresponde a la protección de los derechos, decisiones, instituciones, principios y valores esenciales que son base y directriz de nuestro Estado Constitucional.

En efecto, nuestra Constitución Política, como Ley Suprema, es la norma más alta del sistema jurídico, es decir, “*no es sólo la norma de grado (jurídico) jerárquico más elevado, sino que constituye la norma axiológicamente suprema*”³⁷⁸, y como Norma Fundamental, es el sustento de todo el ordenamiento jurídico. Por ello, no puede ni debe estimarse *ex ante* la imposibilidad de contravenir una reforma constitucional, máxime los defectos de que ha adolecido, como se ha reiterado, ese procedimiento.

³⁷⁸ Pozzolo, Susanna, “Reflexiones sobre la Concepción Neoconstitucionalista de la Constitución”, en Carbonell, Miguel y García Jaramillo, Leonardo, *El Canon Neoconstitucional*, *op. cit.*, p. 170.

Más aún, resulta absurdo que una reforma constitucional que resulta inconsistente con los límites formales y materiales -obviamente contraria al orden constitucional-, no pueda ser revocada, nulificada o invalidada por las y los gobernados que son los destinatarios directos de los mandamientos constitucionales. Más absurdo aún es que en ese contexto sea imposible a las personas evidenciar y confrontar jurídicamente esas determinaciones del Poder reformador de la Constitución, lo anterior al establecer la improcedencia del juicio de protección de derechos humanos en México.

Resulta necesario señalar que de los antecedentes³⁷⁹ que dieron origen a la nueva Ley de Amparo, y que se remontan desde el 17 de noviembre de 1999, fecha en la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación convocó a los juristas mexicanos para que presentaran propuestas para la creación de una nueva Ley de Amparo, hasta la publicación de la nueva Ley Reglamentaria de la materia el día 2 de abril de 2013, mediaron diversas acciones que incluyen la reforma constitucional de 6 de junio de 2011, y las discusiones y aprobaciones de dictámenes de una Cámara y la remisión de minutas a la Colegisladora, y las modificaciones de ésta para su reenvío a la primera.

En este escenario, se resalta que en fecha 11 de octubre de 2011, en la Cámara de Senadores se discutió y aprobó en lo general el dictamen por el cual se aprobó la nueva Ley de Amparo, remitiéndose en fecha 12 de febrero de 2013, a la Cámara Revisora para los efectos legislativos correspondientes.

De esta guisa, la Comisión de Justicia de ese Órgano Legislativo emitió dictamen con la opinión de las comisiones de Gobernación y de Presupuesto y Cuenta Pública, aprobándose en lo general y en lo particular.

³⁷⁹ Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, *et al.*, (coord.), *La Nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa, 2016, pp. 1-13.

Es importante señalar que el dictamen aprobado en fecha 12 de febrero de 2013, de acuerdo al Anexo I del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, LXII Legislatura, correspondiente al Primer Periodo del Año I en esa misma fecha³⁸⁰, no precisa en sus antecedentes, contenido de la iniciativa o parte considerativa, una exposición de motivos o razones por las cuales el legislador federal estimó la inclusión de la fracción I al nuevo artículo 61, es decir, no aparece justificación alguna que sustente la causal de improcedencia del juicio de derechos humanos contra las reformas o adiciones a la Constitución.

En este sentido resulta, sino absurdo, si contradictorio, el que en la página 5, Anexo I, del contenido de la iniciativa visible en el Diario de los Debates de fecha 12 de febrero de 2013, se indique que la nueva Ley de Amparo tiene dos grandes vertientes, entre las que se destaca la primera, que precisa:

Modernizar y adecuar el juicio de amparo a los tiempos actuales, para que su tramitación sea más ágil y oportuna, así como para aumentar su protección, ampliando el ámbito de su tutela, protegiendo intereses legítimos de las personas, así como la posibilidad de que haya declaratorias generales de inconstitucionalidad para un beneficio más generalizado.³⁸¹

En efecto, es contradictorio el que se afirme la reforma del juicio de amparo para su adecuación a los tiempos actuales, importando para ello la negación de ese proceso constitucional a favor de los gobernados para controvertir una modificación a la Constitución, cuando ésta ha sido inobservada o contravenida imprudencial o intencionalmente, tal y como como se ha precisado a lo largo de este trabajo.

Más aún, si se pretende una modernización del juicio de amparo y, como indica la vertiente invocada, aumentar su protección ampliando el ámbito de su tutela, ello debería ser realizado bajo las directrices de

³⁸⁰ <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/feb/130212-3.pdf>

³⁸¹ *Idem.*

maximización del derecho, constitucional y convencional, de acceso a la justicia. Si se pretendió una actualización para mayor protección de las personas, la causal de improcedencia contemplada en la fracción I del artículo 61 de la Ley de Amparo es, en realidad, un atentado a la progresividad de los derechos humanos, específicamente, el derecho humano de acceso a la justicia.

Asimismo, de la exégesis de esa fuente legislativa, no se colige motivo, razón o finalidad para incluir en la nueva Ley de Amparo una hipótesis que ni jurídica ni socialmente es sostenible, lo primero porque, como ya se ha multicitado, es inconsistente afirmar un derecho humano de acceso a la justicia establecido constitucional y convencionalmente, imponiendo una restricción como la establecida en la fracción señalada.

Del mismo modo, no es socialmente sostenible el que el legislador federal imposibilite a las y los gobernados controvertir una reforma constitucional que resulte claramente contradictoria con el texto constitucional, tanto por la inobservancia de los límites formales como en la franca violación de los límites materiales implícitos que se corresponden con las decisiones políticas, jurídicas y axiológicas en que se funda y son directriz de nuestro Estado constitucional y democrático de Derecho. Por esta razón, existen pronunciamientos en contra de dicha causal, además de propuestas para hacer viable la procedencia del juicio de amparo en contra de reformas constitucionales³⁸².

Por esta razón, de acuerdo con la teoría de la argumentación jurídica de Luigi Ferrajoli, a decir del doctor Jaime Cárdenas, en la doctrina del

³⁸² Como la iniciativa de fecha 11 de abril de 2013, del entonces Senador David Monreal del Partido del Trabajo por la que se reformaban y adicionaban diversos artículos de la Ley de Amparo, particularmente se destacaba la derogación de la fracción I del artículo 61 de la Ley de Amparo vigente. (http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/04/asun_2964913_20130411_1365688520.pdf)

jurista italiano se precisa que las normas que se aparten de los derechos humanos resultan inválidas, por lo que de acuerdo con ello resulta consecuente deslegitimar el derecho secundario contrario a las normas constitucionales³⁸³.

Por ello, es imposible estimar una causal que nulifica el derecho de los gobernados a impugnar, vía el proceso constitucional de derechos humanos, las reformas y adiciones a la Constitución que sean *a priori* incongruentes con el procedimiento de reformas establecido en el artículo 135 constitucional, o con las decisiones políticas, jurídicas y axiológicas fundamentales.

De ahí que, por esa vía de control para los gobernados, la inobservancia o contravención al texto constitucional deviene inconstitucional y, en consecuencia, debe invalidarse por la Máxima autoridad judicial de nuestro país, y con base en una acción que por antonomasia protege los derechos humanos de las y los gobernados.

En síntesis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su Pleno constituido en Tribunal Constitucional, debe conocer de las impugnaciones que a través del juicio de amparo indirecto sean promovidas contra acciones, omisiones y normas del Poder Revisor, resolviéndose en única instancia y de manera definitiva ante esa jurisdicción constitucional. Esto supone una excepción a la naturaleza biinstancial del amparo indirecto, aunque ello es perfectamente conforme con su naturaleza “convencional” y *a posteriori*.

Lo anterior se corrobora con lo dispuesto en el artículo 28, párrafo veinte, fracción VII, de la Constitución Política Federal, que determina que

³⁸³ Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime, *La Argumentación como Derecho*, op. cit., p. 95.

las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica, podrán impugnarse únicamente mediante el juicio de amparo indirecto sin que sean objeto de suspensión.

¿Cómo es posible lo anterior cuando una de las características sustanciales del juicio de amparo lo constituye, precisamente, la suspensión del acto reclamado? Esto se explica claramente en razón del uso instrumental del amparo, por lo que dicho proceso constitucional debe adecuarse a las necesidades y, sobre todo, a los derechos de las personas, esto es, al ser una institución creada para servir a la protección y defensa de las y los gobernados contra normas, actos y omisiones de autoridad que violen derechos humanos, es inconcuso que su naturaleza no es necesaria sino contingente y, en consecuencia, se precisa para el caso su necesaria reformulación, tal y como acontece con la nueva competencia del juicio de amparo indirecto establecida en el artículo 28 constitucional. Así se reencauzaría el juicio de amparo como control de la constitucionalidad de las normas, actos u omisiones emitidos por el Poder Revisor.

En el caso de la suspensión, ésta deberá ser procedente *por analogía* a lo dispuesto en el artículo 148 de la Ley de Amparo referente al juicio de amparo en el que se reclame una norma general autoaplicativa, y en relación con el diverso 128 de la citada Ley Reglamentaria, con base en la solicitud que realice el quejoso y a efectos de no erogar perjuicio al interés social ni contravenir el orden constitucional por las consecuencias de una reforma constitucional que deviene inconstitucional.

Por tal motivo se presenta la siguiente propuesta de reformas a la Constitución Política, a la Ley de Amparo y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Vigentes	Propuestas
<p>Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:</p> <p>I. (...)</p> <p>(...)</p> <p>XVIII. Se deroga.</p>	<p>Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:</p> <p>I. (...)</p> <p>(...)</p> <p>XVIII. La Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las controversias que se deriven del procedimiento de reforma constitucional a que alude el artículo 135 de esta Constitución, en los términos de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución.</p>
<p>Art. 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean</p>	<p>Art. 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean</p>

<p>aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.</p> <p>El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.</p>	<p>aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.</p> <p>El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.</p> <p>Las controversias que surjan con motivo del incumplimiento al procedimiento establecido en el presente artículo o, por la violación de los derechos humanos, rectoría económica del Estado, dominio directo y originario de la Nación sobre sus recursos, soberanía popular, sistema representativo y democrático de gobierno, régimen federal, división de poderes, justicia constitucional y separación iglesia-Estado; y que sean objeto de impugnación, serán tramitadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resolverá en forma definitiva e inatacable.</p>
---	--

LEY DE AMPARO

Vigentes	Propuesta
<p>Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:</p> <p>I. Contra adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:</p> <p>I. Se deroga;</p> <p>(...)</p>
<p>Artículo 107. El amparo indirecto procede:</p> <p>I. (...)</p> <p>(...)</p> <p>IX. (...)</p>	<p>Artículo 107. El amparo indirecto procede:</p> <p>I. (...)</p> <p>(...)</p> <p>IX. (...)</p> <p>X. Contra reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales serán resueltas en única instancia y en forma definitiva por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Vigente	Propuesta
<p>Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:</p> <p>I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del</p>	<p>Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:</p> <p>I. De los juicios de amparo indirecto que se promuevan en contra de las reformas o adiciones</p>

<p>artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>II. (...)</p> <p>XIII. (...)</p>	<p>a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>II. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>(...)</p> <p>XIII. (...)</p> <p>XIV. (...)</p>
--	---

No menos importante es modificar Acuerdos como el 5/2013, relativo a los asuntos de la competencia del Pleno, Salas y Tribunales Colegiados.

Debe mencionarse que un elemento sustancial del Neoconstitucionalismo, paradigma en el que se inscriben la mayoría de los Estados contemporáneos, es la necesidad, más que de interpretar, de argumentar, lo que significa que los operadores jurídicos, sean autoridades o particulares, deben justificar sus acciones y decisiones, es decir, exponer las razones tanto de su actuar como de sus determinaciones.

Lo anterior, a nivel constitucional, se realiza desde el ámbito de los principios. De ahí que, si bien se comparte la inclinación de una lectura originaria de la Constitución con base en su genealogía, no menos cierto es que, hoy en día y con base en la naturaleza y teleología de los valores constitucionales, es impensable abolir la interpretación moral basada en los principios constitucionales. Estos, como sustento en el nuevo paradigma neoconstitucional, han construido un engranaje en donde moral y derecho se aproximan.

Al respecto Dworkin disiente de la posición de Scalia para quien “*la lectura moral puede ser o bien una amenaza o bien un estímulo a la libertad*”³⁸⁴, lo que resulta contrario con la existencia y permanencia del Estado constitucional y democrático de Derecho, y a la maximización de los derechos humanos y fundamentales de las personas.

Más aún, se reitera, el nuevo modelo jurídico establece el imperativo de la argumentación a través de los derechos fundamentales sustentados en un esquema jurídico-moral, tal y como se aprecia de las categorías de dignidad y justicia.

En este tenor, “*no basta ya acudir a razones exclusivamente formales – competencia del órgano y procedimiento- sino debe también acudirse a contenidos, fines y valores*”³⁸⁵, es decir, no es suficiente con que un poder constituido competente y a través de un procedimiento modifique la Constitución Política, sino que dicha actuación y decisión debe estar debidamente justificada. De ahí la imposibilidad de argumentar favorablemente una reforma constitucional que trastoque los derechos fundamentales, la soberanía popular, las formas de Estado y gobierno y la división de poderes, entre otros principios fundamentales.

Para finalizar el presente trabajo, con base en todo lo argumentado, resulta oportuno y necesario concluir con una afirmación muy ilustrativa del doctor Bidart Campos, en relación con el estado de cosas en que se encuentra nuestra Constitución Política vigente, y la situación que seguirá sufriendo mientras no se actualice un control sobre el Poder Revisor:

El sector de la constitución que se sustrae al control se identifica generalmente con el fracaso de la fuerza normativa de ese sector... cuando la constitución no se cumple o se vulnera en cualquiera de sus partes y no existe ningún medio efectivo de hacerla cumplir, o de evitar o reparar su violación, esa parte paraliza su fuerza normativa.³⁸⁶

³⁸⁴ Dworkin, Ronald, “Comentario”, en Scalia, Antonin, *op. cit.*, p. 210.

³⁸⁵ Cárdenas Gracia, Jaime, *La Argumentación como Derecho*, *op. cit.*, nota 317, p. 41.

³⁸⁶ Bidart Campos, Germán J., *op. cit.*, pp. 28 y 30.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Poder Constituyente, en ejercicio del principio político de soberanía popular, es un supra poder que establece un sistema jurídico a través de la Constitución Política, siendo los demás poderes, entre ellos el Revisor, poderes constituidos y, como tales, sujetos a los principios jurídicos de legalidad y supremacía constitucional.

SEGUNDA. El Poder Constituyente estableció principios o decisiones políticas, jurídicas y axiológicas fundamentales, que constituyen la base y directriz de nuestro actual Estado constitucional y democrático de Derecho, y que de acuerdo a la genealogía constitucional y la teleología de esos principios y valores, son límites materiales implícitos al poder de reforma constitucional.

TERCERA. El Poder Revisor, al inobservar los límites formales establecidos en el artículo 135 constitucional, o violentar el núcleo intangible constituido por las decisiones o instituciones fundamentales, contraviene los principios de legalidad y supremacía constitucional, por lo que sus actos devienen inconstitucionales.

CUARTA. Dada la existencia de precedentes en los cuales el Poder Revisor ha incumplido con el procedimiento de reformas constitucionales, y ante la posibilidad de que ello sea recurrente y se dirija a los principios o valores fundamentales de nuestro Estado constitucional, es imperativo establecer un mecanismo de protección de las decisiones políticas, jurídicas y axiológicas fundamentales, o la revisión de los actos y normas del Poder Revisor.

QUINTA. El establecimiento de una cláusula de intangibilidad resulta un medio para el reconocimiento expreso y la protección de las decisiones fundamentales en que descansa nuestro Estado constitucional y democrático de Derecho.

SEXTA. El avance de la democracia deliberativa hace consistente la posibilidad de que el procedimiento de reforma constitucional se agrave a través de mecanismos de democracia directa o semidirecta como el referéndum.

SÉPTIMA. En atención al reconocimiento constitucional y convencional del derecho humano de acceso a la justicia, resulta lógico y jurídicamente necesario la existencia de un medio de impugnación para que las y los gobernados puedan controvertir reformas constitucionales que inobserven o violen límites formales y materiales, pudiendo ser este medio el protector de los derechos humanos contra normas, actos u omisiones de las autoridades, es decir, el juicio de amparo, y ante la Máxima instancia jurisdiccional de nuestro país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional.

PROPUESTA

I. Reformar los artículos 40 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos a las formas de Estado y gobierno, y al procedimiento de reformas a la Constitución, respectivamente, lo anterior a fin de precisar nuestro carácter de Estado constitucional y democrático de Derecho, e integrar al último dispositivo citado una cláusula de intangibilidad que contenga las decisiones, instituciones, principios y valores fundamentales, base y directriz de nuestro actual Estado. El núcleo intangible estaría compuesto de las siguientes categorías: derechos humanos, rectoría económica del Estado, dominio directo y originario de la Nación sobre sus recursos, soberanía popular, sistema representativo y democrático de gobierno, régimen federal, división de poderes, justicia constitucional y separación iglesia-Estado.

II. Reformar los artículos 35 y 135 de la Ley Suprema, el primero relativo a los derechos de las y los ciudadanos y el segundo correspondiente al Poder Revisor, respectivamente, lo anterior a efecto de establecer el derecho de ciudadanas y ciudadanos a participar en el procedimiento de reformas constitucionales a través de un instrumento de participación ciudadana: el referéndum.

III. Reformar los artículos 107 y 135 de la Norma Fundamental; 61 y 107 de la Ley de Amparo, y 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, relativos, respectivamente, a las bases y principios del juicio de amparo, el Poder reformador de la Constitución, causales de improcedencia de la demanda de derechos, el amparo indirecto y los asuntos atribuidos al conocimiento del Pleno de la Suprema Corte. Asimismo, la modificación y,

en su caso, emisión de los Acuerdos Generales necesarios, a fin de establecer en favor de las y los gobernados, como medio de control de la constitucionalidad de las reformas constitucionales, el juicio de amparo, en vía indirecta y en única instancia, tramitado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien, a través del Pleno como Tribunal Constitucional, resolverá en forma definitiva e inatacable.

FUENTES DE CONSULTA

Capítulo I

Elementos básicos del procedimiento de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

BIBLIOGRÁFICAS

- ÁLVAREZ LEDESMA, Mario I., *Conceptos Jurídicos Fundamentales*, México, McGraw-Hill, 2008.
- ARISTÓTELES, *Política*, 17^a ed., trad. Antonio Gómez Robledo, México, Porrúa, 1998.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Harla, 1998.
- AYLLÓN GONZÁLEZ, María Estela, *Algunas Consideraciones en Relación al Proceso de Reforma Constitucional*, en Tenorio Adame, Manuel (coord.), *Constitucionalismo Mexicano*, México, Porrúa-Universidad Anáhuac, 2009.
- AZUARA PÉREZ, Leandro, *Sociología*, 23^a ed., México, Porrúa, 2006.
- BRAVO REGIDOR, Carlos, *et. al.*, *¿Por qué Leer a Schmitt Hoy?*, México, Fontamara, 2013.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 19^a ed., México, Porrúa, 2007.
- CARBONELL, Miguel, *Los Derechos Humanos en México*, México, Flores, 2015.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Manual de Argumentación Jurídica*, México, Porrúa-UNAM, 2014.
- CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 1994.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel *et al.*, *Historia Mínima de México*, México, El Colegio de México-Harla, 1983.
- CRUZ, Luís M., *La Constitución como Orden de Valores. Problemas Jurídicos y Políticos*, España, 2005.
- DE LA CUEVA Y DE LA ROSA, Mario, *Teoría de la Constitución*, 2^a ed., México, Porrúa, 2014.

- FAYA VIESCA, Jacinto, *Teoría Constitucional*, México, Porrúa, 2002.
- FERREYRA, Raúl Gustavo, *Reforma Constitucional y Control de Constitucionalidad*, México, Porrúa, 2007.
- FIX-FIERRO, Héctor, y VALADEZ, Diego (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto Reordenado y Consolidado. Anteproyecto*, México, UNAM, 2016.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 59 reimp. (1ª ed., 1940), México, Porrúa, 2006.
- KUHN, Tomás S., *La Estructura de las Revoluciones Científicas*, México, FCE, 2011.
- MARTÍN DE VILLODRES, María Isabel, *Principio de Proporcionalidad y Neoconstitucionalismo*, Medellín, 2014.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, 19ª ed., México, Porrúa, 1984.
- QUIROZ ACOSTA, Enrique, *Teoría de la Constitución*, 3ª ed., México, Porrúa, 2005.
- RABASA MISHKIN, Emilio O., *Historia de la Constituciones Mexicanas*, 3ª ed., México, IIJ-UNAM, 2002.
- ROJAS AMANDI, Víctor Manuel, *Filosofía del Derecho*, México, Oxford, 2010.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, *La Democracia Constitucional*, México, FCE, 2013.
- SCALIA, Antonin, *Una Cuestión de Interpretación*, trad. Gonzalo Villa Rosas, Perú, Palestra, 2015.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza, 2011.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 32ª ed., México, Porrúa, 1998.
- VIGO, Rodolfo Luis, *Interpretación (Argumentación) Jurídica en el Estado de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Rubinzal Culzoni, 2015.
- XIRAU, Ramón, *Introducción a la Historia de la Filosofía*, 13ª ed., México, UNAM, 2010.

LEYES

- *Agenda de Amparo 2018*, México, ISEF, 2018.

RESOLUCIONES

- Tesis P.LXV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXX, diciembre de 2009, p. 8.

Capítulo II

Marco Jurídico

BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *Teoría General del Estado*, 2ª ed., México, Oxford, 2003.

- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, 3ª ed., México, Oxford, 2008.

- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Primera Ley de Amparo de 1861*, México, UNAM, 1980.

- BIDART CAMPOS, Germán J., *El Derecho de la Constitución y su Fuerza Normativa*, México, IIJ-UNAM, 2003.

- BURGOA ORIGUELA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 41ª ed., México, Porrúa, 2006.

_____ *Las Garantías Individuales*, 23ª ed., México, Porrúa, 1991.

- CARBONELL, Miguel, *Los Derechos Humanos en México*, México, Flores, 2015.

- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Manual de Argumentación Jurídica*, México, Porrúa-UNAM, 2014.

- CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 16ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2013.

- CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, *Nuevo juicio de Amparo*, 12ª ed., México, Porrúa, 2013.

- COVIÁN ANDRADE, Miguel, *El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2001.
- DÍAZ-ARANDA, Enrique, *Dolo*, 5ª ed., México, Porrúa, 2004.
- GUASTINI, Riccardo, *Estudios de Teoría Constitucional*, (edición y presentación de Miguel Carbonell. No se indica número de edición), México, Fontamara, 2001.
- LAN ARREDONDO, Arturo Jaime, *Sistemas Jurídicos*, México, Oxford, 2008.
- LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, trad. W. Roces, Buenos Aires, Ediciones Siglo Veinte, 1980.
- LÓPEZ MONROY, José de Jesús, *Sistema Jurídico del Common Law*, 4ª ed., México, Porrúa, 2006.
- MATUTE, Álvaro, “Los Años Revolucionarios (1910-1934)”, en Von Wobeser, Gisela (coord.), *Historia de México*, 2ª ed., México, FCE, 2014.
- MEDELLÍN URQUIAGA, Ximena y FIERRO FERRÁEZ, Ana Elena, *De las Garantías Individuales a los Derechos Humanos: ¿Existe un cambio de paradigma?*, México, CNDH, 2015.
- MERRYMAN, John Henry y PÉREZ-PERDOMO, Rogelio, *La Tradición Jurídica Romano-Canónica*, 3ª ed., trad. Eduardo L. Suárez, México, FCE, 2014.
- POPPER, Karl R., *La Lógica de la Investigación Científica*, Madrid, Tecnos, 1980.
- RABASA MISHKIN, Emilio O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*, 3ª ed., México, IIJ-UNAM, 2002.
- REYES HEROLEZ, Jesús, *El Liberalismo Mexicano*, Tomo I, 2ª ed., México, FCE, 1974.
- ROURA GÓMEZ, Santiago A., *La Defensa de la Constitución en la Historia Constitucional Española*, Madrid, Centro de estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

- SCALIA, Antonin, *Una Cuestión de Interpretación*, trad. Gonzalo Villa Rosas, Perú, Palestra, 2015.
- SCHWABE, Jürgen (compilador), *Cincuenta Años de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán*, trad. Marcela Anzola Gil, Colombia, 2003.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del Estado*, 15ª ed., México, Porrúa, 2000.
- SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, 3ª ed., México, Porrúa, 2002.
- SOBERANES DÍEZ, José María, *Análisis Formal de las Reformas Constitucionales*, México, UNAM-IIJ, 2015.
- SUÁREZ CAMACHO, Humberto, *El Sistema de Control Constitucional en México*, 3ª ed., México, Porrúa, 2011.
- XIRAU, Ramón, *Introducción a la Historia de la Filosofía*, 13ª ed., México, UNAM, 2010.

LEYES

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ed. Facsimilar, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000.
- *Agenda de Amparo 2018*, México, ISEF, 2018.
- *Constitución Española*, Edición preparadas por Luis Martín Rebollo, Navarra, Thomson-Aranzadi, 2003.
- *Costituzione della Repubblica Italiana*, Edizioni Bignami, 2006.
- *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, München, Deutscher Taschenbuch Verlag, 2010.
- *Ley de Amparo comentada*, México, Themis, 2008.

RESOLUCIONES

- Jurisprudencia P./J. 39/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XVI, septiembre de 2002, p. 1136; registro: 185941.

- Jurisprudencia P./J. 40/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XVI, septiembre de 2002, p. 997; registro: 186044.
- Tesis P.LXII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. X, septiembre de 1999, p. 11; registro: 193249.
- Tesis P.LXIII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. X, septiembre de 1999, p. 13; registro: 193250.
- Tesis P.IX/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XXV, abril de 2007, p. 6; CD-ROM IUS: 172, 650.
- Tesis P.4/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, t. XXIX, abril de 2009, p. 1104; registro: 167591.
- Amparo en Revisión 1334/98. 9 de septiembre de 1999. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.
- Amparo en Revisión 186/2008. 29 de septiembre de 2008. Ponente: José Ramón Cossío Díaz.
- Controversia Constitucional 48/2001. 6 de septiembre de 2002. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.
- Acción de Inconstitucionalidad 168/2007, y acumulada 169/2007. 18 de diciembre de 2007. Ponente: Sergio A. Valls Hernández.

ELECTRÓNICAS

<http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=6014&Clase=DetalleTesisEjecutorias>

http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Ministros2/AGOM_Ejecutoria_186-2008.pdf

http://207.249.17.176/Transparencia/Epocas/Pleno/Novena%20%C3%A9poca/2001/48_01.pdf

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2973/5.pdf>

<http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html#t10>

http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_esp/lo_002_1980.pdf

<http://www.aldf.gob.mx/archivo-e729441a273ead3d5c05a2c0df36b0df.pdf>

<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:costituzione>

<http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>

<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>

Capítulo III

Control de las Reformas a la Constitución General de la Republica

BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Chistian, *Los Derechos Sociales como Derechos Exigibles*, Madrid, Trotta, 2002.
- ATIENZA, Manuel, *El Derecho como Argumentación*, 5ª ed., México, Fontamara, 2015.
- BIDART CAPOS, Germán J., *El Derecho de la Constitución y su Fuerza Normativa*, México, UNAM-IIJ, 2003
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 19ª ed., México, Porrúa, 2007.
- CARBONELL, Miguel, y GARCÍA JARAMILLO, Leonardo, *El Canon Neoconstitucional*, Madrid, Trotta, 2010.
- _____ *Los Derechos Humanos en México*, México, Flores, 2015.
- CÁRDENA GRACIA, Jaime, *Poderes Fácticos e Incompatibilidades Parlamentarias*, México, INAM-IIJ, 2006.
- CÁRDENAS MÁRQUEZ, Carlos, *Democracia Participativa y Justicia Electoral*, en *Cultura Democrática: Abstencionismo y Participación*, Memoria IV Congreso Internacional de Derecho Electoral, México, 2006.

- COLOMBO MARÚA, Ignacio, *Límites a las Reformas Constitucionales*, Buenos Aires, Astrea, 2011
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, *Derecho y Poder*, 1ª ed., México, FCE-IIJ, 2009.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Tomo I, México, Tirant lo Blanch, 2017.
- CRUZ GAYOSSO, Moisés, *et. al.*, *Teoría General del Estado*, México, IURE, 2006.
- FAYA VIESCA, Jacinto, *Teoría Constitucional*, México, Porrúa, 2002.
- FERREYRA, Raúl Gustavo, *Reforma constitucional y control de constitucionalidad*, México, Porrúa, 2006.
- FLORES OLEA, Víctor, *Entre la Idea y la Mirada, ¿Qué Democracia para México?*, México, Océano, 1997.
- GUASTINI, Riccardo, *Estudios de Teoría Constitucional*, (edición y presentación de Miguel Carbonell. No se indica número de edición), México, Fontamara, 2001.
- GUERRERO ZAZUETA, Arturo, *¿Existe un Bloque de Constitucionalidad en México?*, México, CNDH, 2015.
- KELSEN, Hans, *La Garantía Jurisdiccional de la Constitución*, trad. Raúl Tamayo Salmorán, México, UNAM-IIJ, 2016.
- MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., *Derecho Constitucional en México*, 2ª ed., México, (impreso en Porrúa Print), 2015.
- _____ *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, (no señala editorial), 2016.
- OTERO SALAS, Filiberto, *Los Instrumentos de Control Político y Jurisdiccional en el Estado Constitucional*, México, Porrúa, 2008.
- RAGONE, Sabrina, *El Control Judicial de la Reforma Constitucional*, trad. Rodrigo Brito Melgarejo, México, Porrúa-IMDPC, 2012.
- ROJAS AMANDI, Víctor Manuel, *Filosofía del Derecho*, México, Oxford, 2010.

- SCALIA, Antonin, *Una Cuestión de Interpretación*, trad. Gonzalo Villa Rosas, Perú, Palestra, 2015.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 32^a ed., México, Porrúa, 1998.
- VÁZQUEZ GÓMEZ BISOGNO, Francisco, *La Defensa del Núcleo Intangible de la Constitución*, México, Porrúa, 2012.
- XIRAU, Ramón, *Introducción a la Historia de la Filosofía*, 13^a ed., México, UNAM, 2010.

DICCIONARIOS

- *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, Tomo II, PJF-CJF, UNAM-IIJ, México, 2014.

PUBLICACIONES

- *Revista de Derecho Político*, Madrid, 1992, núm. 37, 1992.
- *Revista de Derecho Público*, Venezuela, 2010, núm. 121, Ene-Mar, 2010.

LEYES

- *Constitución Política de Colombia 1991*, Colombia, 2014.

RESOLUCIONES

- Jurisprudencia 2^a./J. 57/2017, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Segunda Sala, t. II, junio de 2017, p. 1078; registro: 2014433.
- Jurisprudencia, P./J. 21/2014, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, t. I, abril de 2014, p. 204, registro: 2006225.
- Jurisprudencia P./J. 21/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, t. XV, abril de 2002, p. 950; registro, 187,055.
- Tesis, 1^a. XIV/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, t. XII, octubre de 2002, p. 1091; registro, 191,066.

ELECTRÓNICAS

https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf

[http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)

[32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)

http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2015-ley-de-participacion-ciudadana-del-distrito-f#TÍTULO_PRIMERO_txt

Capítulo IV

Reforma Constitucional o Legal

BIBLIOGRÁFICAS

- BIDART CAMPOS, Germán J., *El Derecho de la Constitución y su Fuerza Normativa*, México, IIJ-UNAM, 2003.
- CARBONELL, Miguel, y GARCÍA JARAMILLO, Leonardo, *El Canon Neoconstitucional*, Madrid, Trotta, 2010.
- _____ (coord.), *Derecho Constitucional*, Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, México, UNAM-IIJ, 2004.
- _____ *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, 5ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2004.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Manual de Argumentación Jurídica*, México, Porrúa-UNAM, 2014.
- _____ *La Argumentación como Derecho*, 3ª reimp. (1ª ed. 2005), México, UNAM-IIJ, 2016.
- CARPIZO, Jorge, *Nuevos Estudios Constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2000.
- COLOMBO MARÚA, Ignacio, *Límites a las Reformas Constitucionales*, Buenos Aires, Astrea, 2011.

- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *et al.*, (coord.), *La Nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa, 2016.
- COVIÁN ANDRADE, Miguel, *El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2001.
- DE LA CUEVA Y DE LA ROSA, Mario, *Teoría de la Constitución*, 2ª ed., México, Porrúa, 2014.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Ensayos sobre Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, 2004.
- GUASTINI, Riccardo, *Estudios de Teoría Constitucional*, (edición y presentación de Miguel Carbonell. No se indica número de edición), México, Fontamara, 2001.
- _____ *Interpretar y Argumentar*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.
- KELSEN, Hans, *La Garantía Jurisdiccional de la Constitución*, México, UNAM-IIJ, 2016.
- LUNA CASTRO, José Nieves, *La Suprema Corte como Órgano de Legalidad y Tribunal Constitucional*, México, Porrúa, 2006
- MÁRQUEZ PIÑERO, Rafael, *Filosofía del Derecho*, México, Trillas, 2013.
- MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., *Derecho Constitucional en México*, 2ª ed., México, (impreso en Porrúa Print), 2015.
- _____ *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, 2016.
- MENA ADAME, Carlos, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional*, 1ª ed., México, Porrúa, 2003.
- NAGEL, Ernst y NEWMAN, James R., *El Teorema de Gödel*, España, Tecnos, 2007.
- PRIETO SANCHÍS, Luís, *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales*, Madrid, Trotta, 2003.

- RABASA MISHKIN, Emilio O., *Historia de la Constituciones Mexicanas*, 3^a ed., México, IIJ-UNAM, 2002.
- URIBE ARZATE, Enrique, *El Tribunal Constitucional*, 2^a ed., México, Porrúa-UAEM, 2008.

PUBLICACIONES

- *Revista de Derecho Público*, Venezuela, 2010, núm. 121, Ene-Mar, 2010.

LEYES

- *Constitución Española*, Navarra, Thomson-Aranzadi, 2003.
- *Costituzione della Repubblica Italiana*, Edizioni Bignami, 2006.
- *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, München, Deutscher Taschenbuch Verlag, 2010.

ELECTRÓNICAS

http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/constitution_espagnol.pdf

<http://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/lov-18140517-000-spa.pdf>

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2390/4.pdf>

<http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/feb/130212-3.pdf>

http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/04/asun_2964913_20130411_1365688520.pdf

<https://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/59a/588/5d9/59a5885d9b2c7133832865.pdf>