



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EL CONTROL DE LAS REFORMAS A LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS**

TESIS

Que para obtener el título de:

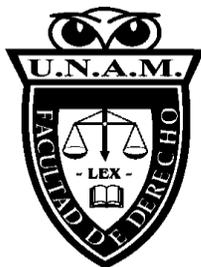
Licenciada en Derecho

PRESENTA

Alejandra Stephanie Quezada Ferreira

DIRECTOR DE TESIS

Rodrigo Brito Melgarejo



Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A Dios

A la Universidad Nacional Autónoma de México

A mi familia, especialmente a mis padres y mi hermano por su amor, su guía y su apoyo incondicional para seguir mis sueños

A mis amigos, que siempre creyeron en mí y me alentaron

A mis profesores, que contribuyeron con su tiempo y conocimiento a mi formación, en especial aquellos que me inspiraron y compartieron sus enseñanzas en el área de Derecho Constitucional

A mi asesor de tesis, quien con su dirección, conocimiento, experiencia y consejos ha sido posible culminar este trabajo

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	6	
CAPÍTULO I		
GENERALIDADES DEL CONTROL A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES A NIVEL FEDERAL.....		8
1.1 <i>Conceptos para hablar de Supremacía Constitucional</i>	8	
1.1.1 <i>Soberanía y configuración del Estado</i>	8	
1.1.2 <i>Soberanía y Constitución</i>	17	
1.1.3 <i>Supremacía Constitucional y el caso mexicano</i>	21	
1.2 <i>Poder y Constitución</i>	32	
1.2.1 <i>Constitución rígida y flexible</i>	32	
1.2.2 <i>Poder Reformador</i>	34	
1.2.3 <i>Poder Constituyente</i>	35	
1.2.4 <i>Poder Constituido</i>	37	
1.2.5 <i>¿Poder Reformador es sinónimo de Poder Constituyente?</i>	38	
1.3 <i>Modificación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	42	
1.3.1 <i>Necesidad de reformar la Constitución y relevancia de los límites</i>	42	
1.3.2 <i>Reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	44	
CAPÍTULO II		
ANÁLISIS HISTÓRICO DEL POSICIONAMIENTO IDEOLÓGICO DE MÉXICO EN EL CONTROL DE LAS REFORMAS A LA CARTA MAGNA.....		50
2.1 <i>Antecedentes del México independiente al siglo XIX</i>	50	
2.1.1 <i>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824</i>	50	
2.1.2 <i>Régimen centralista</i>	56	
2.1.3 <i>Constitución Política de la República Mexicana de 1857</i>	65	
2.2 <i>Siglo XX</i>	68	
2.2.1 <i>Texto original de la Constitución de 1917</i>	68	

2.3 Siglo XXI.....	69
2.3.1 Artículo 135 constitucional ¿contiene o no un control de las reformas a la Constitución?.....	69
2.3.2 ¿Según la trayectoria judicial, algún medio de control existente procede en contra de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?.....	72
2.3.2.1 Juicio de amparo.....	72
A. Amparo en revisión 1334/1998.....	73
B. Amparo en revisión 186/2008.....	76
C. Amparo en revisión 2021/2009.....	81
2.3.2.2 Acción de inconstitucionalidad.....	87
2.3.2.3 Controversia constitucional.....	92
2.3.3 Participación ciudadana.....	98
2.3.3.1 Consulta popular y las reformas constitucionales.....	98
2.4 Conclusión a más de 100 años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	105

CAPITULO III

CONTROL DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN EL DERECHO COMPARADO.....	108
3.1 Control previo. El caso de Chile.....	109
3.1.1 Control previo.....	114
3.2 Control codificado previo y sucesivo. El caso de Colombia.....	130
3.2.1 Control Previo.....	135
3.2.2 Control Sucesivo.....	139
3.3 Control por vicios formales y materiales. El caso de Perú.....	161
3.4 Conclusiones de un estudio comparado.....	188

CAPITULO IV

HACIA UN CONTROL DE LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	192
--	-----

<i>4.1 Planteamientos sobre un control de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	192
<i>4.2 Propuestas para el control de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	201
<i>4.2.1 Control previo</i>	202
<i>4.2.2 Control posterior</i>	207
CONCLUSIONES.....	220
ANEXO I.....	225
ANEXO II.....	237
ANEXO III.....	251
FUENTES.....	260

INTRODUCCIÓN

En 1917, año en que se publicó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el poder constituyente tenía como tarea fundamental dar forma a un nuevo Estado después de una revolución gestada a partir de las necesidades sociales imperantes del momento. En ese sentido, la Constitución fue el reflejo de esas necesidades y el instrumento en el cual se plasmaron ideales, principios e instituciones que serían los pilares fundamentales del Estado Mexicano, además de decisiones que tuvieron lugar incluso desde la independencia de México, tales como optar por un modelo presidencial y federalista.

No obstante que la Constitución federal es clasificada como rígida debido a que el procedimiento de reforma a la misma es más complejo y exige mayores requisitos que para la modificación a una ley ordinaria, la realidad indica que hasta el 06 de junio de 2019 se han publicado en total 238 decretos de reforma¹ y en consecuencia la Constitución federal tiene un total de 718 modificaciones a sus artículos (1º al 136)².

Solo 22 artículos no han sido reformados, mientras que de los 114 que han tenido cambios se puede destacar que la última modificación -a la fecha en la que se concluyó esta investigación- fue a los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; en materia de paridad entre géneros, decreto de reforma que fue publicado el 06 de junio de 2019 en el Diario Oficial de la Federación. El artículo que se ha reformado más veces es el 73 con un total de 82 modificaciones, la última de estas fue realizada el 15 de mayo de 2019; le siguen artículos 123 y 27, que fueron reformados en 27 y 20 ocasiones respectivamente.³

¹ Información parlamentaria publicada en la página oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm

² Información obtenida del sumario de reformas a la Constitución, publicado en la página oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario.htm>

³ Información obtenida de la página oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de las reformas constitucionales por artículo http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

Ello demuestra que en los hechos la modificación de nuestra Constitución, incluso de contenidos que parecían esenciales e inamovibles es flexible. Por eso es posible colegir que los derechos y principios fundamentales sobre los que se erige el Estado mexicano son frágiles ante la posibilidad de ser cambiados a partir de la modificación del texto constitucional, que no necesariamente refleja la voluntad del pueblo y que inclusive podría ir en contra de contenidos de avanzada que han sido incorporados después de la expedición de la Carta Magna.

A pesar del riesgo que implica lo anterior, hoy día no existe algún mecanismo jurídico de defensa frente al escenario de abuso de poder que implicaría que el contenido de una reforma constitucional atentara contra la voluntad del poder soberano, plasmada en el contenido de la propia Constitución.

En consecuencia, esta investigación tiene el objetivo de estudiar y atender el planteamiento de la propuesta de un control de las reformas a la Constitución federal, con el objeto de colmar un vacío jurídico que pone en riesgo los principios fundamentales establecidos por el poder constituyente, la voluntad del pueblo y los avances materializados en el texto constitucional.

Hasta junio de 2019 no han sido reformados los artículos: 8, 9, 12, 13, 23, 38, 39, 47, 50, 57, 64, 68, 80, 81, 86, 91, 118, 126, 128, 129, 132 y 136.

CAPÍTULO I

GENERALIDADES DEL CONTROL A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES A NIVEL FEDERAL

1.1 Conceptos para hablar de Supremacía Constitucional

1.1.1 Soberanía y configuración del Estado

Si bien la soberanía es un concepto indeterminado debido a la pluralidad de definiciones que atienden a diversos momentos históricos y perspectivas socio-culturales, existe una convergencia mayoritaria en la aceptación del Estado como titular de la misma, empero toda vez que el Estado es una ficción jurídica se requiere de un depositario que además esté en posibilidad real de ejercer el poder soberano.

En palabras de Esmein:

L'Etat, sujet et titulaire de la souveraineté, n'étant qu'une personne morale, une fiction juridique, il faut que la souveraineté soit exercée en son nom par des personnes physiques, une ou plusieurs, qui veuillent et agissent pour lui. Il est naturel et nécessaire que la souveraineté, à côté de son titulaire perpétuel et fictif, ait un autre titulaire actuel et agissant, en qui résidera nécessairement le libre exercice de cette souveraineté.⁴

Así, cabe señalar que la soberanía en la Edad Media y principalmente en Europa se entendía como una ficción que justificaba la idea de que el rey o monarca era el Estado mismo⁵, detentando la totalidad del poder. Sin embargo, a partir de la

⁴ “El Estado, sujeto y titular de la soberanía, no es sino una persona moral, una ficción jurídica; es preciso que la soberanía sea ejercida en su nombre por personas físicas, una o varias que quieran y obren por él. Es natural y necesario que la soberanía, al lado de su titular perpetuo y ficticio, tenga otro titular actual y activo, en quien residirá necesariamente el libre ejercicio de esta soberanía”. Esmein, Adhémar, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 7ª edición, Francia, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1921, Tomo I, p. 4.

⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 40ª edición, México, Porrúa, 2001, p. 5.

Revolución francesa hay un cambio importante, en el sentido de que el depositario de la soberanía no es una persona por mandato divino, sino que el titular sería el pueblo.

La nueva concepción del poder soberano se basó en dos características, la primera es la independencia cuyo enfoque es al exterior del Estado, en el ámbito de las relaciones internacionales, por ello consiste en la no subordinación del Estado frente a otros; la segunda característica se enfocó hacia el interior del Estado y es la supremacía, la cual se tradujo en el poder ejercido sobre los individuos⁶.

En consecuencia, el poder soberano que se había transferido del monarca al pueblo en realidad fue ejercido por un grupo limitado de personas físicas que ocupaban posiciones de gobierno que por sus funciones les permitían la titularidad y ejercicio ilimitado del poder. Por ello Felipe Tena Ramírez consideró que el poder soberano estaba realmente depositado en los órganos o gobernantes, lo cual observa como un fracaso de la teoría europea de la soberanía y su ejercicio.⁷

Otra teoría desarrollada sobre el cuestionamiento teórico-práctico de la titularidad y el ejercicio de la soberanía fue la norteamericana, la cual, no obstante que pertenece a un sistema jurídico de la familia del *common law*, tiene importantes aportaciones a la configuración de nuestro Estado. Esto fue posible en parte porque el sistema norteamericano se aleja en algunos aspectos del *common law* de Gran Bretaña. Por otra parte, en México ha permeado la influencia norteamericana, por ejemplo en la adopción del modelo federal y entre otros, la corriente teórica desde la que se entiende y ejerce la soberanía.

En esa línea de ideas, es pertinente decir que la teoría norteamericana se caracteriza porque admite que la soberanía es un elemento propio del Estado, sin embargo, la soberanía no reside en los gobernantes, sino que se reconoce que el

⁶ *Ibidem*, p. 6.

Véase también Lazcano Fernández, Román, *Análisis comparado del Poder Constituyente. Imposibilidad constitucional para convocar por vía de derecho a una asamblea constituyente en México*, México, Porrúa, 2006, p.157.

⁷ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 9.

titular originario es la voluntad del pueblo⁸. Con ello se incluye a la totalidad de la población del Estado, incluso en el pasado y el futuro.

El pasado porque las generaciones anteriores y sus exigencias dejan conquistas en principios fundamentales y derechos a las generaciones venideras, así mismo con esta idea del titular de la soberanía se incluye a las generaciones futuras porque la voluntad del pueblo existirá en tanto exista un pueblo.

Ahora bien, si se acepta que se le atribuya la soberanía al pueblo en la expresión de su voluntad y no a través del ejercicio de unos cuantos, se corre el riesgo de que el poder soberano lejos de ser un elemento protector del Estado hacia el exterior y de orden al interior del Estado, sea un elemento ambiguo, incomprensible, incierto y la consecuencia sea inseguridad jurídica e inestabilidad en nuestro sistema jurídico.

Aquella preocupación también fue atendida por la teoría norteamericana y quedó salvada con la incorporación de un documento que ciertamente es opuesto a la postura del *common law*, empero fue resultado del afán de alejarse de algunos elementos de la corona de Gran Bretaña y adicionalmente resultó compatible con la tradición jurídica en México. Así la voluntad del pueblo debía ser materializada en el contenido de la Constitución, ello en sí mismo como un acto de ejercicio del poder soberano, en virtud de que originariamente la soberanía corresponde al pueblo, quien primero conformó el Estado y posteriormente expide su ley fundamental.⁹

Debe notarse que sobre el origen del Estado existen muchas teorías y se han rastreado vestigios de los primeros Estados en civilizaciones tan antiguas como la Griega; sin embargo, si algo es certero es que no existe consenso, salvo en una característica -que es la que ocupa la presente investigación-, la cual consiste en la constitucionalidad, así “los orígenes del Estado constitucional son relativamente recientes. El Estado, que es el objeto del Derecho Constitucional, nace en el momento en que se aprueba su organización jurídica a través de la Constitución”¹⁰.

⁸ *Idem*.

Véase también Lazcano Fernández, Román, *op. cit.*, p.158, 159.

⁹ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp.10, 11.

¹⁰ Barragán Barragán, José, *et. al.*, *Teoría de la Constitución*, 8ª edición, México, Porrúa, 2016, p. 5.

Las ideas de Rousseau, específicamente aquellas que refieren a la voluntad general, explican el origen del Estado como producto de un devenir histórico y como consecuencia de un elemento detonante llamado soberanía, en el cual radica la estabilidad, organización y continuidad del Estado.

Tomando en cuenta lo anterior es posible la existencia de la postura que defiende que la evidencia histórica demuestra que la teoría de Rousseau es la que mejor explica el nacimiento del Estado mexicano, toda vez que después de haber alcanzado la independencia de la corona española, México promulgó su primera Constitución, como resultado del triunfo en un movimiento armado que a pesar de la diversidad de posturas e ideales, culminó con una coincidencia de luchas.

Es aceptable la confusión anterior incluso para los integrantes del Congreso Constituyente de 1916-1917, quienes afirmaban que las ideas de Rousseau sobre el origen del Estado y la soberanía habían sido la influencia teórica de los constituyentes de 1824, sin embargo, en realidad la teoría que acompaña la consolidación de México como país independiente es más apegada a la tradición española y a la idea de soberanía nacional y no popular.¹¹

En parte el Congreso Constituyente de 1823-1824 se vio fuertemente influenciado de las tendencias españolas debido a que diputados del Congreso Constituyente como Miguel Guridi y Alcocer y Miguel Ramos Arizpe fueron antes integrantes de las Cortes de Cádiz, que expidieron la Constitución del mismo nombre, la cual tuvo vigencia en la Nueva España (antes de la independencia y de que surgiera como un nuevo Estado llamado Estados Unidos Mexicanos).

Tanto en las Cortes de Cádiz como en el Congreso Constituyente de 1823-1824 se discutió con vigor la teoría de Rousseau y, en el segundo, además la idea de soberanía adoptada en Norteamérica. En ambas se rechazaron las ideas del ginebrino.

El diputado José Mariano Marín señaló al respecto:

Que la doctrina contraria nos conduce inevitablemente a la monarquía absoluta pues bastaría que un solo hombre legislara, gobernara y administrara justicia, con la que

¹¹ *Ibidem*, p. 108.

hiciera lo que tuviese por conveniente y acertado. Que contra esto, no vale la autoridad de Rousseau, cuyas doctrinas, que aquí se han leído, son contradictorias y obligan a decir que es un loco, porque después de presentar el cuadro magnífico de los derechos del hombre, hace que este se despoje de todos a disposición de la sociedad, quedando así reducido a la esclavitud. Que la voluntad general ha sido reconocida en tiempo de los gobiernos absolutos, en cuya comprobación leyó dos pasajes de Suárez y Belarmino que la reconocen, y que aun los defensores de los monarcas absolutos apelan a ella para sostener los supuestos derechos de éstos [...]¹²

El rechazo a la teoría de Rousseau se articulaba debido a las implicaciones que para los constituyentes tenía el elegir la postura por la soberanía nacional o bien la soberanía popular, es decir, el debate teórico y doctrinario más allá de versar en el titular de la soberanía se refería al modelo de Estado central o federal. La soberanía popular desarrollada por Rousseau era asociada con el argumento de quienes proponía un modelo de Estado central. Uno de ellos era el Diputado Becerra, quien en un intento por sustentar la propuesta citó fragmentos de la obra de Rousseau.

Finalmente el Congreso Constituyente de 1823-1824 decidió adoptar un proyecto de Estado federal teniendo en ello la influencia norteamericana y siendo la expresión más concreta del rechazo al sistema que les fue impuesto en la Colonia, así creían que el nuevo Estado se mantendría alejado de la anarquía y de manera simultánea se evitaba que nuevamente una minoría dominara a la mayoría.

Sin embargo y de forma un tanto incongruente, el Congreso Constituyente había cedido a la influencia española de forma que el concepto de soberanía que se usó en la Constitución de Cádiz se trasladó a la primera Constitución del México independiente¹³.

En suma, la conclusión de los debates del Congreso Constituyente de 1823-1824 sobre la soberanía fue la adopción del concepto de soberanía nacional, a partir

¹² Crónicas del Acta Constitutiva de la Federación, Cámara de diputados XLIX Legislatura del Congreso de la Unión, México, Sesión de 7 de diciembre de 1823, p. 243.

¹³ Barragán Barragán, José, *et. al., op. cit.*, p. 113.

del cual el titular de ese poder es la nación, entendida para los constituyentes mexicanos como el territorio y los habitantes, en paralelismo a la idea de que la soberanía residía en la comunidad, idea a cargo de la Escuela clásica española.¹⁴

Además al adoptar el modelo federal, se admitió como único titular de la soberanía a la nación, no así a sus partes integrantes, las cuales tenían autonomía, sin embargo, habían cedido su poder soberano y por consiguiente se convertían en ficciones jurídicas para fines prácticos de organización, estructura del Estado y gobernabilidad. Por ello, también se adoptó la idea de la representación popular como una vía para que fuera posible que un grupo de personas ejerciera los diversos poderes que dan funcionalidad a un Estado, sin que ello estuviera en pugna con el poder soberano de la nación, toda vez que los pobladores son quienes eligen a su grupo de representantes.

Queda claro entonces que el Estado mexicano no surgió como un pacto, sino a partir de una lucha armada caracterizada por diversas posturas, aspiraciones y grupos, empero, el consenso evidente vino después de lograda la independencia, pues la circunstancia exigía erigir un Estado nuevo, en el que queda claro que el objetivo fue subsanar la principal carencia de la época colonial, es decir, garantizar un régimen donde los pobladores tuvieran el poder más amplio en el Estado, que incluso ha sido considerado como un elemento que lo constituye, este poder es la soberanía.

Es por ello que en el Congreso Constituyente de 1856-1857 tuvo lugar a debate la soberanía y como resultado hubo un cambio aparente de titular. Así la soberanía ya no residiría en la nación (territorio y habitantes) sino en el pueblo. Sin embargo, ello no implicó un debate profundo en el que se replanteara la posición del Estado mexicano respecto de la corriente teórica de la concepción de soberanía, pues los constituyentes mexicanos solo tenían la intención de que al usar el término pueblo en vez de nación se expusiera con mayor claridad el titular de la soberanía¹⁵ y por consiguiente también sería más sencillo transmitir la idea del federalismo,

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Ibidem*, p. 115.

representación popular y la justificación del control del poder y el gobierno al servicio del pueblo.

A pesar de que los primeros constituyentes (1823-1824) rechazaron la teoría de Rousseau, el Congreso Constituyente de 1916-1917 no se opuso ni se dio a la tarea de apoyar la teoría; ello porque tenían la creencia de que justamente las ideas de Rousseau habían servido de sustento a la soberanía que configuró el Estado mexicano de principios de siglo XIX.

Muestra de ello es el dictamen del proyecto del artículo 39 en el que se lee: “[...] de tal manera, que nuestros triunfos, nuestras prosperidades y todo aquello que en nuestra historia política tenemos de más levantado y de más querido, se encuentra estrechamente ligado con la soberanía popular.”¹⁶

Por lo tanto en 1917 simplemente pretendieron darle continuidad a este planteamiento sin necesidad de una defensa; no obstante fue hasta 1974 que dichas ideas pudieron desmentirse pues hasta ese año fueron publicadas las crónicas del Congreso Constituyente de 1823-1824, aunque lo cierto es que ello no causó mayor cambio.

El motivo de lo anterior estriba en que, más que un debate doctrinario de las diversas teorías del origen del Estado y la soberanía, lo que fue realmente importante para todos los congresos constituyentes antes detallados¹⁷ era una idea clara de que desde ese momento y como legado para generaciones futuras, el pueblo, es decir, los habitantes tendrían el máximo poder sobre todo el Estado y por consiguiente la calidad de vida y oportunidades de desarrollo que les ofrecería el gobierno a través de sus representantes como la parte activa de la maquinaria que constituye la ficción llamada Estado.

Es por ello que a pesar de que el Congreso Constituyente de 1823-1824 se pronunció por el rechazo a la teoría norteamericana, lo cierto es que al tomar a dicho

¹⁶ *Ibidem*, p. 116.

¹⁷ Nótese que se hace referencia únicamente a los congresos que crearon las constituciones federales.

Para los fines de este capítulo no resulta oportuno abordar los periodos de centralismo, pues actualmente nos rige una constitución que instaura un Estado de corte federal.

pueblo como influencia y elegir el sistema de Estado federal intrínsecamente se incorporaron otras ideas. Una de ellas fue que la expresión concreta de lo que fuera el ejercicio del poder soberano por parte del pueblo debía quedar asentado en el documento llamado Constitución, idea aplicada desde el México independiente y hasta la actualidad.

Evidencia de ello se expresa en el contenido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que a la letra indica:

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.¹⁸

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.¹⁹

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

[...] ²⁰

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, México.

¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Idem.*

Resulta notable que todos los anteriores son principios fundamentales que no han cambiado desde 1824²¹. Aun y cuando no se defiende ni se rechaza la teoría de Rousseau –pues como ya se indicó en líneas anteriores, los diputados constituyentes de 1917 pensaban que la teoría de Rousseau era el sustento del Estado mexicano enarbolado por el Congreso Constituyente que creó la Carta Magna de 1824-, es indiscutible que el texto expresa que la decisión del pueblo y el ejercicio del poder soberano por parte del mismo, es el origen de los Estados Unidos Mexicanos propiamente como un Estado y su particular configuración que aportan características distintivas que se conservan como algunos de los pilares más remotos y relevantes de nuestro país.

Además, los artículos citados indican que en el pueblo mexicano recae el poder que le da estabilidad, continuidad y marca la directriz del Estado mexicano; es por ello que los poderes instituidos a partir de los cuales se ejerce el poder soberano están al servicio del mismo, pues su función se constriñe a ser un medio e instrumento por el cual es posible el ejercicio efectivo del poder en representación de los intereses del pueblo, razón por la que resulta totalmente entendible y justificado que estos poderes (o mejor expresado: “funciones”), las instituciones y personas que tienen a su cargo la ejecución material del poder, tengan límites tanto en sus potestades como en su poder discrecional, permitiendo este al mínimo posible y por otro lado constriñéndolo al contenido del sistema jurídico mexicano, principalmente, en la fuente primigenia: la Constitución.

El pueblo soberano es la única fuente originaria del Derecho, de manera que únicamente a partir de la imposibilidad material del pueblo mismo de ejercer ese poder soberano por sí mismo, cuando para el ejercicio de la soberanía se piensa en crear órganos, en quienes depositar ese ejercicio tanto para la producción de normas jurídicas cuanto para su ejecución.²²

²¹ Brito Melgarejo, Rodrigo y Guerrero Galván, Luis René, *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a 100 años de reformas*, México, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, Serie de Estudios Jurídicos Núm. 280, Tomo I. Artículos 1-49, p. 43.

²² Barragán Barragán, José, *et. al., op. cit.*, p. 9, 10.

Siguiendo esa misma línea de ideas José Barragán indica que: “La Constitución es la norma jurídica por excelencia, la cual expresa la voluntad coactiva del soberano, del pueblo soberano.”²³

1.1.2 Soberanía y Constitución

Es de tal relevancia la Constitución como fuente del Derecho que se puede afirmar que todo Estado tiene un instrumento de este tipo, aun en aquellos sistemas jurídicos que no existe una Constitución formal (escrita), existe una material y ello es debido a que en esta descansa la evidencia del ejercicio de la soberanía del pueblo al autogobernarse y darse legislación para sí.

Al igual que los conceptos de soberanía y Estado, existen diversos autores que definen lo que es una Constitución. Así Ferdinand Lasalle²⁴ indicaba que esta era la suma de los factores reales del poder.

Mientras que Carl Schmitt²⁵ expresa una diversidad de sentidos que puede ir hasta un sistema de normas supremas o una decisión fundamental.

²³ *Ibidem*, p. 13.

²⁴ Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, México, Colofón, 2006, pp. 47, 51.

Autor refería que: Los problemas constitucionales no son, primariamente, problemas de derecho, sino de poder, la verdadera Constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen; y las Constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social [...]

[...] la verdadera Constitución de un país reside siempre y únicamente puede residir en los factores reales y efectivos de poder que rigen en esa sociedad.

²⁵ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, España, Alianza Editorial, 2011, pp. 40, 58.

Schmitt refiere: Constitución en sentido absoluto puede significar una regulación legal y fundamental, es decir, un sistema de normas supremas y últimas.

[...]

La Constitución en sentido positivo surge mediante un acto del poder constituyente [...] por un único momento de decisión, la totalidad de la unidad política.

[...]

Para el jurista Hans Kelsen²⁶ es bien sabido que esta es la *norma fundamental hipotética no positiva*, aquella que sirve de sustento de todo el Estado y todo el sistema jurídico por cuanto es el parámetro que otorga la validez a las demás normas siempre que estas se encuentren de conformidad con la norma suprema.

Hermann Heller²⁷ refirió que la Constitución es por una parte una realidad social y elemento *sine qua non* para la existencia de un Estado.

Mientras que Manuel García Pelayo²⁸ observa esta figura desde tres perspectivas e indica que es un sistema de normas que establece las funciones fundamentales del Estado, también es la expresión del panorama histórico del

Tal Constitución es una decisión consciente que la unidad política, a través del titular del poder constituyente, adopta por sí misma y se da a sí misma.

²⁶ Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, 2ª edición, México, Ediciones Coyoacán, 2005, pp. 325, 326.

El autor indica que: La constitución, esto es, el hecho de constituir un orden jurídico estatal, fundamentando su unidad, consiste en la norma fundamental hipotética no positiva, que es lo que hemos llamado constitución en sentido lógico-jurídico, pues sobre dicha norma se basa el primer acto legislativo no determinado por ninguna norma superior de Derecho positivo.

²⁷ Heller, Herman, *Teoría del Estado*, 2ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 317. Heller expuso: La configuración actual de la cooperación que se espera se mantenga de modo análogo en el futuro, por la que se produce de modo constantemente renovado la unidad y ordenación de la organización, es lo que nosotros llamamos Constitución en el sentido de la ciencia de la realidad.

²⁸ García Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, 3ª edición, España, Manuales de la Revista de Occidente, 1953, pp. 34, 44, 46.

El autor refirió como concepto racional normativo:

Concibe la constitución como un complejo normativo establecido de una sola vez y en el que de una manera total, exhaustiva y sistemática se establecen las funciones fundamentales del Estado y se regulan los órganos, el ámbito de sus competencias y las relaciones entre ellos. La constitución es, pues, un sistema de normas.

Como concepto histórico: [...] la constitución como la reconstrucción de una estructura histórica sin relación de continuidad con la presente [...]

Refiriendo al concepto sociológico: El concepto sociológico de constitución es la proyección del sociologismo, en el campo constitucional. Entendemos por tal una concepción científica y una actitud mental que de manera más o menos intensa y extensa relativiza la política, el Derecho y la cultura a situaciones sociales.

Estado y finalmente es el resultado de múltiples factores –por ejemplo económicos, sociales, etc.- que conforman el contexto de un país.

Podremos seguir observando más autores y notaremos que cada uno aporta elementos diversos, contruidos desde la óptica de circunstancias geográficas, históricas, sociales e incluso personales propias del autor y su contexto, sin embargo, no es posible construir y aceptar una definición única.

No obstante, para los fines de esta investigación se observaron algunas posturas, pues ello permite observar la necesidad de utilizar una base al respecto de dicho concepto, o dicho de otra forma, tomar los elementos esenciales de una Constitución enfocándola a la tradición jurídica de nuestro país, que en suma nos caracteriza por una constitución escrita y concentrada en un solo documento.

En este sentido, es conveniente detenerse en las ideas del autor Miguel Covián Andrade, quien expresa que:

En realidad la constitución de un Estado, cualquiera que esta sea o haya sido, tiene una esencia política, independientemente de que su expresión normativa se haga mediante fórmulas o prescripciones jurídicas. La materia prima de una constitución es el Poder, cuya organización se expresa mediante una forma jurídica representada en la inmensa mayoría de los casos por un texto normativo al que continuamente se le identifica con la constitución del Estado.²⁹

Por su parte, el jurista Luciano Silva Ramírez expresa:

[...] es la norma Suprema, generalmente escrita que contiene las decisiones político fundamentales de un pueblo, los principios, las reglas y disposiciones que rigen la organización, funcionamiento y atribuciones de los poderes públicos, organismos constitucionales autónomos, así como las relaciones de éstos con los habitantes de

²⁹ Covián Andrade, Miguel, *Diez estudios antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C., 2009, p. 5.

un Estado, preservando, promoviendo, respetando y garantizando sus derechos fundamentales llamados derechos humanos y sus garantías.³⁰

De líneas anteriores se expone la naturaleza e importancia de la Constitución de un Estado, es por ello que generalmente se ha justificado que se les asigne un valor distinto al de cualquier otra fuente del Derecho como la costumbre o la jurisprudencia e incluso dentro de la misma fuente normativa, se le ha distinguido de las demás normas.

Por otra parte, la Constitución es en sí misma un fin del Estado, toda vez que su origen y fundamento es la estabilidad de dicha ficción y el resguardo del ejercicio del poder soberano que le dio nacimiento, mientras que también es un motivo de ser y “actuar” de determinada forma por parte del Estado.

Así es posible afirmar que la Constitución al menos en el enfoque de nuestro país, es por un lado el acta de nacimiento de un Estado por cuanto denota la intención de que un grupo de elementos como territorio y población dejen de ser solo un efecto natural de la humanidad y por voluntad del titular del poder soberano se cree una ficción llamada Estado, siendo además la carta que resguarda las características, estructura y organización de todo el Estado y el gobierno.

Entonces, la Constitución también expresa el ejercicio del poder soberano y resguarda la esencia del mismo. Es por ello que se ha llegado a la idea de que esta norma es superior a todas las demás leyes e incluso otras fuentes del Derecho. Cabe señalar que a pesar de que el pueblo en ejercicio de su poder soberano crea la Constitución, la soberanía nunca deja de estar en el pueblo; no se traslada ni a la Constitución –que no deja de ser un objeto- ni al poder constituyente; ninguno de estos deja de ser un objeto y por consiguiente es imposible que sean titulares de un poder, en consecuencia solo son representaciones del poder soberano en acción (ejercido y materializado).

Por consiguiente, el carácter supremo de la Constitución viene de la función y relevancia que le ha dado el pueblo que en este documento ha plasmado todos los

³⁰ Silva Ramírez, Luciano, *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 4ª edición, México, Porrúa, 2017, p. 10.

principios considerados fundamentales y que por consiguiente ameritan su resguardo en aras de asegurar que sean inquebrantables y en ese sentido la Constitución “es el punto de partida de legitimidad de todo el orden jurídico.”³¹

Ahora bien, es importante notar que la supremacía no debe confundirse con la primacía; esta última consiste en la posición jerárquica que ocupa la Constitución respecto de las otras normas siendo la Carta Magna la primer norma,³² ello es solo una de las características que implica la supremacía constitucional, pues esta no se constriñe a ser o determinar una posición jerárquica.

Otros de los elementos y efecto del carácter supremo es que “la Constitución, como cúspide de todo ordenamiento jurídico, transmite el principio de legalidad en los poderes públicos, de seguridad jurídica de los actos de autoridad, de constitucionalidad en todas las actuaciones realizadas por los poderes constituidos.”³³

1.1.3 Supremacía Constitucional y el caso mexicano

Si la Constitución es suprema adquiere el carácter de documento baluarte de los principios fundamentales que sirven de base y estructura al Estado como expresión de la voluntad soberana del pueblo e implica por ende una posición de primacía frente a todas las demás disposiciones del sistema jurídico, por lo cual, la Constitución es la norma de la cual depende la validez de todo el sistema, incluidas no solo las fuentes del Derecho sino también los actos de la autoridad que ejercen los poderes; creando así certeza y estabilidad.

De ahí que resulta necesaria la defensa de la supremacía constitucional, pues sin la supremacía, el poder soberano con el que fue creada la Constitución quedaría nulificado y se correría el riesgo de que cualquier órgano o individuo pudiera sin más violentar el contenido constitucional.

³¹ Barragán Barragán, José, *et. al., op.cit.*, p. 151.

³² Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 11.

³³ Barragán Barragán, José, *et. al., op. cit.*, p. 151.

Asimismo, “Cuando por ejemplo, el Estado inculca la inviolabilidad de la Constitución, o el principio de la legalidad, es porque considera que esa norma fundamental, o que dicho principio es ya un bien en sí mismo, digno de todo aprecio, sin duda, digno del más alto aprecio en un Estado de derecho”³⁴

John Marshall, célebre juez estadounidense adepto a las ideas de los padres del federalismo en Estados Unidos de América, a partir de la sentencia del famoso caso *Marbury vs Madison* en el que se reconoce la supremacía constitucional y la *Judicial Review* como medio para asegurarla, expresó:

Es una proposición demasiado clara para ser controvertida que **la Constitución controla cualquier acto legislativo repugnante a ella; de lo contrario, la legislatura podría alterar la Constitución por una ley ordinaria.**

Entre esas alternativas no hay término medio. O bien la Constitución es la ley suprema, que se encuentra por encima de todo lo demás y no es modificable por medios ordinarios y, como los demás actos, es alterable a gusto de la legislatura. Si la primera parte de la alternativa es verdadera, entonces un acto legislativo contrario a la Constitución no es ley; si la última parte fuera exacta, entonces las constituciones escritas serían tentativas absurdas de parte del pueblo ilimitable por su propia naturaleza.

No es tampoco indigno de ser observado que al establecer lo que debe ser la ley suprema el país, la misma Constitución es primeramente mencionada; y no las leyes de los Estados Unidos en general, **sino sólo aquellas que han sido dictadas en consecuencia de la Constitución, tienen aquel rango.**³⁵

Ello resulta relevante porque ilustra el punto de partida de la evolución de la supremacía constitucional en nuestro país. No fue sino hasta la Constitución de 1857 que en el régimen jurídico mexicano se incorporó de manera expresa la supremacía constitucional, siguiendo a la letra el artículo VI de la Carta Magna de

³⁴ *Ibidem*, p. 10.

³⁵ *La Constitución de los Estados Unidos de América anotada con la jurisprudencia*, Argentina, Editorial Guillermo Kraft, 1949, Tomo I, p. 628; citado en Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, 4ª edición, México, Oxford University Press, 2013, p. 20.

los Estados Unidos de América, tal como apunta el jurista mexicano Jorge Carpizo³⁶; en nuestra Constitución -1857- correspondió al contenido del artículo 126, a la letra:

Art. 126. Esta Constitución las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos ó que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglará á dicha Constitución, leyes y tratados á pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones ó leyes de los Estados.³⁷

Dicha disposición se contempló prácticamente en los mismos términos en el texto constitucional de 1917 y solo ha sido reformada en 2 ocasiones, la primera en 1934, adecuándola al artículo 76 constitucional que disponía que era facultad exclusiva del Senado –y no del Congreso de la Unión como se estipuló en la Constitución anterior. La segunda y última modificación al artículo se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de enero de 2016, a saber:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.³⁸

Y aunque da la impresión de que el artículo en comento no expresa la supremacía constitucional sino de un conjunto de normas compuesto de 3 segmentos: Constitución, leyes expedidas por el Congreso de la Unión y los Tratados Internacionales, lo cierto es que dispone que para que las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y los Tratados Internacionales sean consideradas parte

³⁶ Anotación señalada por Armando Soto Flores en Barragán Barragán, José, *et. al., op.cit.*, p. 148.

³⁷ Constitución Política de la República Mexicana, 1857, México.

³⁸ Diario Oficial de la Federación, Viernes 29 de enero 2016, p. 25, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_227_29ene16.pdf

la Ley Suprema deben estar de conformidad con la Constitución, lo que significa a *contrario sensu* que no deben contravenir a la norma suprema.

Conviene hacer énfasis en el hecho de que el mismo artículo 133 dispone intrínsecamente que los actos de autoridad también quedan sujetos al control que implica la supremacía Constitucional, franqueando –sin que ello implique transgredir- los límites territoriales y de autonomía de las partes integrantes de la Federación.

En el sistema jurídico mexicano vigente, la supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene su fundamento a partir de 2 vías, la constitucional y la vía de los criterios interpretativos. La primera ya fue referida en los párrafos anteriores, por lo que ahora corresponde expresar las interpretaciones relevantes del artículo 133 constitucional, que denotan históricamente el intento por definir la jerarquía normativa.

El primero de los criterios se localiza en la 8ª época del Semanario Judicial de la Federación y a la letra indica:

LEYES, PRINCIPIO DE JERARQUIA NORMATIVA (DE LAS), ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL.

[...] es conveniente precisar que **la relación de subordinación que puede existir entre dos cuerpos normativos generales resulta**, como consecuencia lógica, **de la posibilidad de creación con que cuente cada uno de ellos, así, la norma que prevé y determina en sus disposiciones la creación de otra, es superior a esta última;**

[...]

La unidad de esas normas hállase constituida por el hecho de que la creación de las de grado más bajo, se encuentra determinada por otras de nivel superior, cuya creación es prevista, a su vez, por otra todavía más alta, hasta llegar a la norma primaria o fundamental que representa, siempre, la suprema razón de validez de todo orden jurídico. Las normas generales creadas por órganos legislativos constituidos, representan un nivel inmediatamente inferior al de la Constitución de la República en el orden jerárquico del derecho. Esa es precisamente la intención del constituyente manifiestamente expresada en el texto del artículo 133 constitucional, al señalar específicamente la frase "...las leyes del Congreso de la

Unión que emanen de ella..." así, tales ordenamientos guardan, frente a la misma, una distancia de subordinación natural [...].

(Tesis aislada: 231542)³⁹

Ello demuestra dos puntos, el primero consiste en que la Constitución del Estado mexicano fue contemplada como la norma suprema de la cual invariablemente depende la validez de todas las demás. El segundo punto consiste en el reconocimiento de que el principio de supremacía constitucional es el espíritu del artículo 133 constitucional y resultado de la expresión de la voluntad del pueblo a través de sus representantes.

En la novena época, las tesis referentes a la supremacía constitucional se distinguen por reflejar la clara influencia del entorno globalizado y del Derecho internacional en el sistema jurídico interno, así como, la pugna que se protagoniza de fondo, entre la postura monista y la dualista del Derecho Internacional e interno y el principio de soberanía, al punto de debatir con motivo de los Tratados Internacionales, la jerarquía de normas y principalmente su posición respecto de la norma constitucional.

Las tesis que ilustran lo antes descrito son las siguientes:

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

[...]

Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental...

[...]

Suprema Corte de Justicia considera que los **tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local [...]**

³⁹ Tesis aislada: 231542, Semanario Judicial de la Federación, Octava época, Tomo I, Segunda Parte-1, enero-junio de 1988, p. 394.

(Tesis aislada: P. LXXVII/99)⁴⁰

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.

[...] 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.

(Tesis aislada P. IX/2007)⁴¹

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE.

En el mencionado precepto constitucional no se consagra garantía individual alguna, sino que se establecen los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa [...]

(Jurisprudencia 1a./J. 80/2004)⁴²

⁴⁰ Tesis aislada: P. LXXVII/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, p. 46.

⁴¹ Tesis aislada P. IX/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, p. 6.

⁴² Jurisprudencia 1a./J. 80/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, p. 264.

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN.
INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

[...] el principio de "supremacía constitucional" implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la "Ley Suprema de la Unión", esto es, conforman un **orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales.**

(Tesis aislada P. VIII/2007)⁴³

LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

La lectura del precepto citado permite advertir la **intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión".** [...] Además, **estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas [...]**

(Tesis aislada P. VII/2007)⁴⁴

Esta tesis particularmente expone como una de las características esenciales de las leyes generales que las mismas son mandatos del poder constituyente que a través del contenido constitucional ha ordenado al legislador federal expedir ese tipo de normas; lo cual, hace evidente la **supremacía constitucional** más allá de una explicación de jerarquía de normas, sino que **caracteriza a un documento (Constitución) que contiene un conglomerado de mandatos supremos** que hacen posible la organización y funcionamiento del Estado.

⁴³ Tesis aislada P. VIII/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, p. 6.

⁴⁴ Tesis aislada P. VII/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, p. 5.

Posteriormente tiene auge la idea de que: “El orden internacional de los derechos humanos se sustenta en valores y principios compartidos, que destacan la supremacía y dignidad del ser humano, organizan la vida social, el poder político y la normatividad jurídica con sentido ‘antropocéntrico’, de donde deriva la regla *pro homine* para la elaboración, interpretación y aplicación del Derecho.”⁴⁵

Así, una emergente fuerza en pro del respeto de los Derechos Humanos y la observancia de este cuerpo de derechos se hace patente al interior de México y desde 2005, de conformidad con los Tratados Internacionales de Derechos Humanos se consiguió abolir la pena de muerte,⁴⁶ mientras que en 2009 uno de los proyectos de modificación fundamentales fue el artículo 1, otros más el 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97 y 102; atendiendo a lo expresado en la sesión de debate del 8 de abril de 2010, cuando se expresó que “la Constitución de nuestro país se ha rezagado respecto de los avances del derecho internacional de los derechos humanos”⁴⁷ y “acostumbrar a una sociedad a la normalidad de la violación de derechos humanos es uno de los peores atentados.”⁴⁸

Desde el ámbito externo esta reforma fue impulsada a raíz de la sentencia pronunciada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radillas vs México.

Siguiendo esa línea sin retorno donde era inevitable e incluso exigible un cambio del paradigma de los derechos humanos en México que proviniera desde la norma suprema –lo cual serviría para asegurar un verdadero impacto en la cultura mexicana de los derechos humanos, un cambio estructural y como primera defensa o garantía de los mismos derechos-, el 6 y 10 de junio de 2011 se aprueban reformas al texto constitucional, lo primero que cambió fue el nombre del Capítulo I

⁴⁵ García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, 3ª edición, México, Porrúa-UNAM, 2013, p. 41.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 53.

⁴⁷ Senador Pedro Joaquín Coldwell, intervención del 8 de abril de 2010, citado en García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *op. cit.*, p. 63.

⁴⁸ Senador Pablo Gómez Álvarez, intervención del 8 de abril de 2010, citado en García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *op. cit.*, p. 63.

del Título Primero, luego un cambio de derechos otorgados a reconocidos, inclusión de obligaciones genéricas y específicas de derechos humanos oponibles a las autoridades, así como el principio *pro persona*.

Como consecuencia de la reforma al artículo 1° surgió la tesis:

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE 10 DE JUNIO DE 2011, RESPETA ESTE PRINCIPIO.

La reforma al artículo 1o. de la Carta Magna, publicada el 10 de junio de 2011, en modo alguno contraviene el principio de supremacía constitucional consagrado desde 1917 en el artículo 133 del propio ordenamiento, que no ha sufrido reforma desde el 18 de enero de 1934, y en cuyo texto sigue determinando que "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión", lo cual implica que **las leyes y los tratados internacionales se encuentran en un plano jerárquicamente inferior al de la Constitución, pues en el caso de las leyes claramente se establece que "de ella emanan" y en el de los tratados "que estén de acuerdo con la misma"**.

[...]

Además, el propio artículo 1o. reformado dispone que en nuestro país todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, pero **categorícamente ordena que las limitaciones y restricciones a su ejercicio sólo pueden establecerse en la Constitución, no en los tratados; disposición que resulta acorde con el principio de supremacía constitucional**. Principio que también es reconocido en el ámbito internacional, en el texto del artículo 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales, al prever la posibilidad de aducir como vicio en el consentimiento la existencia de una violación manifiesta que afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno. (Tesis aislada 2a. LXXV/2012)⁴⁹

⁴⁹ Tesis aislada 2a. LXXV/2012 (10a.), Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Tomo 3, octubre de 2012, p. 2038.

Posteriormente ese cúmulo de acontecimientos y cambios llegaría de nueva cuenta al seno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo pleno resolvería la contradicción de tesis 293/2011, en la que se pronuncia sobre los efectos o el valor jurídico y vinculante de las sentencias y jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la jerarquía de los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos, la decisión sobre este último tema dio como resultado el siguiente criterio:

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

El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que **las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado;** lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del **catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional.** En este sentido, los derechos humanos,

en su conjunto, **constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano [...].**

(Jurisprudencia P./J. 20/2014) ⁵⁰

Entonces es posible afirmar que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha permeado en el Derecho y la doctrina nacional hasta rebasar los límites de una postura dualista que concebía al Derecho internacional completamente distinto y separado de nuestro sistema jurídico interno, para llegar a la aceptación de una inserción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos sin marcar una diferencia entre ambos ordenamientos, sino una convivencia fluida y hasta armónica, lo cual se reflejó principalmente con las reformas constitucionales de 6 y 10 de junio de 2011 y los criterios emitidos posteriormente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que fueron respuestas a la exigencia de dotar de vigencia efectiva a los Derechos Humanos, fueron limitados y subsumidos.

Por lo anterior, se colige que nunca se ha renunciado al principio de supremacía constitucional y que incluso esta se ha robustecido, pues es un hecho que después de la reforma constitucional de 2011, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es aún la norma de la cual depende la validez no solo de las demás normas y actos, sino también de los derechos y sus alcances.

⁵⁰ Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, p. 202.

1.2 Poder y Constitución

1.2.1 Constitución rígida y flexible

El jurista Felipe Tena Ramírez indica que: “La supremacía de la Constitución presupone dos condiciones: el poder constituyente es distinto de los poderes constituidos, la constitución es rígida y escrita.”⁵¹

Para que una Constitución sea clasificada como rígida es necesario que sea una Constitución escrita, ello es así porque la rigidez de una Carta Magna deviene o del procedimiento o del órgano facultado para realizar reformas a dicho documento, incluso de ambos.

Así, la diferencia entre una Constitución clasificada como flexible y una rígida consiste en que para reformar la primera basta con seguir un proceso legislativo igual al de expedición de las leyes ordinarias, por consiguiente no exige ni un procedimiento ni un órgano distinto y agravado al ordinario.

La ventaja más clara es que la Constitución puede responder de manera más pronta y versátil a los cambios de la realidad que regula, además de que no habría contradicciones entre las leyes ordinarias y la Constitución, pues no tendría ningún sentido la supremacía constitucional y por tanto, es dable afirmar que es posible modificar la Constitución incluso sin necesidad de hacer una reforma a la misma, pues bastaría la expedición o modificación de una ley secundaria para que este cambio también tuviera efectos en la Constitución, pues supondría que ambas se encuentran al mismo nivel jerárquico.⁵²

Por otra parte para que se reforme una Constitución rígida es indispensable un proceso “agravado” que en definitiva exige el cumplimiento de mayores requisitos que aquellos que corresponden al proceso legislativo de una ley ordinaria.⁵³ Las ventajas que ello representa son: la estabilidad del régimen jurídico-político que

⁵¹ Tena Ramírez, Felipe, *op cit.*, p. 12.

⁵² Barragán Barragán, José, *et. al., op.cit.*, p. 53.

⁵³ Ferreres Comella, Víctor, “Una defensa de la rigidez constitucional”, *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 2000, No. 23, p. 29.

permite la gobernabilidad y la funcionalidad del Estado a través de la preservación de principios y elementos considerados esenciales para el Estado cuando este fue configurado. Para ello conviene recordar que tal como se expuso en páginas anteriores, es la Constitución –haciendo referencia específica a nuestro país, sin excluir otros casos donde ocurrió el mismo fenómeno- el “acta de nacimiento” que existe por el ejercicio del poder soberano y expresa la voluntad del mismo y por consiguiente contiene los valores fundamentales del Estado.

Sin embargo, la desventaja consiste en que un procedimiento más complejo supone demora y en consecuencia una deficiencia en la capacidad de reacción ante exigencias sociales y cambios en el contexto nacional e internacional que requieran de una respuesta ágil, por consiguiente se corre el riesgo de que la Constitución y los principios contenidos estén tan bien resguardados que en un momento ya no correspondan a la realidad y a lo que el pueblo espera de ese documento.⁵⁴

Son varios los factores que pueden caracterizar un proceso más complejo que el legislativo ordinario, por ejemplo: requerir las instituciones cuyo consentimiento se requiere para aprobar la reforma, la magnitud de la mayoría de votos requerida, si exige o no la participación del pueblo y adicionalmente el grado de rigidez depende del contexto del país por ejemplo el sistema de partidos políticos y la dinámica de las relaciones entre los partidos existentes, etc.⁵⁵

Ello es así porque el órgano que expide o reforma una ley ordinaria y el facultado para realizar una reforma a la Constitución no es el mismo, no obstante que sus instalaciones e incluso personas físicas en quienes recae su ejercicio sean idénticos, porque cuando se reforma una Constitución (rígida) quien realiza este acto tiene un carácter superior que deviene de un poder específico que lo legitima para alterar la ley suprema, es decir, no obstante que es posible –como en el caso de México- que un mismo órgano realice la función legislativa ordinaria y la de reforma constitucional, existirá como si fueran dos órganos pues la diferencia radica en el poder que ejerce cuando reforma la Constitución.

⁵⁴ Barragán Barragán, José, *et. al., op. cit.*, pp. 52, 53.

⁵⁵ Ferreres Comella, Víctor, *op. cit.*, pp. 30-32.

Entonces, resulta natural preguntarse qué poder reside en el órgano facultado para reformar la Constitución y cuáles son las características de dicho poder, al que es posible referirse como poder reformador o de reforma constitucional⁵⁶ para diferenciarlo del poder legislativo ordinario y enfocarse en su faceta de poder facultado para reformar la Carta Magna.

Ahora, en respuesta a la cuestión planteada es menester atender a las clasificaciones de poder que sea han realizado para dicho fin: poder constituyente y poder constituido; posteriormente haré referencia a algunas denominaciones –las cuales tienen implicaciones de fondo en la naturaleza y límites del poder reformador– que se han atribuido al poder de reforma constitucional.

1.2.2 Poder Reformador

Una vez que se han visto los conceptos anteriores, se advierte que la soberanía y la Constitución son ejes que enmarcan la organización del gobierno y el poder, en palabras del jurista Felipe Tena: “[...] si [...] lo órganos del poder reciben su investidura y sus facultades de una fuente superior a ellos mismos, como es la Constitución, eso quiere decir que el autor de la Constitución debe de ser distinto y estar por encima de la voluntad particular de los órganos.”⁵⁷

Este es el punto de partida que permite realizar una distinción entre poder constituyente y poderes constituidos y la consecuencia de identificar sus diferencias no se limita a implicaciones doctrinarias y teóricas, pues invariablemente trasciende a la práctica y realidad del sistema jurídico mexicano en tanto la diferencia entre ambos poderes se enmarca en términos de su naturaleza jurídica, facultades, límites e incluso legitimidad del sistema jurídico y del gobierno. Con ello en mente a continuación se analizan las categorías de poder constituyente y poder constituido.

⁵⁶ Término usado por el jurista Rafael Estrada Michel.

⁵⁷ Tena Ramírez, Felipe, *op cit.*, p. 12.

1.2.3 Poder Constituyente

Sobre este concepto existen diversas aportaciones, que se ajustan a ideologías distintas, algunos de los autores que se han posicionado para dar una respuesta son: Sánchez Viamonte, Luis Recaséns Siches, Emmanuel Sieyès y Carl Schmitt. Empero, tal como lo expresa Román Lazcano, el contenido del concepto de poder constituyente, si queda libre de toda corriente o aportación ideológica, se define en contraposición con el poder constituido.⁵⁸

En ese entendido, el poder constituyente “Es el poder que decide la constitución, es decir, el que determina el tipo de Estado y el régimen político. Esta fuerza real que constituye al Estado es necesariamente un poder soberano, porque si no lo fuera no podría establecer los fundamentos, la teología, las estructuras y las instituciones de la organización del poder.”⁵⁹

Así, el poder constituyente resulta fundamental pues no solo –como su nombre lo indica- es el poder –único- que crea la Constitución, sino que es de observarse que la legitimidad de la misma no deviene de un aspecto formal que se constriñe al cumplimiento de los requisitos y procedimientos establecidos para ello -en caso de que exista algún ordenamiento previo que regule ese aspecto-, por el contrario, la legitimidad del documento que da origen al Estado o transformarle fundamentalmente (entendiendo que esa es la implicación de crear una nueva Constitución), radica en que se trata de un acto del poder constituyente, o poder soberano y por ende, de una decisión que se aceptará en la medida en que esa fuerza real esté legitimada.⁶⁰ “Así, la Constitución deriva de la intrínseca relación entre poder constituyente y expresión democrática del cuerpo político de la sociedad [...]”⁶¹

⁵⁸ Lazcano Fernández, Román, *op. cit.*, p. 89.

⁵⁹ Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, p. 69.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 70.

⁶¹ Nogueira Alcalá, Humberto, “Poder constituyente, reforma constitucional y control jurisdiccional de la constitucionalidad”, *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, 2017, Núm.16, enero-junio 2017, p. 330.

Es por lo anterior que más allá de un concepto, lo que conviene es identificar la naturaleza del poder constituyente y sus características esenciales, a fin de tener un marco de referencia que sirva a los objetivos de esta investigación y el objetivo inmediato de diferenciar otro tipo de poder con el que se pueda identificar al poder reformador.

La naturaleza del poder constituyente es política porque es una fuerza real que actúa y no órgano facultado por las leyes para hacerlo y su capacidad de decisión es cualitativamente ilimitada, lo que equivale a decir que puede tomar las decisiones políticas fundamentales que él determine, sin sujeción a otro poder o fuerza real que lo condicione y puede cambiarlas si así lo decide.”⁶²

Con fundamento en lo anterior, también se afirma que el poder constituyente es originario, en tanto que expresa la fuerza soberana del pueblo como un acto primario que consiste en la expedición de la Carta Magna; en esa misma línea de ideas Mario de la Cueva expresa que “[...] el Poder Constituyente se ejerce en función inmediata de la soberanía que reside en el pueblo, el cual no puede desprenderse de esta potestad dado que la soberanía es al pueblo lo que la libertad al hombre.”⁶³, por consiguiente este poder es pre constitucional, aún y cuando existiendo una Constitución se cree otra porque no habrá normas que limiten al poder de la soberanía del pueblo, entonces el poder constituyente no proviene de ninguna otra norma que lo cree o lo autorice a actuar, ni está sujeto a las órdenes de un órgano o poder estatal.⁶⁴

Adicionalmente el poder constituyente es extraordinario y no permanente, es decir, solo existirá cuando el contexto del Estado amerite una transformación radical

⁶² Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, p. 70.

⁶³ Cueva, Mario de la, *Apuntes de derecho constitucional*, México, edición mimeográfica, 1965, p. 35.

⁶⁴ Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, p. 69.

Véase también Pino Muñoz, Jacinto Héctor, *Prolegómenos a la teoría y a la reforma constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2011, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 572, p. 123.

que conlleve a que la Carta Magna deba ser sustituida, es por ello que cuando culmina su obra y expide la Constitución, deja de operar y se extingue.⁶⁵

Por lo anterior, puede afirmarse que el poder constituyente crea los órganos del Estado y delega funciones, es decir, este poder tiene la exclusividad de hacer la designación del poder constituido que surgirá y entrará en funciones una vez que se extinga su predecesor.

1.2.4 Poder Constituido

De conformidad con lo expuesto en el punto inmediatamente anterior y siendo que el poder constituido es paralelamente opuesto al poder constituyente, es viable admitir que el poder constituido: “Se trata de cuerpos o elementos estructurales derivados de decisiones políticas fundamentales y por lo tanto, dependientes de los que decida o determine el poder constituyente.”⁶⁶ Además “Los órganos constituidos sólo pueden explicarse función directa de las decisiones políticas fundamentales, las cuales son su base y su origen.”⁶⁷

Así la composición el poder constituido es una consecuencia cronológica natural de la culminación de la obra del poder constituyente y por consiguiente se erige y comporta en términos de los límites y funciones que le confiere la Constitución.

Lo cual, permite identificar como parte de sus elementos propios que no es un poder originario sino dependiente, pues su existencia no precede al ordenamiento jurídico y su origen deviene del poder constituyente y el documento expedido, por ello es que tampoco es un poder amplio e ilimitado, pues debe someterse a la voluntad del pueblo expresada en el documento fundamental.

En consecuencia, tampoco puede ser un poder extraordinario en virtud de que el motivo de su creación no radica en ser la respuesta del poder soberano a una crisis de Estado; además, una vez que se origina y entra en funciones –una vez

⁶⁵ Nogueira Alcalá Humberto, *op. cit.*, p. 329-331.

⁶⁶ Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, p. 71.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 72.

extinto el poder constituyente-, su carácter es continuado en el sentido de que este poder no se agota ni desaparece con el primer acto de ejercicio o al dar cumplimiento a una tarea específica a diferencia del poder constituyente; toda vez que su función siempre es necesaria para la funcionalidad del Estado, ejemplo de ello es la necesaria división de poderes y los órganos titulares de cada uno de estos.

Así, no obstante que el poder constituyente y el poder constituido encuentran grandes diferencias desde el motivo de existencia, origen, funciones, duración, etc. ambos se complementan, pues mientras el primero configura al Estado y erige su estructura y la base primaria de todo el orden jurídico, el segundo descansa en ello para ejecutar las acciones necesarias y llevar a buen fin el proyecto de país propugnado en la Carta Magna.

1.2.5 ¿Poder Reformador es sinónimo de Poder Constituyente?

Partir de la diferencia entre el poder constituyente y el poder constituido resulta básica, relevante e infalible para comprender como es que se ha construido y como funciona nuestro país, apreciar el valor del poder soberano y en términos generales tener una idea de la dinámica de las relaciones de poder. Es por ello que atendiendo a las distinciones planteadas se puede colegir fácilmente que el poder facultado para reformar la Constitución es un poder constituido, sin embargo, se han desarrollado propuestas que identifican al poder reformador con un tipo de poder *sui generis* que no encuentra espacio en la lógica de los términos “poder constituyente simétricamente opuesto al poder constituido”, sino que es una especie de excepción.

Las propuestas de identidad del poder reformador distinta a la de poder constituido le conceden el término poder constituyente, se le ha llegado a llamar poder constituyente permanente, poder constituyente derivado o poder constituyente instituido y con ello se pretende justificar una naturaleza superior delegada, pues como se explicó con antelación el poder constituyente y el poder soberano tienen una relación simbiótica.

Así, la teoría de Sieyès implica que al adjudicar el término constituyente al poder de reforma el poder originario del constituyente no se extingue sino que se traslada a otro órgano que subsiste, es legislativo y tiene la potestad de modificar la Constitución, ello en el entendido de que dicho órgano es representante del pueblo y este es el titular de la soberanía. Lo anterior es considerado como una forma de garantizar la representación popular de la soberanía y el ejercicio de la misma con la dinámica del pueblo a autodeterminarse.⁶⁸

Si realizamos un contraste con las características y contenido del poder constituyente y de poder constituido y las propuestas que propugnan por flexibilizar estos criterios y presentan como aceptable que el poder reformador sea visto como forma de representación popular de la soberanía, son notables algunas deficiencias a dichas propuestas lo cual las hace inviables y admitirlas pondría en riesgo la teoría sobre la cual se basa nuestro sistema constitucional.

Las deficiencias que no permiten que sea factible admitir que el poder reformador es una excepción o derivación más del poder constituyente consisten en lo siguiente: vulnera el principio de no contradicción, pues al argumentar que el poder reformador es constituyente se afirma que el poder constituyente es extraordinario porque surge en atención a una crisis, revolución u otro acontecimiento que hacen necesaria la expedición de una nueva constitución; y no lo es porque no surge en un situación como las mencionadas y por consiguiente es al mismo tiempo un poder derivado.

Es pre existente⁶⁹ al orden jurídico porque crea la Constitución y no lo es porque se limita a lo que le demande el orden jurídico creado. Se extingue al concluir

⁶⁸ Hernández Valle, Rubén, "El poder constituyente derivado y los límites jurídicos del poder de reforma constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, 1993, Núm. 37, enero-abril 1993, p. 145.

⁶⁹ Humberto Nogueira Alcalá sostiene que:

"El *poder constituyente* es la potencia originaria, extraordinaria y autónoma del cuerpo político de una sociedad que dicta las normas fundamentales para la organización y funcionamiento de su convivencia política y jurídica,

[+ [...]

su obra llamada Constitución y no se extingue porque existe para hacer las reformas y adiciones pertinentes; esos son ejemplos que demuestran que aceptar el término poder constituyente permanente, derivado o instituido resulta ilógico e incongruente.

Otras deficiencias o problemáticas consisten en que deben respetarse diferencias imposibles de difuminar e irrefutables como son: el poder reformador no puede ser constituyente porque no obstante de tener la facultad de reformar la Constitución ello no implica crear un nuevo documento, por consiguiente es claro que está sujeto al ordenamiento supremo que ha creado su predecesor.

En esa misma línea de ideas, cualquier poder constituido solo existe en razón de que se actualicen dos condiciones, la primera es la pre existencia del poder constituyente pues sin este no existe un ordenamiento supremo que indique qué y cómo actuar a los poderes constituidos, la segunda es la extinción del poder constituyente.

Por ello, argüir que el poder reformador es constituyente invariablemente desemboca en la negación de la existencia de cualquier poder constituido, pues estrictamente se estaría afirmando que sigue vigente el poder constituyente y en consecuencia, cualquier institución que ya sea de la administración pública centralizada o descentralizada estaría actuando fuera de la legalidad y de manera ilegítima; una segunda consecuencia sería que la Carta Magna sin la desaparición del poder constituyente, propiamente no podría entrar en vigencia, no se materializaría la estructura institucional de gobierno, mucho menos podría llevarse a cabo el trabajo necesario para alcanzar el proyecto de nación planteado en el mismo documento.

No se requiere de exhaustivas investigaciones, salvo observar la realidad basada en hechos de nuestro Estado, para tener por demostrado que ello no sucede

Así, el *poder constituyente en cuanto potestad originaria*, no deriva de ningún otro poder jurídico preexistente al interior de la sociedad.

[...]

El poder constituyente originario es aquel que organiza y da forma jurídica a un Estado o permite que éste vuelva a refundar [...]"

Véase en Nogueira Alcalá, Humberto, *op. cit.*, p. 328.

así y como resultado no es válido afirmar que el poder reformador es poder constituyente de ningún tipo, porque no corresponde a la naturaleza y efectos de dicho poder.

Ahora, se puede asegurar que nuestro poder reformador es un poder constituido y no un poder constituyente *sui generis*, atendiendo al criterio del grado de reformabilidad de la Constitución. Como expliqué en páginas anteriores, nuestra Constitución es clasificada como rígida y las implicaciones de ello son: por un lado la supremacía constitucional desarrollada y demostrada en el apartado correspondiente, y por otro que el poder que la crea y el que la reforma son distintos, es decir, la propia Carta Magna nos indica la naturaleza de ambos poderes.

Así en el caso de una Constitución rígida como la nuestra queda claro que el poder de reforma está limitado pues de lo contrario sería una Constitución flexible y bastaría un procedimiento ordinario y el poder que la realice sería considerado igual que la representación soberana que creó la Carta Magna.⁷⁰

He dejado para el fin de esta relación de contrastes un elemento considerado característico del –supuesto- poder constituyente permanente que permite observar la magnitud de la gravedad de admitir como cierta dicha premisa, al tiempo que me permite llegar al punto exacto del problema planteado para esta investigación.

Se ha llegado al extremo de admitir que el poder reformador no tiene un límite procedimental sino material y en ese sentido es posible realizar reformas parciales y también generales, estas últimas se materializan cuando “es modificada la totalidad del texto constitucional vigente o bien partes vitales de él que impliquen un cambio radical en su régimen político, económico o social.”⁷¹

Ello denotaría la existencia de un poder absoluto, incontrolable, riesgoso para el proyecto de nación, los derechos y conquistas logradas en favor de la sociedad y los grupos vulnerables y aún mayor que ello, describe un poder en el que no se identifica la voluntad del pueblo soberano, pues si este hubiera querido un poder absoluto nunca hubiera comenzado un movimiento de independencia, ni expedido

⁷⁰ Como si este fuese el elemento que hace el procedimiento de reforma sea especial y más complicado que el de creación o modificación de una ley ordinaria.

⁷¹ Hernández Valle, Rubén, *op. cit.*, p. 147.

una constitución, mucho menos dividir al poder y delegar funciones; por consiguiente es totalmente inaceptable adjudicar el carácter de constituyente al poder reformador.

1.3 Modificación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

1.3.1 Necesidad de reformar la Constitución y relevancia de los límites

Aun y cuando se ha determinado que los principios, valores, derechos y prerrogativas de nuestra Constitución queden protegidas por la supremacía y la rigidez de la misma, también debe considerarse que la reforma de esta carta es necesaria, pues ese acto es el que hace posible adaptar el documento a las nuevas realidades y necesidades; si fuera una Constitución estática en poco tiempo se tornaría obsoleta.

“Reformar significa modificar parcialmente, nunca totalmente y adicionar simplemente significa agregar algo a lo ya establecido. Luego entonces, desde el punto de vista gramatical también se puede sostener que no puede haber un cambio o modificación total.”⁷² Ello delimita el objeto de estudio y propuesta, debido a que no es motivo de esta tesis atender lo relativo a la mutación constitucional, que consiste en un cambio en el sentido y los efectos del ordenamiento jurídico mas no en el texto, es decir, un cambio en el contenido de fondo más no en la letra de la ley, por ejemplo a través de la interpretación del precepto constitucional realizada por el órgano facultado para ello.⁷³

Con miras a permitir que nuestra Carta Magna dé respuesta con mejor fluencia al vertiginoso cambio de la realidad y al mismo tiempo salvaguardar los principios fundamentales y más altos valores instituidos para que no sean avasallados por la voluntad de un gobernante, de un elite política, económica o incluso poderes

⁷² Quiroz Acosta, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 1999, p. 130.

⁷³ Huerta Ochoa, Carla, “Sobre la reforma a la Constitución”, en Varios, *Liber ad Honorem Sergio García Ramírez*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998, Serie E: Varios, Núm. 94, Tomo I, pp. 311-312.

externos al Estado, la Constitución Federal contiene un proceso agravado de reforma y adiciones.

La diferencia entre el poder que crea la Constitución y el facultado para reformarla no se restringe a un efecto teórico, en la práctica se encuentra relacionado con la existencia de límites a la reforma constitucional, porque mientras el poder constituyente es ilimitado⁷⁴ al ser la representación y ejercicio del poder soberano, caso contrario el poder reformador tiene límites toda vez que tiene que llevar a cabo las funciones que el poder soberano le ha asignado, además debe observar las restricciones que contiene la Constitución pues es deseo del poder soberano que todo poder sea controlado para evitar abusos.

Se puede identificar en una relación simbiótica la existencia de límites a la reforma constitucional con los límites al poder reformador, porque si en una Constitución no existe ningún límite para su reforma,⁷⁵ el poder que la realiza podría equipararse al poder constituyente.

Así las dos consecuencias que devienen de que el poder de reforma se encuentre limitado son: “sus ‘posibilidades formales de actuación’ son solo las que determina el ordenamiento superior [...] y la segunda, consiste en que sus ‘posibilidades materiales’ de reforma de los contenidos de la Constitución son igualmente limitados porque no puede destruir los supuestos constitucionales que constituyen su propio fundamento y razón de ser.”⁷⁶

No obstante que no es motivo de este apartado abundar en la existencia o no de límites a las reformas –y por tanto al poder reformador- a nuestra Constitución

⁷⁴ No hago referencia a un poder ilimitado total porque finalmente existen elementos a los que debe apegarse el grupo de personas físicas en quienes se deposite en el momento histórico el poder constituyente. En la Constitución no se expresará la voluntad de esas personas sino que deben estar conscientes que será la voluntad soberana y como expresión de la soberanía también lo es el ámbito exterior por consiguiente el ejercicio del poder constituyente también encuentra un límite en los tratados internacionales antes pactados.

⁷⁵ No necesariamente debe ser un límite expreso y textual en la Carta Magna, pues la limitante puede ser la consecuencia de la instauración de ciertos órganos de control, mecanismos de control o incluso el proceso de reforma.

⁷⁶ Pino Muñoz, Jacinto Héctor, *op. cit.*, p. 158.

Federal, conviene describir el orden jurídico que rige tal proceso pues ello permite ubicar por completo al poder de reforma como constituido y limitado, lo cual involucra que no es un poder superior a la carta fundamental, por lo tanto esta conserva la supremacía; evidencia de ello es que “los procesos de modificación se desarrollan dentro del seno de la Constitución regulados precisamente por su normatividad.”⁷⁷

1.3.2 Reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 135 del título octavo “De las Reformas de la Constitución” de nuestra Constitución Federal regula el procedimiento de reforma, dicho numeral ha tenido dos reformas, la primera fue publicada el 21 de octubre de 1966 y la segunda, el 29 de enero de 2016, por lo que actualmente dispone a la letra:

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 estas 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.⁷⁸

En ello se advierten anotaciones que ha precisado el jurista Jorge Carpizo:

a) El artículo está estrechamente relacionado con el sistema federal y es una de sus defensas y protecciones en un doble sentido.

Por una parte, 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 y a no permitir que se cree un sistema central o uno que afecte la

⁷⁷ *Idem.*

⁷⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, México.

facultades que la Constitución les señala y que son necesarias para el buen funcionamiento del sistema federal.

Por otra, es una garantía de que la Federación no va a ver mermadas sus competencias a grado tal que se afecte la unidad del estado y su correcto funcionamiento.

[...]

En otras palabras, el procedimiento del artículo 135 c. protege al sistema federal, su buen funcionamiento y la unidad del Estado

[...]

b) El órgano que realiza la reforma o adición no es la suma de las legislaturas de las entidades federativas y de la federal. Es un órgano complejo cuya naturaleza responde a la función que tiene encomendada: *reformular o adicionar* las normas supremas que gozan de una protección especial.⁷⁹

Así, el fundamento que regula específicamente el proceso de reforma constitucional en México consiste en dos párrafos y los elementos que expresa son:

1. La Constitución federal no puede ser eliminada, ni los derechos, prerrogativas y estructuras anuladas o desechadas, porque la Constitución exclusivamente permite que el poder reformador realice una adición o bien una modificación que en teoría deben estar justificadas por la realidad que impere en el momento que se realicen y no deben contravenir los principios fundamentales ni derechos consagrados en la Carta Magna, es decir, la adiciones o modificaciones siempre deberían implicar una evolución del texto que permitiera a su vez un desarrollo del país y crecimiento en la calidad de vida.

2. La rigidez se observa en la letra de la Constitución Federal, que mandata requerir primero una mayoría calificada que consiste en el voto aprobatorio de dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión, al respecto cabe señalar esta es una imprecisión del artículo pues las reformas se aprueban en cada Cámara y no en conjunto, por consiguiente lo correcto es afirmar que la

⁷⁹ Carpizo, Jorge, "La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, 2011, año XLIV, núm. 131, mayo-agosto de 2011, pp. 556, 557.

mayoría de dos terceras partes a que se refiere el texto, debe obtenerse en cada Cámara⁸⁰.

3. De acuerdo al texto Constitucional, el único límite al poder reformador es justamente la existencia de un proceso de reforma que exige mayores requisitos que aquellos suficientes para crear o reformar una ley ordinaria, en otras palabras, en nuestro sistema jurídico no se prevé en ninguna fuente del derecho la existencia de un órgano, mecanismo o recurso de cualquier índole que sirva de control y que asegure el resguardo de los principios y bienes jurídicos que el poder soberano ha considerado más valiosos, sino que la característica de rigidez constitucional ha fungido por un siglo y de manera colateral como límite formal –ni siquiera como control- al poder reformador.

Es notorio que la regulación es escueta y no es explícita de todos los detalles que dibujarían el marco del proceso y requisitos, por lo tanto de la rigidez, entonces es necesario completar la regulación de proceso de reforma constitucional con otros numerales de la Constitución, como lo expone el jurista Jorge Carpizo:

e) El artículo no señala quien tiene la facultad de iniciativa para la reforma constitucional, [...]

Quienes tienen esa potestad en nuestro orden constitucional son los mismos que pueden presentar un proyecto de ley de acuerdo con el artículo 71 de la ley fundamental, [...] al no establecerse una regla específica para tal fin, hay que aplicar la regla general contenida en el artículo mencionado [...]

f) [...] la tramitación de la iniciativa de reforma debe seguirse conforme al artículo 72 c.: se examina y se discute la iniciativa en el Congreso de la Unión, actuando cada cámara en forma separada y sucesiva.

g) ¿Con qué mayoría deben las legislaturas de las entidades federativas aprobar el proyecto que les envía el Congreso de la Unión para su consideración y, en su caso, aprobación?

Pertinente es la consideración de Miguel Carbonell de que al ser omiso el artículo 135 c. será cada Constitución local la que lo determine, y si no lo hace, se entiende que es por mayoría simple, pero la Constitución local no puede indicar una mayoría

⁸⁰ Pino Muñoz, Jacinto Héctor, *op. cit.*, p. 230.

superior a las dos terceras partes de los legisladores presentes, porque entonces [...] estaría estableciendo receptos más rígidos [...]»⁸¹

En suma puede hablarse de una deficiencia en la regulación del proceso de reforma y en cuanto a la protección de la Constitución y su supremacía, se advierte que no existe un medio de control, y que el único límite a la reforma de la Constitución es exclusivamente de carácter formal y atiende a la observancia del procedimiento y/o requisitos para la reforma sin que ese efecto sea extensivo a la materia o sustancia de que se trate la modificación.

Ahora bien, en lo que refiere a la aplicación práctica, hay diversas opiniones que dan cuenta de la realidad actual de la dinámica de las reformas constitucionales, a saber:

Diego Valadés:

La Constitución de 1917 ha sido objeto de una multiplicidad de reformas. [...] Pero al margen de los resultados cuantitativos que arrojen los cómputos posibles, las reformas son susceptibles de ser agrupadas en dos grandes rubros: las que han obedecido a conveniencias de circunstancia, y las que han correspondido a necesidades técnicas, políticas o sociales.

[...]

También se debe subrayar que muchas de las reformas incorporadas en la Constitución habrían podido ser más breves o incluso pudieron figurar sólo en la legislación federal. Desde esta perspectiva, la reforma constitucional en México no es sólo una cuestión política y jurídica; es asimismo un problema cultural.⁸²

⁸¹ *Ibidem*, pp. 559, 560, 561.

Véase también Olmeda García, María del Pilar, “El diseño de la reforma constitucional en México”, en Serna de la Garza, José María y De los Santos Olivo, Isidro (coords.), *La dinámica del cambio constitucional en México*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2018, Serie Versión de Autor, Núm. 13, pp. 353, 354.

⁸² Valadés, Diego, “Las funciones de la reforma constitucional”, en Diego Valadés, Miguel Carbonell, (coords.), *El proceso constituyente mexicano: a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 374, pp. 811, 812.

Pedro Salazar Ugarte:

El imperio de la ley depende en buena medida de la existencia de un cuerpo normativo estable y el nuestro no lo ha sido y no lo es.

La cantidad de reformas que ha sufrido el texto constitucional original y el alcance de muchas de ellas nos anuncia que, en México, la Constitución no es un instrumento eficiente para regular y encauzar las relaciones entre los poderes y entre éstos y los gobernados sino que, en los hechos, es un utensilio a disposición de los poderosos que lo moldean a su capricho. Una Constitución plástica que ha sido fatalmente deformada.⁸³

María del Pilar Olmeda: “La Constitución Mexicana cambia mucho y mayormente por los mismos lados, cambia abruptamente aunque es longeva, cambia a pesar de que lo inhiba su diseño y procedimiento constitucional [...]”⁸⁴

Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona:

Resulta alarmante el número de reformas que se le han hecho a la Constitución, fenómeno que se ha visto agravado por el hecho de que algunas reformas han sido reiterativas, otras discordantes, y muchas han sido procesadas con escasa técnica legislativa, pudiéndose observar que el error más frecuente de este tipo radica en que a través de los procesos de reforma constitucional se le han incorporado a la Constitución preceptos excesivamente reglamentarios que no son sustantivamente de carácter constitucional [...] que por presiones coyunturales de diversos grupos sociales y políticos, se elevan a rango fundamental.⁸⁵

Ello no implica que todas las reformas que se han realizado tengan una connotación o efectos negativos o que todo el contenido de la Constitución sea erróneo y defectuoso, pues así como ha habido reformas polémicas, también hay

⁸³ Salazar Ugarte, Pedro, “Las demasiadas autonomías”, *Revista Nexos*, México, 1 de febrero de 2014, <https://www.nexos.com.mx/?p=18380>

⁸⁴ Olmeda García, María del Pilar, *op. cit.*, p. 340.

⁸⁵ Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y comparado*, México, Porrúa, 2013, pp.122-124.

disposiciones que han contribuido a mejorar instituciones, robustecer el cuerpo de derechos y en general aquellas de las cuales hay una opinión positiva y han sido benéficas.

Sin embargo, las opiniones anteriores describen la realidad del proceso de reforma constitucional e ilustran como aún y cuando existe un proceso agravado y la participación de las entidades federativas que conforman nuestro Estado, lo cierto es que en los hechos la rigidez ha sido superada y nuestra Constitución se identifica cada vez más como flexible, con lo cual el límite que suponía al poder reformador se diluye progresivamente al igual que su efecto colateral como defensa del contenido de la propia Constitución⁸⁶; por ello en los últimos años se ha visto que la aprobación de diversas reformas no ha sido bien recibida por diversos sectores de la sociedad y han estado envueltas en polémicas que han desembocado incluso en manifestaciones sociales y reticencia por parte de las mismas autoridades para armonizar textos jurídicos inferiores o expedir otros.

⁸⁶ No me refiero exclusivamente al texto Constitucional sino a los compromisos que tiene implícitos, tales como los tratados internacionales y las interpretaciones que se han hecho de su articulado por ejemplo el artículo 1.

CAPÍTULO II

ANÁLISIS HISTÓRICO DEL POSICIONAMIENTO IDEOLÓGICO DE MÉXICO EN EL CONTROL DE LAS REFORMAS A LA CARTA MAGNA

Es oportuno indagar en la historia constitucional de México con la finalidad de precisar si en algún momento a partir de su nacimiento como país independiente ha existido un medio de control aplicable a las reformas a la Carta Magna, pues ello ofrece la oportunidad de un mejor entendimiento de la situación actual de nuestro sistema jurídico al respecto.

2.1 Antecedentes del México independiente al siglo XIX

2.1.1 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

Antes de 1824 hubo otros cuerpos colegiados y documentos expedidos que expresaban el afán de construir un país y producir para ello un documento; así, se sabe de la existencia de “Los Sentimientos de la Nación” escritos por José María Morelos; del Congreso de Anáhuac que se inspiró en dicho documento y expidió el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana en 1814 –que nunca entró en vigor- y el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, en la que se preveía que el país fuera una república y se decidió por el modelo de Estado federal.⁸⁷

Aún y cuando hubo un reglamento provisional del Primer Imperio Mexicano en realidad a partir de este se integró la Junta Nacional Constituyente, la cual debía realizar un proyecto de Constitución mas no tenía la facultad de ser propiamente el Poder Constituyente, toda vez que también debía convocar a la instauración de un Congreso Constituyente. Tales objetivos nunca pudieron llevarse a buen término,

⁸⁷ Pérez de los Reyes, Marco, *Historia del Derecho mexicano*, México, Oxford University Press, 2016, pp. 443-445.

Rabasa, Emilio, *Historia de las constituciones mexicanas*, 3a edición, México, UNAM, 2002, pp. 5-8.

sin embargo, la existencia de un Estado no se reduce a la suma de uno y otro elemento, sino la situación histórica, ideológica y de facto que finalmente se expresa en el impulso del Poder Soberano, es por ello que para 1823 fue posible que perdiera vigencia el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano⁸⁸ y que el primer emperador Agustín de Iturbide abdicara para que ocho meses después, en noviembre de 1823 se instalara el Congreso Constituyente que redactó en definitiva la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos,⁸⁹ el primer documento fundante del Estado mexicano.

Es complicado pensar que aún con la inexperiencia que caracteriza a un nuevo país y la división de la ideología nacional en dos posturas: la centralista y la federalista; existió un consenso, pues aún en los países que tienen buena calidad de cultura y participación política no existen los consensos. Sin embargo, lo que sí imperó para la emisión de la Constitución de 1824 fueron los principios de la construcción de nuestra democracia, que en ese momento era tan incipiente que se reducía a las actividades más elementales, empero significativas, que consistieron en el debate, la emisión del voto y la victoria de las mayorías.

Aun con la participación de diversos sectores con ideas y exigencias distintas, se puede afirmar que todos los miembros del primer Congreso Constituyente y más que eso, todos los habitantes del país, tenían un mismo objetivo que consistió en construir las bases de un nuevo Estado y la decisión soberana quedó plasmada en una Constitución.

⁸⁸ El nombre denota que la intención nunca fue que el Reglamento fungiera como norma suprema del Estado Mexicano por tiempo indefinido; aun suponiendo que hubiera sido de carácter permanente no se le atribuyó un elemento tan relevante como la supremacía por consiguiente era entendible que no expresaba la voluntad del Poder Soberano.

⁸⁹ Fernández Ruiz, Jorge, “El constitucionalismo en el primer siglo del México independiente”, en Astudillo Reyes, César Iván y Carpizo, Jorge (coords.), *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2013, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 676, pp.709, 710, 712.

Respecto del control de las reformas a la Carta Magna, que es el tema a tratar, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 regulaba en el Título VIII “De la observancia, interpretación y reforma de la constitución y acta constitutiva” de manera más extensa y detallada que en la Constitución Federal hoy vigente, lo relativo a la reformabilidad constitucional.

Se ha estimado de la Constitución de 1824 comenzó con la tradición de la supremacía constitucional y ha sido una de las más rígidas en la historia constitucional, debido a que “el poder reformador se integraba con las legislaturas estatales que tenían la iniciativa, y el Congreso federal, como órgano decisorio, siendo necesaria la intervención de dos legislaturas para aprobar las reformas que se hicieren [...]”⁹⁰ ello en atención a que el artículo 167 disponía que: “El congreso de este año se limitará a calificar las observaciones que merezcan sujetarse á la deliberación de congreso siguiente [...]”⁹¹ y el artículo 168 indicaba que: “El congreso siguiente, en el primer año de sus sesiones ordinarias, se ocupará de las observaciones sujetas á su deliberación, para hacer las reformas que crea convenientes; pues nunca deberá ser un mismo el congreso que haga la calificación prevenida en el artículo anterior y el que decrete las reformas.”⁹²

Ello demuestra que el procedimiento para expedir una reforma ya supone un grado mayor de rigidez, adicionalmente, se puede notar que en las intervenciones de los dos órganos colegiados requeridos, existe una construcción primigenia de un control al contenido –y no del procedimiento- de las reformas a la Constitución; en virtud de que era una condición ineludible que el primer Congreso calificara las observaciones que se hubieran realizado a la Carta Magna y de considerarlo pertinente las turnara al siguiente Congreso para su deliberación, el cual nuevamente realizaría un examen para verificar que las reformas fueran necesarias.

⁹⁰ Valencia Carmona, Salvador, “Constitución y reforma constitucional en México”, en Varios, *Liber ad Honorem Sergio García Ramírez*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998, Serie E: Varios, Núm. 94, Tomo I, p. 692.

⁹¹ Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, México.

⁹² *Idem*.

Es decir, a pesar de que no se planteaba de manera textual, las implicaciones de facto del examen a cargo de los Congresos era un control previo de las reformas, toda vez que en estos órganos estaba la potestad de determinar lo que era necesario cambiar de la Carta Magna y lo que no tras seis años de su vigencia, lo cual se preveía en el artículo 166 que expresó: “Artículo 166. Las legislaturas de los Estados podrán hacer observaciones, según les parezca conveniente, sobre determinados artículos de esta constitución y de la acta constitutiva; pero el Congreso General no las tomará en consideración sino precisamente en el año de 1830.”⁹³ Regulación que se complementaba con lo previsto en el artículo 169, que a la letra indicaba: “Las reformas o adiciones que se propongan en los años siguientes al de 30, [...] si se calificaren necesarias, [...] se publicará esta resolución para que el Congreso siguiente se ocupe de ellas.”⁹⁴

La conveniencia de la prohibición expresa a realizar reformas constitucionales durante los seis años inmediatos a la entrada en vigor de la Carta Magna, aún y cuando fueran sugeridas por las partes integrantes de la federación a través de sus legislaturas -las cuales fungían a su vez como representantes de los intereses de los habitantes de cada entidad-, era la orientación que proporcionaría a los Congresos pues tras ese periodo algunas exigencias podían haber cambiado pero no los bienes jurídicos considerados más valiosos por el poder soberano que creó la Carta Magna –a través de su representante: Congreso Constituyente-, los cuales idealmente serían desestimados de reforma si no por el primero, por el siguiente Congreso.

Sin embargo, aquella regulación daba un amplio margen de discrecionalidad a ambos Congresos, lo cual, por una parte era riesgoso pues entonces los diputados constituyentes podrían incurrir sin responsabilidad en un ejercicio abusivo y arbitrario del poder y por otro lado, era un vacío jurídico que podría orillar a la máxima rigidez de la Constitución al no permitirse ninguna reforma y desembocar en un documento obsoleto; por ello la importancia de lo dispuesto por el artículo 171 cuyo contenido era: “Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y

⁹³ *Idem.*

⁹⁴ *Idem.*

de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados.”⁹⁵

Ello con la pretensión de proteger los ideales planteados en la misma, los principios, poder e instituciones que servían de estructura del Estado, pues en aquella época tan inestable, el no proteger los bienes jurídicos considerados valiosos, ponía no ponía en riesgo la decisión de la mayoría ni la victoria de centralistas o federalistas sino la existencia misma de un país estable.

La regulación prevista en el artículo 171 antes citado, constituyó una base de límites explícitos o prohibiciones cuyos efectos recaían en la materia de la reforma constitucional y no en el proceso; aquella redacción estableció por primera vez en nuestro país lo que es conocido como cláusulas pétreas o cláusulas de intangibilidad, que invariablemente vinculan al poder reformador en términos de subordinación y obligatoriedad con respecto del documento creado por el poder constituyente, en el cual solidificó un conjunto de prerrogativas básicas, fundamentales y por tanto inviolables.

“Dichos preceptos, conocidos en la teoría como principios jurídicos fundamentales, generalmente reciben una protección especial por parte del Poder Constituyente en la Constitución misma, para lo cual se establecen cláusulas de intangibilidad [...]”⁹⁶, las cuales “[...] constituyen barreras frente a la destrucción de los derechos abstractamente reconocidos en la Constitución [...]”⁹⁷

Así, es posible identificar un control primigenio a partir de diversos elementos: prohibición de realizar cualquier reforma constitucional en un periodo de seis años inmediatos posteriores, dos revisiones a la materia de la posible reforma una seguida de la otra y a cargo de órganos colegiados distintos, con enfoque en la necesidad o no de realizar la reforma y se contempló como límite material, la protección de lo que en esa época fueron considerados los bienes jurídicos más

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ Huerta Ochoa, Carla, *op.cit.*, p. 315.

⁹⁷ Ferreres Comella, Víctor, *op. cit.*, pp. 41, 42.

valiosos y por lo tanto dignos de una protección que prohibiera su modificación o incluso eliminación.

Otra postura que considera a las cláusulas de intangibilidad como una desventaja al constituir un obstáculo que impide la evolución de la Constitución en correspondencia con el cambio de la sociedad y su contexto, por consiguiente se considera que el pensamiento y aspiraciones de la generación en la cual surge la Constitución constriñen a las venideras y en el caso que estas se atrevieran a realizar modificaciones a los preceptos resguardados quebrantarían el orden jurídico supremo. Aunado a ello los efectos del freno se extienden más allá de los órganos facultados para reformar la Constitución, pues incluso el pueblo estaría impedido de exigir o realizar alguna reforma aún y cuando es este el titular de la soberanía.⁹⁸

Para el orden jurídico del México, las cláusulas de intangibilidad dotaron de consistencia a un Estado que se abría paso a partir de una lucha armada de diez años y un posterior vaivén de ideales y enfrentamientos.

Adicionalmente, las revisiones de la necesidad de reformar y las cláusulas de intangibilidad legaron instituciones que existen hasta hoy y aún son consideradas fundamentales, entre ellas la división de poderes, la soberanía y la protección de los Derechos Humanos –aunque antes sólo se protegieron algunos de primera generación-; en parte debido a que los instrumentos previstos estaban enfocados a la materia de la reforma y no al procedimiento. El éxito que tuvo el primer control de las reformas a la Constitución fue posible en virtud de que la rigidez constitucional –a partir del proceso y requisitos de reforma- se acompañó de un control sustancial, lo que tuvo impacto más allá del elemento formal y la letra constitucional, en la esencia de los principios, estructuras, instituciones y derechos que resguarda.

⁹⁸ Pino Muñoz, Jacinto Héctor, *op. cit.*, p. 155.

2.1.2 Régimen centralista

Más de diez años después de la expedición de la primera Carta Magna de México, hubo una ruptura abrupta, ocasionada por el constante ambiente de violencia e inestabilidad debido a pugnas internas y amenazas del exterior, evidencia que no demostraba un desarrollo económico ni en la calidad de vida de los mexicanos, la latente inseguridad física y jurídica, esta última no solo resentida por los habitantes del país, sino también por las entidades integrantes de la federación que en ocasiones se consideraban amenazados y transgredidos por el poder federal.⁹⁹

“Declarados ya los pueblos contra el sistema en vigor, desprestigiada la constitución y perdida la respetabilidad de las autoridades, la nación se hallaba en estado de incertidumbre, de precariedad y de anarquía, aunque esta solo fuera moderada [...]”¹⁰⁰, lo que obligaba a generar un cambio profundo.

La solución se dividía nuevamente en la lucha interna entre los que apoyaban de nueva cuenta el federalismo y los que apoyaban el centralismo con más fervor ahora que la experiencia de más de una década –a sus ojos- demostraba el fracaso del modelo federal, culpable de los males sufridos.

En 1835 los conservadores ganaron mayoría en el Congreso que se convirtió en constituyente y expidió la Ley de Bases Constitucionales o también conocida como Constitución de las Siete Leyes, precisamente atendiendo a la división de su contenido; la primera ley fue expedida en 1835 y las seis restantes al año siguiente.¹⁰¹

Cabe señalar que el partido conservador “Adoptaba el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas y con el tiempo se inclinó hacia la forma

⁹⁹ Pantoja Morán, David, *El supremo poder conservador. El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, México, Colegio de México-Colegio de Michoacán, 2005, p. 129.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 127.

¹⁰¹ Pino Muñoz, Jacinto Héctor, *op. cit.*, pp. 140, 141.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, 25ª edición, México, Porrúa, 2008, p. 200.

monárquica; defendía los fueros y privilegios tradicionales.”¹⁰² Por ello, desde que se discutió la formación del Estado mexicano, el conglomerado que defendía el centralismo tenía tendencia a la aceptación de la monarquía y la añoranza por recuperar el imperio; con ello en mente, resulta complicado imaginar que una Constitución expedida por la corriente centralista incluyera un límite y un mecanismo de control aplicable a las reformas a la Constitución.

A pesar de que el centralismo propugnaba por un modelo más parecido a la monarquía, el Congreso creador de la Constitución de 1836, decidió conservar en el texto la forma del Estado mexicano como república y la división de poderes, así la sexta ley dispone lo relativo a la división del territorio de la república y en las leyes de la tercera a la quinta se regula lo relativo a la división clásica de los tres poderes, características y atribuciones.

Toda vez que ello demuestra que no se erigió una monarquía y además proyecta indicios de límites a los poderes –tradicionales-, conviene tratar de encontrar en el régimen constitucional mexicano de la época centralista un control a las reformas de la Carta Magna.

Para encuadrar los posibles límites a las reformas de la Constitución, se puede observar la existencia de la Séptima Ley, correspondiente a las “Variaciones de las leyes constitucionales”, compuesta por seis artículos, cuyo contenido se configura de la siguiente forma:

1. Prohibió realizar reformas en un periodo de seis años inmediatos posteriores a la entrada en vigor de la Constitución
2. Estableció la supremacía constitucional pues cada funcionario debía jurar la Constitución antes de entrar en funciones.
3. No disponía un procedimiento específico de reforma y solo remitía a los requisitos establecidos en la tercera ley, relativa al poder legislativo y la formación de leyes y la segunda ley correspondiente al Supremo Poder Conservador –que en todo caso era retomado en la tercera ley en lo que refiere a su intervención en la

¹⁰² *Ibidem*, p.199.

formación de leyes-. Cabe señalar que en ningún momento se prescribe un aumento de requisitos o modificación que los agrave.

4. De las posibles limitantes a la reforma se preveía que la Cámara de Diputados podría alterar el proyecto de reforma para perfeccionarlo, sin embargo, esa era una facultad que también se ejercía en el proceso de formación de leyes, además de que no se establecía que los Diputados tuvieran la facultad y obligación de alterar los proyectos atendiendo a un criterio de control de constitucionalidad en ningún caso, por tanto, no había un límite que restringiera las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados.

Finalmente el artículo 5 de la séptima ley expresó: “Solo al congreso general toca resolver las dudas de artículos constitucionales”¹⁰³ regulación que resulta tan imprecisa que no cumple la función de ser un límite a las reformas.

Con base en lo anterior, es dable afirmar que la ley constitucional que regulaba las variaciones de la Carta Magna no previó ningún límite expreso ni al procedimiento ni a la materia de las reformas, sin embargo, posiblemente un límite implícito haya sido el Supremo Poder Conservador.

En la Constitución de 1836 la segunda ley fue la más polémica, en ella se instituyó lo relativo al Supremo Poder Conservador, este poder por primera vez se erigía en México, y era una institución que tenía sus orígenes en algunos sistemas jurídicos caracterizados por antecedentes monárquicos, por lo que esta idea parece perfectamente compatible con la orientación de la corriente centralista y al mismo tiempo figuraba como un avance a la división de poderes y no una ruptura.

Brevemente se puede mencionar que la idea de un poder supremo y distinto a los tres poderes tradicionales se inspira en la propuesta de Benjamín Constant de crear un poder llamado “Poder Preservador”, la intención era “coronar el edificio constitucional con un Poder neutro, capaz de arbitrar de manera pacífica los conflictos de inevitablemente existen entre las autoridades de todo Estado”¹⁰⁴, cabe señalar que el fin del Poder Preservador en su propuesta no solo tenía un compromiso con las instituciones sino con el pueblo pues consistía en “proteger

¹⁰³ Leyes Constitucionales de 1836, 1836, México.

¹⁰⁴ Pantoja Morán, David, *op. cit.*, p. 217.

gobierno de la división de los gobernantes y el de proteger a los gobernantes de la opresión del gobierno.”¹⁰⁵

En latitudes más cercanas a México, se observa la presencia del Poder Moral en la Constitución de Venezuela de 1819, que tenía autoridad plena exclusivamente sobre las cuestiones relativas a las costumbres públicas –término ambiguo- y educación. La Cámara de los Censores de la Constitución de Bolivia y Perú de 1826, que si bien era una de las tres cámaras que componían al poder legislativo su función era examinar si el gobierno estaba cumpliendo y haciendo cumplir la Constitución, leyes y tratados internacionales y en todo caso denunciar las violaciones a dichos ordenamientos.

Por otra parte se encuentra el Poder Moderador de la Constitución brasileña de 1824, la cual, se considera fue concedida y pues fue el propio monarca Pedro I quien otorgó la independencia a Brasil y ordenó la expedición de la Carta Magna donde se conservaba el sistema monárquico y se instauraba como cuarto poder el Poder Moderador que recaía en la figura del emperador. Se consideraba que tal poder era la columna vertebral de la organización política del Estado y que el emperador era el representante nacional y por ende era el facultado para interpretar y actuar conforme a la voluntad del pueblo, mismo poder se observaba en la Constitución portuguesa de 1826 (que correspondía al mismo autor: Pedro I).

Finalmente en la Constitución chilena de 1833 se observa la existencia de la Comisión Conservadora que surgía a partir de siete miembros del Senado, sus funciones se resumían en vigilar que se cumpliera la Constitución y de esta dependía consentir los actos del presidente, con lo cual la cabeza del poder ejecutivo quedaba subordinada.¹⁰⁶

Desde la doctrina la idea era apoyada por Juan Wenceslao Barquera, quien propiamente no presentaba un poder neutro sino un Tribunal Conservador atendiendo a que Sieyés había previsto el *Jury Constitutionnaire* y este fungía como un tribunal constitucional, así el Tribunal propuesto por el jurista mexicano tendría como función principal ser un árbitro para dirimir los conflictos entre el Poder

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 224.

¹⁰⁶ *Ibidem*, pp. 281, 284, 288-290, 293, 298.

Legislativo y el Poder Ejecutivo además de declarar la inconstitucionalidad de un acto legislativo o ejecutivo, entre otras.

En la transición del Congreso de Iturbide y el Congreso Constituyente de 1823-1824 se presentó como proyecto de Constitución el “Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana”, que propuso un Senado Conservador, quien lejos de legislar sería el encargado de vigilar la observancia de la Carta Magna pero no solo por actos sino que también examinaría la constitucionalidad de leyes o decretos; la propuesta no tuvo apoyo.

Otra propuesta en este mismo periodo –transición hacia el primer Congreso Constituyente- se encuentra en el Senado del “Pacto Federal del Anáhuac” cuya diferencia estribó en que se encargaría de vigilar el cumplimiento de la Constitución en cuanto al pacto federal y así no se violara la autonomía de las entidades federativas. El senado –que sí estuvo vigente- previsto en la Constitución Política del Estado libre de Yucatán del 6 de abril de 1825 en el capítulo intitulado “Del Senado”, es el que más se asemeja al Supremo Poder Conservador pues su funciones eran amplias, previstas en el artículo 137 destacaron:

1a. Proponer al Congreso por conducto del Gobernador y en dictamen especial, las mejoras que juzgue necesarias en la Constitución y en las leyes.

2a. Presentar al Gobernador su dictamen motivado, que debe siempre preceder y constar, para dar ó negar la sanción á las leyes.

[...]

5a. Proponer asimismo al Gobernador las reformas y establecimientos que juzgue convenientes en todos los ramos de la administración pública.

[...]

7a. Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra sentencias dadas en tercera instancia, con asistencia y voto de un magistrado ó juez espedito para el preciso efecto de reponer el proceso y hacer efectiva la responsabilidad

[...] ¹⁰⁷

¹⁰⁷ Constitución Política del Estado Libre de Yucatán, 1825, México.

Los antecedentes nacionales demuestran que la idea de un poder distinto a los tres de la división clásica fue una idea que rechazada constantemente, pero también es cierto que siempre había estado latente. Empero en 1835, el escenario caracterizado por el triunfo de la corriente centralista sería propicio para dar cabida a un poder supremo y distinto a los tres de la división clásica.

La mención específica de la intención de crear el Supremo Poder Constituyente se realizó el 3 de mayo de 1835¹⁰⁸ cuando el Diputado Sánchez Tagle expresó que con el afán de contener a los tres poderes, se había decidido crear una autoridad neutral. El proyecto de dicho poder se presentó el 4 de diciembre de 1835 y finalmente su regulación quedó plasmada en la segunda ley constitucional que dispuso:

Art. 9. Los individuos del Supremo Poder Conservador prestarán juramento ante el Congreso general, reunidas las dos Cámaras, bajo la fórmula siguiente. “¿Juráis guardar y hacer guardar la Constitución de la República sosteniendo el equilibrio constitucional entre los Poderes sociales, manteniendo ó restableciendo el orden constitucional en los casos en que fuere turbado, valiéndose para ello del poder y medios que la Constitución pone en vuestras manos?” Después de la respuesta afirmativa del otorgante, añadirá el Secretario la fórmula ordinaria. “Si así lo hicierais Dios os lo premie, y si no os lo demande”.¹⁰⁹

Con ello comienza la visualización del Supremo Poder Conservador como verdadero poder superior a todos y a todo, pues se colige que lo único superior al mismo era la Constitución, toda vez que el Supremo Poder Conservador no solo debía vigilar su observancia sino que además tenía el poder para restablecer el orden constitucional en caso que de este se hubiera quebrantado, claro, no sin antes ejercer las acciones que considerase necesarias para evitar el quebrantamiento en cuando advirtiera una amenaza a la Carta Magna, por ello y dado que el artículo 17 dispuso: “Este Supremo Poder no es responsable de sus operaciones mas que á

¹⁰⁸ Pantoja Morán, David, *op. cit.*, p. 311.

¹⁰⁹ Leyes Constitucionales de 1836, 1836, México.

Dios y á la opinion pública, y sus individuos en ningun caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.”¹¹⁰, es evidente que el Supremo Poder no tenía límites para lograr el resguardo constitucional.

Por otra parte, el artículo 12 dispuso un total de 12 facultades exclusivas del Supremo Poder Conservador, correspondientes al control de constitucionalidad de las leyes, de actos, de la usurpación de facultades entre poderes, la desaparición y reinstalación de los mismos y aquellas aplicables propiamente a la reforma constitucional, y en la décima facultad se observa:

“Artículo 12:

[...]

10.º Dar ó negar la sancion á las reformas de Constitucion que acordare el Congreso, previas las iniciativas, y en el modo y forma que establece la ley constitucional respectiva.”¹¹¹

Entonces, aún y cuando la séptima ley constitucional no previó límites expresos a la reforma constitucional, en la primera Constitución centralista si existieron límites implícitos, establecidos a partir de la regulación del Supremo Poder Conservador, que aún y cuando no tenía un papel determinado en el proceso legislativo, en virtud de su principal obligación de guardar y hacer guardar la Constitución, estaba facultado para mantener una vigilancia constante sobre todos los actos de los poderes, sin que ninguna ley –del cuerpo de la Constitución– dispusiera alguna excepción, condición o restricción, por lo tanto, en el dominio del Supremo Poder Conservador y el ejercicio discrecional de sus facultades, estaba incluido el control de las reformas a la Constitución.

Es relevante notar que el control de las reformas constitucionales podía hacerse desde dos vertientes: la procesal (me refiero al proceso de reforma) y la material. Por un lado ya que no se instituyó un proceso agravado y diferenciador del proceso legislativo ordinario, en realidad no supone alguna dificultad para cumplir los requisitos del proceso reformador, pero en caso de ser así, como ya quedó establecido, el Supremo Poder Conservador siempre estaba vigilante de hacer

¹¹⁰ *Idem.*

¹¹¹ *Idem.*

guardar la Constitución y toda vez que el proceso legislativo y de reforma estaba previsto en este documento, lo cual, le daba facultades al Supremo Poder para vigilar el proceso y actúa en consecuencia de alguna violación.

Por otra parte, en el sentido material el control era posible debido a que no obstante que el poder mencionado en la segunda ley constitucional no hubiera tenido la oportunidad de seguir de cerca el proyecto de reforma y su evolución en el órgano reformador finalmente dependía exclusivamente del Supremo Poder la aprobación o no de la reforma, lo cual le obligaba a revisar el contenido y términos en que se pretendía realizar la reforma y a hacer cumplir la Constitución.

Además, a partir de la redacción de la octava facultad contenida en el artículo 12 de la segunda ley que a la letra indicaba:

“Artículo 12:

[...]

8.º Declarar excitado por el Poder Legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos Poderes, cuál es la voluntad de la Nación, en cualquiera caso extraordinario en que sea conveniente conocerla.”¹¹²

No se advierte algún impedimento para que el Supremo Poder Conservador al realizar el examen del proyecto de reforma, no hiciera uso de la facultad antes citada y considerara como criterio adicional a la Constitución, la voluntad de la Nación.

Paradójicamente, un poder creado por la corriente centralista con ideología más adepta al sistema monárquico, que rompió con el esquema de la división de poderes y que cabe señalar no tenía más límite que la divinidad y la opinión del pueblo (la opinión del pueblo no se contempló como una forma de control al Supremo Poder Conservador pues nunca se canalizó en algún órgano o mecanismo para ser escuchada y ser vinculante y la divinidad asemeja al origen divino que se atribuía a los monarcas), sería el encargado de realizar el control material previo a la expedición de reformas a la Carta Magna.

¹¹² *Idem.*

Sin embargo, la vigencia de la Constitución de 1836 fue todavía menor a la de su predecesora, debido a que casi desde que entró en vigor, los federalistas dejaron ver su desacuerdo, inconformidad e incluso desafíos armados, así, existían los federalistas que querían el retorno de la Carta Magna federalista de 1824 y aquellos que además de la vigencia referían la necesidad de adecuar esa Constitución a la realidad de la época.¹¹³

Incluso entre los centralistas existían divisiones, así se podían encontrar “los centralistas [...], que simplemente sostenían la Constitución de 36; el de los centralistas que, sin variar el sistema, pedían reformas en el complicado mecanismo gubernamental que la Constitución establecía”¹¹⁴

En 1837 Gómez Pedraza y Rodríguez Puebla –federalistas- propusieron al consejo y cámaras el convocar a un Congreso Constituyente para generar una nueva Constitución,¹¹⁵ hecho que finalmente encontró cabida en 1842, a raíz de la pérdida de lo que hoy es el territorio de Texas, pues este suceso fue contundente para apreciar al existencia de inestabilidad y descrédito que ocasionó que perdiera vigencia la Constitución centralista de 1836, lo cual, generó un vacío jurídico que trajo consigo una dictadura a cargo de Antonio López Sana Anna quien para sus intereses resolvió rápidamente el “debate” en el Congreso Constituyente que expidió las Bases de Organización Política de la República Mexicana, sancionadas el 12 de junio de 1843.¹¹⁶

A partir de la segunda Constitución centralista, se suprimió la figura del Supremo Poder Conservador. Ello, generó un vacío jurídico en retroceso de la protección a la Carta Magna; en virtud de que en las Bases de Organización Política

¹¹³ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 249, 250.

¹¹⁴ *Idem.*

Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona Salvador, *op. cit.*, p. 86.

¹¹⁵ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 249.

¹¹⁶ Pino Muñoz, Jacinto Héctor, *op. cit.*, pp. 140, 141.

Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.*, pp. 719, 720.

Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 249.

Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 87.

de la República Mexicana no se consideró un órgano ni mecanismo sustituto que realizara un control a las reformas constitucionales.

La regulación se limitó a continuar la tradición de un proceso de reforma agravado pues, en el artículo 202 del Capítulo XI, intitulado “De la observancia y reforma de estas bases”:

“202.- En cualquier tiempo podrán hacerse alteraciones ó reformas á estas Bases. En las leyes que se dieren sobre esta materia, se observará todo lo prevenido respecto de las leyes comunes, sin mas diferencia que para toda votacion, sea la que fuere, no se han de requerir ni mas ni menos de dos tercios de votos en las dos Cámaras. El Ejecutivo tendrá en estos casos la facultad 20 del art. 87.”¹¹⁷

Así, la única prescripción que se incluyó para regular la reforma de la Constitución fue la rigidez constitucional a partir del requisito de una mayoría calificada. Sin embargo, la exigencia de un procedimiento y/o requisitos superiores a los de creación o reforma de una ley ordinaria, no habían sido diseñados para controlar que la reforma no violentara la esencia de las decisiones del pueblo circunscritas en la Carta Magna, debido a que su objetivo se sujetaba exclusivamente a una cuestión formal y cuantitativa que era mayormente franqueable, en comparación con lo que conlleva la existencia de un límite material.

2.1.3 Constitución Política de la República Mexicana de 1857

Pasando mediados del siglo XIX, una serie de situaciones desventajosas como la crisis económica, sumada al aumento de impuestos y la clara dictadura de Antonio López de Santa Anna, desembocaron en la exigencia de cambio, lo cual, como primer reflejo tuvo la Revolución de Ayutla que enarboló la creación del Plan de Ayutla, cuyo objetivo principal era destituir a Santa Anna y designar a un presidente interino que realizara la segunda etapa del cambio y para tal propósito convocara a

¹¹⁷ Bases de Organización Política de la República Mexicana, 1843, México.

la formación del Congreso Constituyente,¹¹⁸ es decir, “la nación mexicana se decidió a ejercer su soberanía, para darse una organización estatal compatible con la idea de los derechos del hombre y para designar un gobierno al servicio de los intereses del pueblo.”¹¹⁹

Si bien en 1847 el federalismo fue restaurado a la par de la Constitución de 1824, lo cierto es que este documento no generó mayor cambio que el derrocamiento del régimen centralista, mientras que 1857 fue un año de cambio que completó la transición con cambios sustanciales.

Cabe señalar que uno de los puntos controvertidos fue si debía reformarse la Constitución de 1824 o crear una nueva Carta Magna. Finalmente se decidió crear un nuevo documento pues ello sería mucho más fiel a la realidad mexicana y aunque el Congreso Constituyente de 1857 tuvo bastante influencia de la Constitución de 1824, se considera que la Constitución de 1857 fue más radical e incluyó adiciones trascendentales.¹²⁰

“La nueva carta magna intentaba dar expresión a los principios de la soberanía popular, los derechos del hombre, la igualdad ante la ley, la supremacía del poder civil y la propiedad privada.”¹²¹

Entonces, resultaría adecuado pensar que en la reconfiguración de un Estado una de las preocupaciones más importantes sería la de resguardar la inmutabilidad constitucional como respuesta del hartazgo de un pueblo oprimido y la reafirmación de su poder soberano, sin embargo, solo se dedicó un artículo para regular la reforma de la Constitución, así, el artículo 127 de la Constitución de 1857 estableció:

Artículo 127.- La presente Constitución puede ser adicionada ó reformada. Para que las adiciones ó reformas lleguen á ser parte de la Constitución, se requiere que

¹¹⁸ Camacho Vargas, José Luis, *El Constituyente de 1857 La generación que sentó las bases de una nueva ingeniería constitucional mexicana*, México, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, A.C., 2008, p. 106.

¹¹⁹ Cueva, Mario de la, *La Constitución de 5 de febrero de 1857*, México, UNAM, 2007, p. 48.

¹²⁰ Rabasa, Emilio, *et. al., 1857-2007 Legado constitucional*, México, Porrúa-Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, 2008, pp. 45, 47.

¹²¹ Cueva, Mario de la, *op. cit.*, p. 48.

el Congreso de la Union, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas ó adiciones y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Union hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaracion de haber sido aprobadas las adiciones ó reformas.¹²²

Con base en la redacción anterior, se puede notar que la Constitución federal de 1857 únicamente retomó un sistema de reformas constitucionales basado en mayor exigencia numérica para su aprobación en el Congreso y la participación de más actores (en referencia al federalismo) al requerir la votación de las legislaturas locales, sin embargo, sus implicaciones no rebasaron la deficiencia de la segunda Constitución centralista, pues de igual forma la dolencia consistía en haber instituido un proceso rígido de reformas caracterizado por límites formales, sin que ello se tradujera consecuente o simultáneamente en límites materiales y en un control a los cambios sustanciales que podrían ser aprobados, ni su repercusión en el Estado y la vida de los mexicanos.

Cabe destacar que con todo y el turbulento panorama nacional, se puede considerar que las directrices contenidas en la carta constitucional fueron un acuerdo paulatinamente aceptado, toda vez que los motivos que dieron lugar al movimiento revolucionario de 1910 no versaron en la modificación del sistema federal al centralista ni en la transformación radical de la Constitución¹²³; evidencia de ello es que “la Constitución de 1917 recogió muchas de esas normas en su texto y aún hoy alrededor de 17 de los 29 artículos (70.37%), permanecen prácticamente iguales (o similares) a los de 1857 [...]”¹²⁴ e incluso “...con excepción de la reforma con la que se reinstaló el Senado, los ajustes siendo importantes, no tocaron la organización política, ni los aspectos fundamentales relacionados con las garantías individuales.”¹²⁵

¹²² Constitución Política de la República Mexicana, 1857, México.

¹²³ Camacho Vargas, José Luis, *op. cit.*, p. 106.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 91.

¹²⁵ *Idem*.

2.2 Siglo XX

2.2.1 Texto original de la Constitución de 1917

El movimiento revolucionario de 1910 no surgió a partir de la exigencia de una nueva Constitución como vía de transformación, sino que esta fungió como un documento pacificador, que materializó las directrices, prerrogativas y derechos en el Estado, asimismo, brindó certeza a ideales que en la Constitución anterior existían pero eran inoperables. Por ello, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 es similar a la de 1857 y específicamente “respecto del procedimiento de reforma constitucional, adoptó, prácticamente sin discusión, el mismo texto de su predecesora”¹²⁶

El texto original en 1917 indicaba:

TÍTULO OCTAVO: DE LAS REFORMAS DE LA CONSTITUCION

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 estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas, y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.¹²⁷

Es notable la similitud con el texto actual, que ha sido reformado sólo en dos ocasiones, pero que igual que en 1917: “[...] la reforma constitucional adquiriría

¹²⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Improcedencia de la acción de inconstitucionalidad para impugnar el procedimiento de reformas a la constitución federal o el contenido de éstas*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010, p. 61.

¹²⁷ Texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, México.

calidad de norma suprema al momento de cumplirse los requisitos previstos en el artículo 135 constitucional [...]”¹²⁸.

El Congreso Constituyente de 1916-1917 no advirtió la necesidad de controlar las acciones del poder reformador, por lo que se prolongó uno de los mayores peligros: la inexistencia de un límite material a las reformas constitucionales y su control respectivo, lo cual, permitió la subsistencia de la amenaza latente de que a través del proceso de reformas fuera posible vulnerar la propia Constitución.

2.3 Siglo XXI

2.3.1 Artículo 135 constitucional ¿contiene o no un control de las reformas a la Constitución?

El vacío jurídico ante la inexistencia de un límite, y consecuentemente un control material de las reformas constitucionales ha sido una herencia de las constituciones mexicanas a partir de mediados del siglo XIX, deficiencia que no solo fue bien recibida por el Congreso Constituyente de 1916-1917, sino por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), máximo tribunal del país e intérprete de la Constitución que en el año 2002 en la resolución de la controversia constitucional 82/2001, emitió una tesis de jurisprudencia.

La controversia constitucional fue promovida por el Síndico Municipal del Ayuntamiento de San Pedro Quiatoni, Tlacolula, Estado de Oaxaca, para impugnar los actos de los órganos que intervinieron para reformar y adicionar contenido a los artículos 1, 2, 4, 18 y 115 de la Constitución federal, en materia de derechos y cultura indígenas, proceso que finalmente culminó en la aprobación de las reformas y su publicación en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de agosto de 2001.¹²⁹

¹²⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *op. cit.*, p. 62.

¹²⁹ Véase Controversia Constitucional 82/2001, http://207.249.17.176/Transparencia/Epocas/Pleno/Novena%20%C3%A9poca/2001/82_01.pdf

Más que precisar los antecedentes que dieron lugar a la emisión de la jurisprudencia en cuestión, es preciso concentrarnos en el pronunciamiento de la SCJN pues cabe notar que la declaración del mayor intérprete del país en los albores del siglo XXI contiene la interpretación oficial del artículo 135 vigente¹³⁰ y con ello la Corte determina la existencia o no de un límite y su control a las reformas constitucionales, y en su caso de qué tipo son.

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.**¹³¹

(Jurisprudencia P./J. 39/2002)

¹³⁰ El texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente en 2019 dispone: 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.

¹³¹ Jurisprudencia P./J. 39/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, Septiembre de 2002, p.1136

Lo cierto es que la Suprema Corte reconoce que el único límite a las reformas constitucionales es de carácter formal y exclusivamente aplicable al procedimiento, ahora bien, un límite sirve de contorno a la actuación de quien detenta una facultad siempre y cuando exista un control que lo acompañe, en virtud de que el control hace posible la constante y perenne vigilancia de que el límite no sea envilecido y en caso de que ocurra, se ocupa de su reivindicación y de constreñir a la autoridad para que se repliegue de nueva cuenta al margen que le permite el límite.

No obstante, en su pronunciamiento, la Suprema Corte constata que la norma suprema no solo carece de un límite y control del fondo o contenido de las reformas constitucionales, sino que peor aún, los límites formales no cuentan con un medio efectivo que asegure su inviolabilidad o restitución; porque aún y cuando la SCJN considera que la conformación compleja, la naturaleza y la atribución que el texto constitucional otorga al órgano reformador son en sí mismos una garantía del proceso de reformas, ello no es posible ni real.

Lo anterior debido a que en la tesis de jurisprudencia antes citada se reconoce implícitamente que el órgano reformador no es el poder constituyente y de acuerdo al Derecho Constitucional -planteamientos referidos en el capítulo anterior- los poderes constituidos no pueden detentar como titulares una función soberana y en consecuencia, es más acertado decir que ejercen una función que les ha sido asignada por el poder soberano, sin que en este acto transfiera su poder al órgano en que ha depositado la función operativa.

Si el planteamiento teórico no es suficiente para demostrar como la SCJN se equivoca el decir que en el poder reformador y su atribución se encuentra la protección de la Constitución, basta observar que en los hechos los límites formales son altamente falibles como lo demuestra el basto número de reformas realizadas a la fecha, aunado a las protestas que han sido motivadas por la inconformidad de la sociedad ante algunas de las modificaciones.

Es decir, el proceso agravado de reforma no ha sido una garantía por sí mismo, ni de la rigidez constitucional y mucho menos de la inviolabilidad de los más altos valores jurídicos contenidos en la Carta Magna (observación realizada a partir de la inconformidad expresada en ocasiones por el poder soberano: el pueblo), pues no

debe confundirse una lista de requisitos formales y cuantitativos como un control y estructura planeada y organizada para asegurar la inviolabilidad de la Constitución desconfiando aún de quienes han protestado guardarla y observarla.

2.3.2 ¿Según la trayectoria judicial, algún medio de control existente procede en contra de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?

2.3.2.1 Juicio de amparo

El pueblo mexicano se ha afanado en encontrar en el sistema jurídico un medio de control que sea aplicable para materializar a su vez el control material de las reformas.

Sin olvidar que “la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México, participa en el equilibrio de los poderes de dos maneras: en su carácter de órgano constituido que ejerce funciones de control al preservar el equilibrio en las relaciones entre la autoridad y los gobernados, así como en su función de tribunal constitucional que asegura la supremacía de la Constitución. En la realización de estas funciones se manifiesta su auténtico carácter de órgano de control de la constitucionalidad”¹³²

Tratándose de uno de los medios de control existentes:

1. El “amparo” puede ser concebido, como una metodología estructural, como una institución jurídica de tutela directa de la Constitución e indirecta y extraordinaria de la legislación secundaria.
2. Como término procesal se traduce en un proceso y procedimiento autónomo de carácter contencioso, que tiene por objeto *invalidar o anular cualquier acto de autoridad que agravie* al ciudadano, en particular *en sus derechos*, en relación con él y a instancia de éste.

¹³² Huerta Ochoa, Carla, “El control de constitucionalidad y sus límites”, en Astudillo Reyes, César Iván y Córdova Vianello, Lorenzo (coords.), *Reforma y control de la Constitución*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Memorias, Núm 3, 2011, p. 15.

[...] ¹³³

En ese sentido, parece entendible que se haya pensado en el amparo como un instrumento adecuado para impugnar las reformas constitucionales toda vez que está diseñado para salvaguardar la Constitución y los derechos de los individuos, al respecto de su procedencia la SCJN se ha pronunciado a través de diversas resoluciones.

A. Amparo en revisión 1334/1998

La Suprema Corte conoció del amparo en revisión 1334/1998 promovido por el particular Manuel Camacho Solís en contra de la reforma constitucional que en materia electoral fue publicada el 22 de agosto de 1996, no obstante que los argumentos fueron procesales y se observa como concepto de invalidez: “Primero. Las autoridades que señalo como responsables quebrantan en mi perjuicio las garantías de legalidad y de seguridad jurídica consignadas en los artículos 1o., 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la inobservancia del artículo 71 de dicha Carta Fundamental, al aprobar la reforma constitucional que constituye el acto reclamado.”¹³⁴

La resolución de la Suprema Corte en este asunto derivó en los criterios:

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**

¹³³ Gil Rendón, Raymundo, *El nuevo derecho procesal constitucional*, México, Editorial Ubijus, 2012, p. 66.

¹³⁴ Ejecutoria del amparo en revisión 1334/1998, <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=6014&Clase=DetalleTesisEjecutorias>

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.

[...] ¹³⁵

(Tesis P. LXII/99)

REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PARA SU PROCEDENCIA NO SE REQUIERE DE LA EXPRESIÓN, EN EXCLUSIVA, DE VIOLACIONES RELACIONADAS CON EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN.

[...]

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

¹³⁵ Tesis P. LXII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, Septiembre de 1999, p. 11.

constitucional deban argumentarse únicamente violaciones que incidan directamente con el citado procedimiento.¹³⁶

(Tesis P. LXVI/99)

Las conclusiones a las que se pueden arribar de la lectura de los dos criterios anteriormente citados, en términos de la directriz en estudio son:

1. El órgano reformador es un poder constituido y por lo tanto, limitado, por el poder soberano y la Carta Magna.

2. El procedimiento de reforma constitucional no obstante que es considerado un límite formal que encarna además, la rigidez constitucional, es susceptible de ser verificado y por consiguiente las reformas constitucionales controladas, toda vez que son un acto de autoridad.

3. El medio de control idóneo para impugnar el procedimiento de reformas constitucionales es el juicio de amparo.

4. Existen límites y un control material de la reformar en tanto es posible impugnar violaciones ulteriores al incumplimiento del artículo 135 constitucional, siempre que se arguya que a partir de la aprobación de la reforma, directamente se vulneren otros derechos del particular.

Más tarde, la Suprema Corte cambió su postura, de forma que los criterios antes citados fueron cambiados en el siglo XXI; primero con la interpretación que la SCJN hace del contenido del artículo 135 de la Constitución Federal, es decir, la tesis analizada en el punto 2.3.1.1¹³⁷ que aclara el significado y alcance de tal artículo y siguiendo una línea congruente se determina que el proceso reformas no es susceptible de controlarse, por lo que ningún medio de control (de ningún tipo) es oportuno en contra del proceso de reformas.

¹³⁶ Tesis P. LXVI/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, Septiembre de 1999, p. 12.

¹³⁷ Al pie de los criterios emitidos en 1998 que hacía procedente el juicio de amparo en contra del proceso de reformas constitucionales se encuentra la Nota: El criterio contenido en esta tesis fue superado por la jurisprudencia P./J. 39/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, septiembre de 2002, p. 1136.

Empero, se hizo patente la necesidad de un control a las reformas constitucionales cuando se interpusieron los amparos que se detallan a continuación, en los cuales, se hizo énfasis en solicitar la protección al particular argumentando violaciones como consecuencia del **contenido** de la reforma además de impugnar el proceso.

B. Amparo en revisión 186/2008

En 2007 fueron presentadas diversas demandas de amparo en contra de la reforma constitucional publicada mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, mediante el cual se modificaron diversas disposiciones de la Constitución general de la República; en específico, la parte neurálgica de las impugnaciones era la adición del penúltimo párrafo al apartado A del artículo 41 que a la letra indicaba:

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, **podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos**, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.¹³⁸

Dos de los casos promovidos resultan relevantes por las resoluciones a las que arriba la corte y los criterios que se derivan de ello; estos casos son los amparos en revisión 186/2008 y 2021/2009.

El amparo 1615/2007, más tarde derivó en el amparo en revisión 186/2008, pues “la **parte quejosa** acudió a la revisión [...] porque **considera que el juicio de amparo es el único medio de defensa por medio del cual el particular puede**

¹³⁸ Diario oficial de la Federación, Martes 13 de noviembre de 2007, p. 4,

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07_ima.pdf

protegerse de reformas constitucionales que vulneran la parte dogmática de la Constitución Federal.”¹³⁹

Cabe señalar que además de impugnar la reforma en su proceso desde la discusión hasta la publicación del Decreto en el Diario Oficial de la Federación y el hecho de que en este no se dieran a conocer los detalles de la mayoría de las legislaturas que aprobaron la reforma, la parte quejosa también “señaló como garantías constitucionales violadas en su perjuicio las establecidas en los artículos 1°, 6°, 8°, 9°, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”¹⁴⁰

Atendiendo a las consideraciones vertidas por Juan Ramón Cossío Díaz, quien fue el ministro ponente encargado de realizar el proyecto de resolución, las cuestiones en las que se basó la discusión y la respuesta a la que se arribó fueron:

1. Cuestionar la existencia en la ley de amparo de una prohibición expresa a la procedencia del juicio de amparo en contra de las reformas constitucionales.

Para resolver la cuestión, se hizo referencia a que la regulación de la procedencia del amparo se basa en normas de dos tipos: unas contienen prohibiciones y otras permisiones, dichas prerrogativas se encuentran distribuidas en la Constitución Federal y en la Ley de Amparo. Se estimó que en ninguna disposición se encontraban enunciados permisivos de la procedencia del juicio de amparo en relación con la reforma constitucional, sin embargo, tampoco los había de tipo prohibitivo; por lo tanto, “no se puede concluir que el amparo no proceda contra una reforma constitucional, pues el acto reformatorio puede perfectamente ser entendido como un acto de autoridad [...] cabría también la posibilidad interpretativa de que implícitamente estuviese permitida la procedencia.”¹⁴¹

¹³⁹ Sentencia del amparo en revisión 186/2008, p. 7,

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

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 3.

¹⁴¹ Cossío Díaz, José Ramón, “El amparo en revisión 186/2008”, en Astudillo Reyes, César y Córdova Vianello, Lorenzo (coords.), *Reforma y control de la Constitución. Implicaciones y límites*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Serie Memorias, Núm.3, 2011, p. 102.

Sentencia del amparo en revisión 186/2008, *op. cit.*, p. 7.

Se aprecia que el argumento sostenido básicamente fue el principio de legalidad aplicado al individuo de forma que *lo que no está prohibido está permitido*, por lo tanto, el particular puede hacer todo excepto lo que se encuentre expresamente prohibido. Además el principio *pro personae*, pues se expresó: “atendiendo al bocado latino que reza: *in dubis favorabilior pars et eligenda* (en la duda ha de elegirse lo más favorable).”¹⁴²

2. Se plantea el cuestionamiento sobre el carácter del Poder Constituyente Permanente, Revisor o Reformador de la Constitución.

Se sostiene que no es posible identificar al Poder reformador y al Poder Soberano que asiste al pueblo como el mismo con diferentes denominaciones, pues el primero es limitado. La Suprema Corte indica que “es indudable que el Poder Constituyente Permanente es limitado, pues no puede ser, sin más, identificado con el poder constituyente originario que, en su momento, sirvió como vehículo de la voluntad soberana del pueblo en el nacimiento del Estado.”¹⁴³

Ahora bien, respecto al tipo de límites la Corte identifica los explícitos que atienden a las expresiones escritas en la Constitución y los implícitos que “se obtienen básicamente de la aceptación de dos principios fundamentales: la garantía de los derechos y el establecimiento de la división de poderes”.¹⁴⁴

Se advierte que el máximo tribunal no ahondó en el debate del reconocimiento de límites materiales de las reformas constitucionales y sólo determinó que “los límites que en principio pueden ser identificados son de tipo formal, lo que se traduce en que cualquier reforma que del texto constitucional se intente ha de respetar estrictamente el procedimiento establecido en la propia Constitución.”¹⁴⁵ Por lo que una vez más se reconoce que existen límites exclusivamente de carácter formal.

3. En la tercera conclusión a la que arriba la SCJN admite que entonces el Poder Reformador no contiene el Poder Soberano y en consecuencia el primero es

¹⁴² *Ibidem*, p. 8.

¹⁴³ Sentencia del amparo en revisión 186/2008, *op. cit.*, p. 9.

¹⁴⁴ Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, p. 103.

¹⁴⁵ Sentencia del amparo en revisión 186/2008, *op. cit.*, p. 9.

un poder limitado que atendiendo al principio de supremacía constitucional, su actuación que circunscrita a la Carta Magna.

Sin embargo, a todo límite debe corresponder un control que garantice la observancia y efectividad del primero, cuestión que se resuelve en el sentido: “si el Poder Reformador es un poder limitado y sujeto necesariamente a las normas de competencia establecidas en el texto constitucional, entonces **es jurídica y constitucionalmente posible admitir que un Estado Constitucional debe prever medios de control sobre aquéllos actos reformativos que se aparten de las reglas constitucionales.**”¹⁴⁶ Y en una cuarta pregunta se estima que los actos del Poder Reformador pueden ser considerados como actos de autoridad en términos de la regulación del juicio de amparo, por lo que la Corte resolvió en el sentido de la procedencia del juicio de amparo como medio de control del proceso de reformas constitucionales.

Como conclusiones de la sentencia se advierte: ¹⁴⁷

1. Que el proceso de reforma constitucional sí está sujeto al control jurisdiccional;
2. El juicio de amparo es el medio de control que procede para impugnar la regularidad procedimental de la reforma; y
3. Los tribunales de la federación y la SCJN, se encuentran facultados para conocer de los amparos que se promuevan para controlar el proceso de reformas constitucionales.

Aunque tal pronunciamiento de la SCJN no fue una determinación novedosa, pues ya había sido discutido y resuelto en el mismo sentido por la Suprema Corte diez años antes en el amparo en revisión 1334/98, también conocido como “amparo Camacho”. Por lo que, las conclusiones de nuestro máximo Tribunal en el amparo en revisión 186/2008, no enarbolaban avances y modernidad en el control judicial

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 37.

¹⁴⁷ Astudillo, César, “La Suprema Corte ante el control de la reforma constitucional, reflexiones a partir del amparo en revisión 186/2008”, en Astudillo Reyes, César y Córdova Vianello, Lorenzo (coords.), Reforma y control de la Constitución. Implicaciones y límites, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Serie Memorias, Núm.3, 2011, p. 1.

de la Constitución, ni la atención a las exigencias del pueblo a partir del dinamismo del contexto mexicano. Por el contrario, la sentencia pronunciada por la Corte evidenció el alto grado de volatilidad de sus determinaciones, así como, la inestabilidad e incertidumbre respecto a la interpretación oficial de la Carta Magna, pues ya nada aseguraba que el fallo protector de 2008 no fuera cambiado radicalmente, como le ocurrió a su antecesor (de 1998).

Por otra parte, existían aspectos que dificultaban creer que el amparo fuera el medio idóneo para realizar el control del proceso de reformas constitucionales, pues en la práctica se avizoraban algunos inconvenientes mayores.

Así, Enrique Carpizo identificó que:

Los aspectos negativos de la procedencia del amparo indirecto contra vicios en el procedimiento de una reforma a la Constitución, **no únicamente se limitan a los efectos relativos de su sentencia, sino que además conlleva a una situación social inestable ante un sistema constitucional para unos e inconstitucional para otros.** Nos referimos al riesgo de que México cuente con un sector social bajo la protección de una Constitución diversa a la operante en aquellos sectores de la sociedad que no se ampararon o que no lograron obtener la protección de la justicia federal.¹⁴⁸

Por tanto, si a partir de un amparo se resolvía la inconstitucionalidad de una reforma, un primer escenario implica que para quienes promovieron dicho medio de defensa, la Constitución sería inconstitucional y para todos los demás habitantes de México, formalmente no lo sería ya que el fallo protector no alcanzaría su esfera derechos, pero sustancialmente sí sería inconstitucional pues el proceso viciado de la Constitución no estaría subsanado y esta es aplicable en la totalidad del Estado.

Un segundo escenario permite que la Constitución sea constitucional para todos o para nadie por igual y a partir de ello, si es necesario se subsane la inconstitucionalidad, con el inconveniente de que ello requeriría desnaturalizar el

¹⁴⁸ Carpizo, Enrique, "El control de las reformas constitucionales en México. Un análisis judicial pendiente, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, Tomo LXI, No. 255, enero-julio 2011, p. 430.

juicio de amparo y más aún el quebranto del orden constitucional, judicial y de medios de control construido hasta el momento.

C. Amparo en revisión 2021/2009

El siguiente juicio de amparo fue promovido en diciembre de 2007, conocido como “amparo de los intelectuales”, interpuesto por 15 individuos entre académicos, escritores y periodistas, algunos de ellos: Sergio Sarmiento, Federico Reyes Heróles, Héctor Aguilar Camín, Luis de la Barreda, Jorge Fernández Menéndez, Luis González de Alba, Ángeles Mastretta, Gerardo Estrada, José Roldán Xopa, Miguel Limón, Luis Rubio, Isabel Turrent, Ramón Xirau y Leo Zuckerman.¹⁴⁹

Después de la secuela procesal que implicó dos recursos de revisión y la atracción de la SCJN en dos ocasiones¹⁵⁰, esta dictó sentencia el 28 de marzo de 2011.

Cabe notar que este amparo en revisión y el de 2008 comparten como origen de la impugnación la reforma constitucional electoral de 2007 y tienen la misma estructura argumentativa pues en ambos se reclaman violaciones procesales y materiales.

Por un lado, los intelectuales impugnaron el procedimiento de la reforma, - específicamente respecto del artículo 41, fracción III, párrafo tercero- al argumentar que: “Los legisladores simplemente no siguieron todos los pasos legales necesarios para reformar la Constitución. No hubo iniciativa de ley, ni comisión revisora de la iniciativa, ni dictamen de la comisión, ni debate parlamentario en ambas cámaras. Y se estimó violatorio también el cómputo de los votos de las Legislaturas de los Estados.”¹⁵¹

¹⁴⁹ La Redacción, “El amparo de los intelectuales: el debate de la prensa escrita”, *Nexos. El juego de la Suprema Corte*, México, 24 de enero 2011, <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=958>

¹⁵⁰ Sentencia el amparo en revisión 2021/2009, pp. 4-6, www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/09020210.002.doc

¹⁵¹ La Redacción, *op. cit.*

Las impugnaciones de fondo versaron en los efectos negativos de la reforma y violación de los artículos 1°, 3°, 6°, 9°, 13, 133 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En perspectiva de Héctor Aguilar Camín, según indicó la revista Nexos:

Los alegatos de fondo establecen que la reforma violenta cuatro principios fundamentales de la Constitución:

1. El principio de la libre manifestación de las ideas, contenido en el artículo 6, pues la reforma restringe los derechos de manifestar las propias ideas en espacios comprados a la radio y la televisión.
2. El principio de la no discriminación contenido en el artículo 1, pues la reforma discrimina en la difusión de sus ideas a quienes no pertenecen a un partido político.
3. El principio de libre asociación contenido en el artículo 9, pues la reforma obliga a asociarse a alguno de los partidos para poder emitir el tipo de mensajes en cuestión.
4. El principio de igualdad ante la ley, contenido en los artículos 1 y 13, pues la reforma da trato desigual a quienes pertenecen a un partido político y a quienes no.¹⁵²

En el debate de la Suprema Corte, en defensa de la improcedencia del amparo (el sobreseimiento, con mayor precisión atendiendo al momento procesal) se argumentó que en efecto el Juez de Distrito realizó el estudio de fondo aun cuando resolvió no hacerlo y sobreseyó, empero ello está permitido y más aún es una obligación, a la letra:

Para resolver la cuestión planteada se debe tener presente **que la técnica rectora del juicio de garantías sí permite que, antes de examinar el fondo de un asunto, se anticipe cuál será el efecto de una eventual sentencia [...].**

La previsión de los posibles efectos de la sentencia protectora tiene el propósito de evitar que con la reparación de la violación de garantías se produzca la infracción de otros principios o normas constitucionales y/o legales, pues el restablecimiento de las cosas al estado en que se encontraban antes

¹⁵² *Idem.*

de dicha violación tampoco debe propiciar que la sentencia tenga efectos más allá del caso concreto que fue enjuiciado.

Por tanto, **constituye una obligación del órgano jurisdiccional que conozca del juicio verificar que el fallo de fondo no implique un mero ejercicio especulativo sobre una posible violación de garantías individuales, sino que, en caso de que constate que efectivamente se incurrió en la infracción alegada, su decisión pueda tener la eficacia suficiente para restaurar el orden constitucional que se estime violado**, pues la **sentencia protectora** además de proporcionar un estudio de los motivos por los cuales se incurrió en la lesión de garantías alegada, **debe tener efectos vinculantes y restitutorios** para volver las cosas al estado en que se encontraban antes de dicha infracción, pero sin beneficiar a nadie más que al propio quejoso.¹⁵³

De conformidad con la sentencia, el fundamento jurídico que sustenta al argumento anterior como causa de improcedencia, es la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, toda vez que “[...] el catálogo de causas de improcedencia contenido en el artículo 73 de la Ley de Amparo es de naturaleza enunciativa y no limitativa conforme se deduce la existencia de su fracción XVIII.”¹⁵⁴ Lo cual fue reforzado con algunos criterios, entre los que destacan:

IMPROCEDENCIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.¹⁵⁵

SENTENCIAS DE AMPARO, ALCANCE LEGAL DE LAS.¹⁵⁶

¹⁵³ Sentencia el amparo en revisión 2021/2009, *op. cit.*, p. 10.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 11.

¹⁵⁵ Tesis: 2a. LXXXVII/9, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época*, Tomo IX, Junio de 1999, p. 373.

¹⁵⁶ Sentencia el amparo en revisión 2021/2009, *op. cit.*, p. 11.

Véase la Tesis Registro 238024, *Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época*, Volumen 121-126 Tercera Parte, p. 70.

El primer criterio citado corresponde indica mediante la interpretación de la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo que las causales previstas en las primeras diecisiete fracciones no son las únicas (no es limitativo) y el segundo, permite al órgano jurisdiccional no conocer del fondo de un asunto al advertir un fallo de imposible materialización debido a los efectos *inter partes*.

Finalmente, la SCJN se pronunció en el sentido siguiente:

Por todo lo anterior, se estima que en la especie se **surte la causa de improcedencia prevista en la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, que establece que el juicio de amparo es improcedente en los casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley**; en relación con los artículos 76 del mismo ordenamiento y 107, fracción II, de la Constitución Federal, [...] ¹⁵⁷

Para el asunto en debate (procedencia del amparo en contra de reformas constitucionales) si bien es aplicable el criterio citado por la Suprema Corte, de rubro: IMPROCEDENCIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO, este fue emitido en junio de 1999 y no ha sido la última interpretación, pues se debe tener en cuenta que a partir de la resolución del amparo en revisión 186/1998 también emanaron criterios, uno en específico que interpreta el artículo 73, fracción XVIII a saber:

REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PARA SU PROCEDENCIA NO SE REQUIERE DE LA EXPRESIÓN, EN EXCLUSIVA, DE VIOLACIONES RELACIONADAS CON EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN.

La improcedencia del juicio de garantías por ausencia de expresión de conceptos de violación se encuentra fundamentada en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el 116, fracción V, ambos de la Ley de Amparo, siendo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que este último dispositivo no exige formalidad alguna para plantear los argumentos de inconstitucionalidad en demandas de amparo indirecto, por ser suficiente para

¹⁵⁷ *Ibidem*, pp. 47, 48.

que el Juez de Distrito deba estudiarlos, que el quejoso exprese con claridad la causa de pedir, consistente en la lesión o agravio que estima le produce el acto, resolución o ley impugnada, y los motivos que lo originaron, aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo. En consecuencia, **cuando se impugne en amparo el proceso de reforma constitucional, basta que el quejoso exponga las razones por las cuales considera que dicho acto es contrario a las garantías individuales, para estimar satisfecho el requisito de expresión de conceptos de violación, sin que le sea exigible que sólo señale transgresiones al artículo 135 de la Constitución,** porque el contenido de dicho dispositivo sólo consagra el procedimiento para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la propia Carta Magna, mas en parte alguna del precepto se establece que en el ejercicio de los medios de control constitucional deban argumentarse únicamente violaciones que incidan directamente con el citado procedimiento.¹⁵⁸

(Tesis P. LXVI/99)

Siguiendo esa línea de ideas, la tesis: 2a. LXXXVI/9, citada en la sentencia del amparo en revisión 2021/2009 y la citada en el párrafo anterior, misma que derivó del amparo en revisión 1334/1998; entran en colisión al contener interpretaciones evidentemente opuestas (procedencia e improcedencia del amparo contra reformas constitucionales), empero fueron emitidas en junio de 1999 y septiembre 1999 respectivamente, es decir, por diferencia de 3 meses el criterio que posibilita la procedencia del amparo es más reciente y debió prevalecer, sin embargo, la Suprema Corte utilizó el criterio más antiguo para defender la improcedencia del juicio de amparo, con lo no sólo se posicionó al contrario de su última interpretación sino que ignoró el orden de prevalencia cronológica de sus propios criterios.

Cabe señalar, que debido a la identidad en el acto y norma que dio origen a la impugnación (reforma constitucional de 2007) existe una cercanía cronológica entre los amparos en revisión 186/2008 y 2021/2009. La SCJN resolvió el primero el 29 de septiembre de 2008 en sentido de procedencia del juicio de amparo por mayoría

¹⁵⁸ Tesis P. LXVI/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, Septiembre de 1999, p. 12.

de 6 votos¹⁵⁹, mientras que en el amparo de los intelectuales el 2 de octubre de 2008 resolvió el primer recurso de revisión¹⁶⁰ en el sentido de la procedencia. Entonces, con 2 meses de distancia entre la sentencia definitiva del amparo en revisión 186/2008 y la resolución del primer recurso de revisión del asunto que dio lugar al amparo en revisión 2021/2009, no hubo discrepancia y se mantuvo de manera congruente el criterio de la procedencia del amparo.

Por otro lado, el 9 de septiembre de 2009 la Suprema Corte atrajo el segundo recurso de revisión del mismo asunto (que dio lugar propiamente al amparo en revisión 2021/2009) y el 28 de marzo de 2011 emitió el fallo por mayoría de 7 ministros a favor de la improcedencia del juicio de amparo¹⁶¹ en contra de las reformas constitucionales.

Con ello se advierte que en un lapso de poco más de 3 años y exactamente en el mismo asunto, el máximo Tribunal viró hacia una decisión totalmente opuesta, con lo cual, cambió radicalmente el criterio que había sido recuperado en 2008 después de 10 años de discrepancias que le alejaron de lo que se había considerado –al menos por la percepción popular- un avance en el control de las reformas constitucionales en 1998.

Así, la realidad demuestra que después de casi 20 años de trayectoria del debate judicial sobre la posibilidad de que el juicio de amparo funja como medio de control y defensa en contra de las reformas constitucionales, hoy por hoy e incluso en contra de su tesis más reciente, la SCJN ha determinado que el amparo no es procedente con tales fines.

¹⁵⁹ Sentencia del amparo en revisión 186/2008, *op. cit.*, p. 41.

¹⁶⁰ Nótese que en el asunto que desembocó en el amparo en revisión 2021/2009 se interpusieron 2 recursos de revisión, uno correspondiente a la sentencia de improcedencia de amparo y otro en contra de la sentencia de sobreseimiento dictada por el mismo Juez de Distrito.

¹⁶¹ Sentencia del amparo en revisión 2021/2009, *op. cit.*, p. 49.

2.3.2.2 Acción de inconstitucionalidad

La acción de inconstitucionalidad es otro medio de control en nuestro sistema jurídico y es un “Medio de control constitucional judicial, uniinstancial, de carácter abstracto, planteada mediante el procedimiento incoado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por minorías parlamentarias, partidos políticos con el registro Federal o Estatal y por el Procurador General de la República, la posible contradicción entre una Norma General o Tratado Internacional y la Ley Fundamental, solicitándose la invalidación de la Norma o Tratado impugnados con efectos generales, con el fin de prevalecer los mandatos de la Constitución”¹⁶²

“[...] dichas acciones tienen como finalidad el analizar la posible contradicción entre una norma de carácter general con la Constitución Federal, un control abstracto de normas contrarias a la norma Suprema [...]”¹⁶³

Entonces, la acción de inconstitucionalidad es un medio de control creado específicamente para resguardar la supremacía constitucional y al estar prevista en la Constitución, se puede decir que el texto constitucional se protege a sí mismo¹⁶⁴, esto es lo que imprime el carácter de abstracto a las acciones de inconstitucionalidad, toda vez que “no exige agravio de parte, sólo requiere que se tilde de inconstitucional una ley (formal y materialmente) o un tratado internacional.”¹⁶⁵ Es decir, no se requiere de una afectación directa y concreta de una esfera de derechos porque la función inmediata de la acción de inconstitucionalidad no es la protección de las personas, sino la advertencia de la posible contradicción entre la Constitución y las normas inferiores y la reivindicación de la supremacía constitucional, de ser el caso.

¹⁶² Gil Rendón, Raymundo, *op. cit.*, p. 104.

¹⁶³ Silva Ramírez, Luciano, *op. cit.*, p. 68.

¹⁶⁴ Orozco Gómez, Miguel, *Procedimientos constitucionales: Controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad*, México, Porrúa, 2004, p. 27.

¹⁶⁵ Salgado Ledesma, Eréndira, *Manual de derecho procesal constitucional*, México, Porrúa-Universidad Anáhuac, 2011, p. 129.

Una particularidad de este proceso es que a diferencia del juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad no se encuentra al alcance de las personas físicas ni morales de la sociedad civil, pues su interposición solo corresponde a los entes de gobierno que se indican en la fracción II del artículo 105; es decir, ante la advertencia de un dispositivo normativo que se estime contrario a la Constitución, la protección que tiene la sociedad civil es que la autoridad lo advierta e impugne.

La demanda por un control de las reformas vino del seno de uno de los partidos políticos, entidades que idealmente representan intereses del pueblo, por lo que, resulta interesante pensar que –teóricamente- desde este frente también se hizo presente la voz del pueblo en otro intento por controlar la actuación del órgano reformador.

La acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007, fueron interpuestas el 13 de diciembre de 2007 por Luis Maldonado Venegas, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Político Convergencia y Jorge Antonio Kahwagi Macari, como Presidente de la Junta Ejecutiva Nacional del Partido Político Nueva Alianza; ello con motivo de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de noviembre de 2007.

En el aspecto formal se impugnó la violación al proceso de reforma pues:

“Para dar cumplimiento a la garantía de audiencia, hubiese sido necesario someter a la consideración de los integrantes de la Comisión Ejecutiva, el proyecto de iniciativa, para su aprobación, firma y posterior presentación.”¹⁶⁶

En los agravios de fondo:

“Violación del derecho de votar y ser votado, de que goza todo ciudadano [...] los partidos de nueva creación compiten en condiciones de inequidad en su contra, toda vez que no podrán ser igualmente observados y calificados por el electorado, que aquellos partidos políticos tradicionales.”¹⁶⁷

La Suprema Corte estimó improcedentes las acciones promovidas, a lo cual los promoventes interpusieron recursos de queja el 21 de diciembre de 2007 y el 28

¹⁶⁶ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007, p. 18, www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/207/07001680.119.doc

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 19.

de abril de 2008 la SCJN resolvió que no había manifiesta improcedencia por lo que admitió las acciones. Su resolución se basó en los argumentos siguientes:

1. No hay posibilidad de conocer el fondo debido a la supremacía y validez constitucional, toda vez que “se pretende el examen de una norma constitucional a la luz de otra norma constitucional, lo que llevaría, en caso extremo, a declarar la invalidez de la propia Constitución [...]”¹⁶⁸

2. La Suprema Corte estima que el declarar en todo caso la invalidez de la norma constitucional viola el orden jurídico por extralimitar sus facultades, en virtud de que “no ha sido investido por el Constituyente -Originario o Permanente- de facultades para modificar, adicionar o abrogar una norma constitucional.”¹⁶⁹ De lo contrario, “en ejercicio de supuestas atribuciones o facultades de revisión de los actos del Poder Constituyente, se erigiera en un órgano omnímodo y omnipotente, jerárquicamente colocado, incluso, por encima del Constituyente de la República y con posibilidad de revisar sus actos soberanos.”¹⁷⁰

3. El artículo 135 no contiene límites materiales, por el contrario, “**la función de reforma o adición de la Constitución está supeditada, de manera expresa, por nuestro propio orden constitucional, sólo a ciertas formalidades procedimentales, pues, en un aspecto material o sustancial, no se limita, de modo explícito,** el contenido y alcance de una adición o reforma [...]”¹⁷¹

4. Una vez que reconoce la existencia de límites al menos formales, la SCJN determina que las reformas no son susceptibles de control jurisdiccional de acuerdo con el criterio emitido en la controversia constitucional 82/2001, en cuyo argumento de fondo se estima que el control ya existe intrínsecamente en el proceso de reforma, debido a que el órgano reformador es un poder extraordinario en tanto superior a los poderes constituidos y el control son los límites formales.

5. Desde la perspectiva de la Suprema Corte “el órgano reformador, al establecer la acción de inconstitucionalidad, lo hizo como medio de control de

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 46.

¹⁶⁹ *Idem*.

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 47.

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 218.

‘normas generales’, entendidas como leyes ordinarias, federales o locales, [...] sin comprender, en forma alguna, otro tipo de normas, entre ellas, las reformas constitucionales.” Por consiguiente aún y cuando las reformas fueran susceptibles de control y la SCJN tuviera la competencia, la acción de inconstitucionalidad no sería el medio idóneo, lo que complementó con la cita de la tesis de jurisprudencia de rubro: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES.¹⁷²

Como resultado, “[...] el procedimiento previsto por el Constituyente Originario, en el artículo 135 constitucional, [...] **no puede ser objeto de impugnación a través de alguno de los medios de control de los que puede conocer el Poder Judicial de la Federación.**”¹⁷³

Si el amparo no era idóneo para controlar las reformas constitucionales debido a la imposibilidad de darle efectos generales a un fallo favorable, tal limitante era superada favorablemente con la acción de inconstitucionalidad, toda vez que de conformidad con el artículo 105 constitucional la resolución emitida en la acción que fuera aprobada con el voto de cuando menos ocho ministros, tiene consecuencias *erga omnes* y –en opinión de Enrique Carpizo- ello la convertía en un medio más idóneo para reclamar una reforma al ser además más protector¹⁷⁴, no obstante, la SCJN en la sesión del 26 de junio de 2008, falló en el sentido de sobreseer las acciones de inconstitucionalidad 168 y 169/2007.

Derivado de la acción de inconstitucionalidad 168/2007 y 169/2007, se emitieron 5 tesis, todas encaminadas a determinar la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, las más contundentes –por la prohibición expresa- son:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU OBJETO DE TUTELA, RESPECTO DE "NORMAS GENERALES", SÓLO COMPRENDE LEYES ORDINARIAS,

¹⁷² Tesis: P./J. 22/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, Abril de 1999, p. 257.

¹⁷³ César Astudillo, *op. cit.*, p. 7.

¹⁷⁴ Carpizo, Enrique, *op. cit.*, p. 430.

FEDERALES O LOCALES Y NO LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Del artículo 105, fracción II, de ese ordenamiento, así como del procedimiento que le dio origen, se advierte que el Órgano Reformador estableció a la **acción de inconstitucionalidad como un medio de control de "normas generales", entendidas éstas como leyes ordinarias, federales o locales, expedidas por los órganos legislativos así como los tratados internacionales enunciados en la indicada fracción II, sin comprender otro tipo de normas, entre ellas, las reformas constitucionales.**

[...].¹⁷⁵

(Tesis P. V/2009)

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, [...] **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.**¹⁷⁶

(Tesis P. IV/2009)

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. AL NO SER LA VÍA PARA IMPUGNAR REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS

¹⁷⁵ Tesis P. V/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, Abril de 2009, p. 1106.

¹⁷⁶ Tesis P. IV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, Abril de 2009, p. 1104.

MEXICANOS, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO TIENE COMPETENCIA PARA CONOCER DE ELLA.

A través de la acción de inconstitucionalidad sólo puede plantearse la no conformidad de "normas generales" en sentido estricto, esto es, de leyes federales o locales y tratados internacionales, [...] de ahí, la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su conocimiento, por lo que como parte también de un poder constituido, el Poder Judicial de la Federación únicamente puede actuar dentro de los límites y en los supuestos que el texto constitucional lo establezca, sin que pueda llegar al extremo de ampliar su ámbito competencial o el objeto de un medio de control constitucional, so pretexto de salvaguardar la supremacía de la Constitución. Así, es improcedente que el Alto Tribunal se avoque al conocimiento de una acción de inconstitucionalidad que conforme al texto constitucional no se estatuyó para impugnar reformas constitucionales, [...].¹⁷⁷

(Tesis P. VIII/2009)

2.3.2.3 Controversia constitucional

Existe otro medio de control judicial previsto en la Constitución que ha sido interpuesto en un intento por impugnar la constitucionalidad de las reformas constitucionales, este ha sido la controversia constitucional.

La Controversia Constitucional es un juicio que se promueve en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se suscitan conflictos de orden jurídico constitucional entre poderes o niveles de gobierno. Un medio de impugnación que permite conservar la supremacía de la ley fundamental, en los casos previstos en la fracción I del artículo 105 constitucional."¹⁷⁸

¹⁷⁷ Tesis P. VIII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, Abril de 2009, p. 1097.

¹⁷⁸ Salgado Ledesma, Eréndira, *op. cit.*, pp. 99, 100.

Una de las particularidades de este medio de control consiste en que: “Se le refiere como proceso encaminado a preservar los ámbitos de competencia previstos en la Constitución en favor de los poderes públicos y niveles de gobierno.”¹⁷⁹

Por ello es posible afirmar que “[...] la Controversia Constitucional se ha perfilado como un elemento importante en la nueva definición de las atribuciones y la participación mediante estas de los Poderes de la Unión en la vida democrática del país.”¹⁸⁰ “Su creación obedece a la lógica de contar con mecanismos jurídicos para procesar las diferencias (jurídicas) que surjan dentro del contexto de un Estado compuesto; en el que coexisten diversos niveles de gobierno y órganos públicos, cada uno con atribuciones que pueden chocar entre sí.”¹⁸¹

Así, parece interesante notar que el vacío jurídico como consecuencia del I falta de un control de las reformas constitucionales, ocasionó conflictos e inconformidades hasta en los entes de estructura del poder.

Por ello, el municipio de San Pedro Quiatoni, Tlacolula, Estado de Oaxaca a través de su representante (Ángel López López en su carácter de síndico) interpuso el 3 de septiembre de 2001 escrito de controversia constitucional –posteriormente identificada con el número 82/2001- en contra del Poder Ejecutivo Federal, Poder Legislativo Federal y las legislaturas de los Estados, ello con motivo de impugnar “las modificaciones constitucionales sobre derechos y cultura indígenas [...], tanto por la imposibilidad jurídica de controlar los actos del poder revisor debido a que la función del poder reformador de la Constitución es soberana y porque el artículo 105 constitucional no señala al constituyente permanente como sujeto legitimado para promoverlas.”¹⁸²

La parte actora desarrolló con base en dos fuentes del Derecho: Ley (Texto constitucional para ser más precisos en este caso) y Doctrina en Derecho

¹⁷⁹ *Idem*.

¹⁸⁰ Orozco Gómez, Miguel, *op. cit.*, pp. 33, 34.

¹⁸¹ Salgado Ledesma, Eréndira, *op. cit.*, p. 100.

¹⁸² Cárdenas, Jaime, “Los límites del poder de reforma a la constitución”, en Astudillo Reyes, César Iván y Córdova Vianello, Lorenzo (coords.), *Reforma y control de la Constitución*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Memorias, Núm. 3, 2011, p. 44.

Constitucional, el argumento en favor de la supremacía constitucional y el proceso de reforma agravado como una manera de limitar al poder de reforma, con ello pretendió enfatizar y exigir por el cumplimiento de la rigidez constitucional que se obtiene de la satisfacción estricta de los requisitos del proceso de reforma constitucional.

La impugnación del proceso, se hizo específicamente por la actuación de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, así en términos específicos se observa:

En el "momento de verificarse el conteo de los votos de "las Legislaturas, la Comisión Permanente "solamente tuvo diecisiete votos de Legislaturas a "favor de la reforma constitucional, y siete votos en "contra de la reforma.--- De lo anterior se infiere "que no tuvo a la vista el total de los votos de las "Legislaturas de los Estados de la Unión. [...]

"ordenando que continuara el trámite para la "promulgación y la publicación en el Diario Oficial "de la Federación.

[...] la Comisión Permanente del "Congreso de la Unión violó los artículos 133 y 135 "de la Constitución General de la República, al "realizar un cómputo de los votos de las "legislaturas locales sin contar con la totalidad de "los mismos y con ello quebrantó normas de "procedimiento constitucional [...]¹⁸³

Incluso se observa que la parte actora se apoya en el razonamiento que hizo la Suprema Corte al resolver el “amparo Camacho” pues consideró aplicable la tesis de rubro 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 en el que se determina que al impugnar el proceso de reforma, ello no se hace en contra de la Carta Magna sino de los actores que intervienen y los actos que se realizan para la aprobación de la reforma.

¹⁸³ Sentencia de la controversia constitucional 82/2001, pp. 15-17, 22,

https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Epocas/Pleno/Novena%20época/.../82_01.pdf

La controversia constitucional a pesar de ser un medio de control distinto al amparo y acción de inconstitucionalidad, coincide en que todos fueron promovidos con el mismo objetivo de controlar la actividad del órgano reformador y la reforma constitucional como resultado de tal actividad.

En todos los procesos mencionados se combinaron impugnaciones al proceso y a la sustancia de la reforma, intentando ampliar el sistema de límites a las reformas (hacia el reconocimiento de límites materiales) y la controversia constitucional 82/2001 no fue la excepción, aunque algo que la diferenció del resto de los medios de control interpuestos fue que en esta se intentó ampliar también el parámetro de control, ello en virtud de que en las afectaciones de fondo –aunque se plantee como un problema de forma en el proceso- se arguyó la violación al artículo 133 constitucional debido a la inobservancia del Convenio 169 (Tratado Internacional) que contiene derechos de los indígenas, cuyos pueblos y comunidades no fueron consultados.

Del análisis vertido por la Suprema Corte, se observa con claridad que define como finalidad de la controversia constitucional:

[...] en principio la tutela jurídica de la acción de controversia es la protección del ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos constituidos del Estado para resguardar el sistema federal, protección cuyo alcance se ha ido ampliando, con el fin de preservar la estructura, división y competencia, a la que se encuentran sujetos como autoridades constituidas y, en general para preservar el orden establecido en la Constitución Federal.¹⁸⁴

Así como: “[...] a través de la controversia constitucional se resolverán aquellos conflictos que se planteen por los órganos estatales constituidos [...] respecto de normas generales o actos que estimen violatorias en su perjuicio, de la Constitución Federal.”¹⁸⁵

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 66.

¹⁸⁵ *Ibidem*, pp. 72, 73.

Después de plantear la evolución histórica de los artículos 135 y 133 constitucionales como fundamento de la supremacía constitucional y su rigidez, la Suprema Corte indica diferencias entre el Constituyente Originario y los poderes constituidos y reconoce que el poder facultado para realizar la reforma no es el Constituyente sino su sucesor, razón por la cual la Corte describe la naturaleza de este órgano indicando que el Congreso Constituyente y en referencia a sus facultades:

[...] antes de desaparecer del escenario político-jurídico las transfiere y deposita de modo expreso en un órgano especial y complejo que la doctrina denomina “Órgano Reformador” o “Revisor”, descrito en el artículo 135 de la Constitución Federal, que no tolera el desmembramiento lógico de sus componentes debido a que integran una entidad compleja pero unitaria en el desempeño de su atribución específica.¹⁸⁶

Aquella descripción será determinante para el argumento enarbolado en la sentencia de nuestro máximo Tribunal, en la que indicó que a pesar de que la impugnación versaba sobre el proceso de reforma, es imposible desvincular el mismo de sus alcances y resultados finales (reforma). Además, tal actividad y facultad está a cargo del órgano reformador antes descrito y la Corte lo consideró como “una autoridad no incluida expresamente en ninguna parte del artículo 105 constitucional”¹⁸⁷, el cual enlista limitativamente a los órganos susceptibles de ser parte (activa o pasiva) para promover controversias constitucionales.

Consecuencia de dicho razonamiento se advierten dos conclusiones:¹⁸⁸ la primera, que no es posible interponer controversia constitucional en contra del órgano reformador, debido a que este no se encuentra contemplado como posible parte de una controversia, toda vez que, no es un órgano constituido ordinario sino uno distinto a los demás órganos existentes, razón por la que ejerce una “función

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 79.

¹⁸⁷ *Idem*.

¹⁸⁸ Cossío Díaz, José Ramón, *La controversia constitucional*, México, Porrúa, 2008, pp. 140, 141.

de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes parciales.”¹⁸⁹

Y la segunda, que el acto de reformar la Constitución tampoco es compatible con aquellos que justifican la procedencia de la controversia constitucional, pues “el artículo 105, fracción I, constitucional, se refiere a sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual comprende los actos propiamente dichos y las leyes y los reglamentos federales [...]”¹⁹⁰. Además se advierte que el mismo precepto “distingue el concepto ‘disposiciones generales’ del de ‘Constitución’, por lo cual no puede estimarse que al señalar a las normas generales comprenda a la propia Constitución [...]”¹⁹¹

En consecuencia, el 6 de septiembre de 2002 la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de 8 votos resolvió la improcedencia de la controversia constitucional 82/2001, dio origen a 2 jurisprudencias del pleno, a saber: La de rubro PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL, que ya cité y analicé en el punto 2.3.1.1 de este capítulo y en la cual, lo relevante es que determina que el órgano reformador de la constitución debe ser considerado como extraordinario, entendiendo esto como superior a los órganos constituidos, por lo que su actuación no está sujeta a ningún control externo y ello se traduce directamente en la imposibilidad de controlar el proceso de reformas constitucionales.

Y la segunda tesis que es explícita en la improcedencia:

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

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 85.

¹⁹⁰ Sentencia de la controversia constitucional, *op. cit.*, p. 81.

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 84.

[...] **la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la propia Constitución, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales.** De lo anterior deriva que el citado precepto constitucional **no contempla dentro de los órganos, poderes o entidades que pueden ser parte dentro de una controversia constitucional, al Órgano Reformador de la Constitución previsto en el artículo 135 del mismo ordenamiento, pues no se trata de un órgano de igual naturaleza que aquellos en quienes se confían las funciones de gobierno; además de que se integra por órganos de carácter federal y locales, es a quien corresponde, en forma exclusiva, por así disponerlo la Constitución Federal, acordar las reformas y adiciones a ésta, y de ahí establecer las atribuciones y competencias de los órganos de gobierno, sin que tampoco, al referirse el citado artículo 105, fracción I, a "disposiciones generales" comprenda las normas constitucionales.**¹⁹²

(Tesis: P./J. 40/2002)

2.3.3 Participación ciudadana

2.3.3.1 Consulta popular y las reformas constitucionales

El control judicial, en nuestro país es el medio más utilizado para la protección y control de la Constitución y el más recurrido para intentar controlar al Poder Reformador tal como demuestra la trayectoria de impugnaciones desarrolladas en los puntos anteriores. Pero, existen otros medios de tutela que a pesar de su escaso ejercicio están contemplados en el texto constitucional y también se han ejercido en

¹⁹² Tesis: P./J. 40/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, Septiembre de 2002, p. 997.

un intento por colmar la inseguridad jurídica provocada por la inexistencia de un control de las reformas constitucionales.

Se trata de los medios de protección que conjugan una connotación política y social pues “Se han propuesto para la democracia representativa, y es más para que sea una auténtica democracia participativa, la inclusión de figuras de la democracia directa o semidirecta, como son: el Referéndum, el Plebiscito, la Iniciativa popular y la Revocación de mandato.”¹⁹³

Esto quiere decir que figuras que inicialmente rigen en la democracia directa, donde la voz del pueblo se escucha de su boca, también se han trasladado a la democracia representativa y por ello existe mucha mayor razón para incluirlas en la democracia participativa, pues se pretende que el Estado y gran parte del contexto interno del país sea determinado por la ciudadanía.

La revocación de mandato consiste en la solicitud del pueblo para someter a votación la permanencia o la remoción del cargo de un representante, por otra parte la iniciativa popular reviste una facultad legislativa para los ciudadanos como “órgano de origen” pues realizan una propuesta de norma o incluso de modificación que pretenden sea aprobada por el Poder Legislativo del Estado, finalmente el referéndum es un instrumento del proceso legislativo, en el cual, los ciudadanos no serán el ente que hace la propuesta legislativa sino aquel en el que recae la decisión de aprobar o rechazar el texto de la propuesta de ley; además existe un subgénero denominado referéndum popular a partir del cual es posible someter incluso una enmienda constitucional, todo ello se hace mediante una consulta directa y popular.¹⁹⁴

¹⁹³ Gil Rendón, Raymundo, *op. cit.*, p. 59.

¹⁹⁴ Butler, David y Ranney, Austin, *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, *op. cit.*, p. 4. Referido en Prud'homme, Jean-François, *Consulta popular y democracia directa*, Instituto Nacional Electoral, México, Cuadernos de divulgación política no. 15, 2016, p. 36.

Thomas E. Cronin, *Direct Democracy: The Politics of Initiative Referendum and Recall*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1989, p. 2. Referido en Prud'homme, Jean-François, *Consulta popular y democracia directa*, Instituto Nacional Electoral, México, Cuadernos de divulgación política no. 15, 2016, p. 37.

Con ello en mente, cabe señalar que México el referéndum o consulta popular sí ha sido utilizado y se puede observar con claridad como una muestra de la soberanía mexicana al interior, debido a que –como ya se desarrolló en el capítulo I de esta investigación- nuestro Estado y sistema jurídico se construye con base en la creencia de la titularidad del pueblo del poder soberano y la consulta popular es precisamente un instrumento donde la única voluntad que se escucha y es decisiva es la de los habitantes del suelo mexicano.

Tal es la importancia que se le atribuyó a la consulta popular, que su regulación comienza en el texto de la Constitución Federal, específicamente en la parte dogmática lo cual confirma su carácter de Derecho Humano político –dentro de la clasificación de los Derechos Humanos civiles y políticos.

Al ser un derecho diferente al de votar “la propia Constitución reconoce que estamos frente a una vía complementaria –pero de igual rango– a los tradicionales mecanismos de representación política.”¹⁹⁵ Segundo, que le es aplicable el contenido del artículo 1º constitucional y por consiguiente “Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar”¹⁹⁶ este Derecho Humano. Además, “debe ser interpretado de la manera que resulte más favorable para las personas. Por ende, los límites a la participación en las consultas populares sólo serán válidos cuando se busquen proteger otros derechos humanos, o bien, algún otro principio con rango constitucional.”¹⁹⁷

La consulta popular fue introducida como la fracción VIII del artículo 35 constitucional a partir de la reforma de dicho numeral publicada el 9 de agosto de 2012 en el Diario Oficial de la Federación, y corresponde al texto vigente según el cual los 3 actores que pueden solicitar la consulta popular-a la cual finalmente convoque el Congreso de la Unión- son: el Presidente de la República, una minoría

¹⁹⁵ Reyes, Javier Martín, “Participación ciudadana en serio. Reformas constitucionales y consultas populares”, *Nexos. El juego de la Suprema Corte*, México, 16 de enero de 2014, <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=3494>

¹⁹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, México.

¹⁹⁷ Reyes, Javier Martín, *op. cit.*

de 33% de los integrantes de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o la ciudadanía en un número equivalente al 2% de la lista nominal de electores.

El proceso que va de la petición hasta la convocatoria y votación en la consulta contiene dos controles, por lo cual analizar la constitucionalidad de una reforma por este medio resulta casi igual de rígido que el proceso mismo de reforma y adición. Primero es necesario –en el caso de que la solicitud se haga por los dos primeros actores mencionados- que la petición sea aprobada por la mayoría de los legisladores presentes en cada una de las Cámaras del Congreso General, posteriormente –en todos los casos- deberá ser analizada la constitucionalidad de la materia de consulta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y solo en caso de que esta determine que es constitucional podrá realizarse la consulta.¹⁹⁸

Sobre los temas de posible consulta la Ley Federal de Consulta popular, reglamentaria de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2014¹⁹⁹ detalla la expresión *temas de trascendencia nacional* en los siguientes términos: “Artículo 6. Se entiende que existe trascendencia nacional en el tema propuesto para una consulta popular cuando contenga elementos tales como:

- “I. Que repercutan en la mayor parte del territorio nacional, y
- II. Que impacten en una parte significativa de la población.”²⁰⁰

Y sobre las restricciones coincide con el contenido del artículo 35 constitucional:

Artículo 11. No podrán ser objeto de consulta popular:

- I. La restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución;
- II. Los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución;
- III. La materia electoral;

¹⁹⁸ De conformidad con el numeral 1° de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Fracción II y IV del artículo 26, fracción IV-VI del artículo 27 y fracción IV-VII del artículo 28, todos ellos de la Ley Federal de Consulta Popular.

¹⁹⁹ Entró en vigor al día siguiente de su publicación y nunca ha sido reformada.

²⁰⁰ Ley Federal de Consulta Popular, 2014, México.

- IV. Los ingresos y gastos del Estado;
- V. La seguridad nacional, y
- VI. La organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.²⁰¹

De la lectura de ambos artículos, parece posible someter a consulta una reforma constitucional toda vez que cumple los 2 requisitos para ser considerado tema de trascendencia nacional y por principio no actualiza ninguna de las prohibiciones al ejercicio de tal Derecho Humano, por lo tanto, aplicando el principio de legalidad para el ciudadano, *si no está prohibido está permitido*. A pesar de ello, desde que se expidió la ley reglamentaria de la consulta popular se intentaron 4 consultas²⁰² en relación a solicitar una modificación de ley para que se fijara un nuevo salario mínimo, solicitar la reducción del el número de diputaciones federales plurinominales de 200 a 100 y se eliminen las 32 senadurías plurinominales, además de 2 consultas en materia energética –a partir de la reforma constitucional en materia energética de 2014-.

La revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular 3/2014 da luz sobre la postura de la Suprema Corte -órgano decisivo en el proceso de aprobación de la consulta popular-; dicha consulta fue derivada de la solicitud de José de Jesús Zambrano Grijalva, representante común de diversos ciudadanos cuya pregunta fue: “¿Está de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?”²⁰³.

²⁰¹ *Idem*.

²⁰² Para mayor detalle véase:

Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular 4/2014,
<https://www.sitios.scjn.gob.mx/video/?q=category/expediente/revisi%C3%B3n-de-constitucionalidad-de-la-materia-de-una-consulta-popular-42014>

Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular 1/2014 y 3/2014,
<https://www.sitios.scjn.gob.mx/video/?q=category/expediente/revisi%C3%B3n-de-constitucionalidad-de-la-materia-de-una-consulta-popular-12014-y-320>

²⁰³ Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la suprema corte de justicia de la nación celebrada el jueves 30 de octubre de 2014, p. 43,
http://207.249.17.176/PLENO/ver_taquigraficas/30102014PO.pdf

En su análisis, la Corte ofrece como razones para determinar inconstitucional la cuestión planteada (razón por la que no se puede proceder con la consulta a dicha pregunta): primero, que entre las prohibiciones en la materia de consulta se encuentran “vedadas todas aquellas cuestiones que se relacionan con los derechos humanos”²⁰⁴ y los artículos constitucionales referidos en la pregunta contienen diversos Derechos Humanos; segundo, que de permitir la consulta se incidiría en la vigencia de determinadas disposiciones constitucionales que regulan el origen y destino de los ingresos por vía de la industria petrolera, lo cual otra de las restricciones de la materia de consulta que es aquella que corresponde a ingreso y gasto del Estado, y como tercera razón, la Corte determinó que la pregunta propuesta era compleja, amplia y confusa para los ciudadanos.²⁰⁵

El Ministro Cossío en contra del proyecto expresó: “tampoco creo que la consulta esté prohibida para llevar a cabo reformas constitucionales.”²⁰⁶ Pero dicho argumento no encontró eco y fue aprobado el proyecto por la inconstitucionalidad de la pregunta que quedó en pretensión de consulta.

De ahí se advierte que la Corte no realizó la interpretación más amplia y favorable del Derecho Humano político que constituye la consulta popular, y aún y cuando hubiera permitido que la consulta se realizara, ello no iba a asegurar que este medio procediera siempre para controlar las reformas constitucionales, por el contrario, nada impediría que este medio de control sufriera de una suerte igual a la observada con el agitado vaivén en las resoluciones y postura de la Corte al respecto de la procedencia del amparo, controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad.

Inclusive en la doctrina hay disidencias; a manera de ejemplo se puede señalar que Pedro Salazar Ugarte sostiene que:

La única vía que existe en nuestro ordenamiento jurídico para modificar a la Constitución está contenida en su artículo 135. Con dos terceras partes de los

²⁰⁴ *Ibidem*, p. 44.

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 45.

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 46.

legisladores del Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas de los estados es posible incluir, modificar o suprimir disposiciones constitucionales, pero ninguna de estas acciones puede activarse mediante consultas populares. Así las cosas, aunque participaran en la consulta contra la reforma energética más de 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electoral –que es el quórum constitucional requerido para que el resultado sea vinculante, sus efectos no tocarán al texto constitucional recién aprobado. En otras palabras: para revertir la reforma es necesaria otra reforma constitucional.²⁰⁷

Mientras que Javier Martín Reyes debate que:

[...] la Constitución no dice –ni en éste ni en ningún otro artículo– que esta sea la *única* vía para generar cambios en el texto constitucional. La lectura limitativa del artículo 135 no cabe, además, porque el artículo 1º constitucional obliga a realizar una interpretación que maximice el derecho a participar en las consultas, y porque el propio artículo 35 sí permite que, con excepción de las materias que se han apuntado párrafos arriba, las disposiciones constitucionales sean objeto de consulta popular.²⁰⁸

Cuando se piensa en el ejercicio de un medio de control que proviene de la política, el diseño democrático y la gobernabilidad, no se alienta un fanatismo por la mayoría numérica; que si bien un primer indicador son las mayorías, la verdadera democracia tiende a que todos los sectores sean partícipes y de esta manera sus opiniones y exigencias pueden ser escuchadas y consideradas. Tampoco se trata de caer en los extremos de censurar la opinión pública o por otro lado de cumplir caprichos ante el más mínimo signo de inconformidad o reticencia de una minoría.

²⁰⁷ Salazar Ugarte, Pedro, “¿Consulta estéril?”, *Periódico Universal*, México, 14 de diciembre de 2013, <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/12/67876.php>

²⁰⁸ Reyes, Javier Martín, *op. cit.*

2.4 Conclusión a más de 100 años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El debate sobre el control de las reformas constitucionales aún está inacabado y tampoco se ha colmado al vacío jurídico que se ha venido advirtiendo con la falta de límites y control material o por lo menos un control formal. Por un lado, el Poder Ejecutivo no puede generar un cambio salvo por la posibilidad de que presente alguna iniciativa de ley o de reforma. Por su parte, el Poder Legislativo, tampoco ha creado límites materiales ni un medio de control a partir de una nueva ley, reforma o adición constitucional. A fin de cuentas, ha sido el Poder Judicial a partir de un criterio emitido por la SCJN -como máximo tribunal e intérprete de la Constitución Federal- que se ha arribado a una decisión en la cual, la Corte expresa su apreciación de la realidad de los límites y controles de las reformas constitucionales. Con ello, la Suprema Corte enarbola el último pronunciamiento en la discusión, mismo que ha sido publicado en forma de tesis en 2015 cuyo contenido es:

RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES, NO ATENTA CONTRA EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.

La no aplicación retroactiva de la ley es una garantía de seguridad jurídica que tiene por objeto limitar la actividad del poder público para evitar un perjuicio derivado del cambio en la normatividad, con transgresión a la esfera jurídica del particular; no obstante, cuando la norma que produce efectos sobre actos ocurridos antes de su entrada en vigor se encuentra contenida en la Constitución Federal, por regla general, no puede considerarse que se trate de una aplicación retroactiva (en estricto sentido) que atente contra el principio de seguridad jurídica. Tal conclusión deriva de que **la Constitución es una unidad coherente y homogénea, que se ubica en el origen del sistema jurídico y ocupa la posición suprema en su estructura jerárquica, en función de lo cual establece la relación jerárquica y material entre las normas del sistema y determina su significado, de manera que, por lo general, las modificaciones en su contenido no afectan su identidad pues ésta permanece a pesar de los cambios.** En ese tenor, en el caso de la Constitución, no es posible hablar de derechos adquiridos, tanto porque **el procedimiento de reforma regulado en su artículo 135 no prevé límites materiales, sino en su caso, solamente**

formales, como porque los medios de control constitucional que prevé no le son aplicables a sí misma por un principio de coherencia. Así, acorde con la jerarquía de la Carta Fundamental, las normas constitucionales "originales", como creadoras y conformadoras del sistema jurídico, por un lado, determinan el significado de las demás y, por otro, tienen la capacidad de regular y modificar de manera permanente o temporal actos o situaciones jurídicas que ocurrieron previamente a su entrada en vigor, por disposición expresa, ya sea en su texto o en los artículos transitorios; en tanto que sus "reformas" pueden operar sobre hechos o situaciones ocurridos hacia el pasado no sólo por disposición expresa del órgano reformador, sino incluso por interpretación, de modo que su operatividad temporal no solamente es especial, sino que depende de diversas circunstancias, con independencia de que puede atribuir efectos retroactivos a sus normas de manera explícita (por disposición del Constituyente o del órgano reformador), o bien, implícita, a través de la jurisprudencia en el caso de normas que amplíen la esfera de derechos de los particulares, sin que ello se traduzca en una transgresión al principio de irretroactividad de la ley.²⁰⁹

(Tesis: P. VIII/2015)

Así, en 2017 se conmemoraron los 2 siglos de la obra del Congreso –y Poder- Constituyente de 1856-1857 acompañada de una tesis (la citada antes) que iza los principios de rigidez y supremacía constitucional²¹⁰ conjugado con el de coherencia, por lo cual, se determina que la propia Constitución únicamente prescribe límites formales para su reforma o adición, los cuales están vaciados en el proceso mismo y ningún medio de control –de ningún tipo ya que no distingue- es procedente para verificar su observancia, en virtud de no fue voluntad del Congreso Constituyente crear un medio específico para ejercer el control referido y por ello no existe tal prescripción en el texto constitucional.

²⁰⁹ Tesis: P. VIII/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Agosto de 2015, Tomo I, p. 357.

²¹⁰ Lo cual es debatible, debido a los efectos de Derecho internacional, la globalización y la transformación de nuestro sistema jurídico a partir de las reformas de 6 y 10 de junio de 2011.

Resulta prominente el hecho de que en la sentencia del amparo en revisión 2021/2009 en la que se resolvió que era fundado el sobreseimiento del amparo presentado para impugnar el proceso y el fondo de la reforma constitucional de 2007, los ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza apoyaron la procedencia del amparo para los límites formales del proceso de reformas y con ello su postura era la de admitir la existencia de un control para tal fin; pero en la tesis citada en la página anterior y emitida en 2015, los mismos ministros viraron su postura, por lo que se observa que la resolución que dio origen a tal tesis se aprobó por unanimidad y de ello se colige que en la Suprema Corte ya no hay disidencia sino una respuesta rotunda: No es aplicable ningún medio de control para revisar las reformas constitucionales en cuanto a los límites formales (que son los únicos existentes).

CAPITULO III

CONTROL DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN EL DERECHO COMPARADO

En capítulos anteriores se ha avizorado la importancia que tiene la Constitución en sistemas jurídicos codificados como el nuestro y no obstante que el objeto de estudio de esta investigación se constriñe al territorio de los Estados Unidos Mexicanos, es prudente y conveniente tornar la vista hacia otros países.

Aquellas son naciones compañeras en el globo terráqueo que por lo tanto tienen similitudes y diferencias en elementos históricos, constitutivos de su estructura e incluso de sus aspiraciones y horizonte. En ese sentido el punto de convergencia entre nuestro país y otros en latitudes –incluso- distantes, se construye a partir del afán por encontrar una vía efectiva que asegure la prevalencia de la norma suprema que da estructura y orden a su existencia, funcionamiento y repercute en la calidad de vida de sus habitantes.

La ventaja del Derecho Comparado es la posibilidad de adentrarse en la intimidad del Derecho público y privado de los Estados. Ello ofrece una mirada a escenarios diversos, lo que para fines de esta investigación es un ejercicio necesario, debido a que para la protección de la Constitución en el proceso de reforma en México únicamente existen límites formales, por ello, a partir del uso del método comparativo se pretende la inmersión en diversas alternativas de controles implementadas en otros Estados.

Este capítulo se desarrolla teniendo como ejes de estudio los tipos de control que son aplicables a la reforma o proyecto de reforma de la Carta Magna y a partir de ello se han elegido diversos países pertenecientes a la familia jurídica romanista y la zona de América Latina toda vez que ello facilitaría en fines prácticos la visualización de la implementación de un control de los que se estudiarán. Independientemente si se trata de un caso de éxito o fracaso, o si el contexto permite adoptar el control estudiado o no, representa una ganancia para fines de esta investigación y el sistema constitucional mexicano, al ser este un lienzo en blanco.

En todo caso en la revisión de cada país elegido se abonarán con mayor especificidad las razones para el estudio de tal sujeto, que de paso cabe señalar no es un estudio minucioso de cada detalle del Estado, gobierno y sociedad, sino una radiografía que permita plantear el entorno suficiente para analizar específicamente el control que se ha creado y su funcionamiento.

3.1 Control previo. El caso de Chile

Como ejemplo de la construcción y el ejercicio de control previo a la aprobación de las reformas a la Constitución, se analizará el caso chileno, en virtud, de que es un país con cercanía geográfica, lingüística y pertenece a la misma familia jurídica que nuestro país.

Particularmente un dato que ha resultado interesante para los fines de esta investigación consiste en el hecho de que Chile tiene un control facultativo y uno obligatorio²¹¹, lo cual, refleja en un primer vistazo, una estructura de control nutrida por dos vías. Así, estudiar el caso del control de las reformas constitucionales en Chile al menos supone la posibilidad de ofrecer mayor luz sobre las distintas posibilidades de control que podrían adoptarse en México y en suma ello favorece al planteamiento de un panorama si bien, alterno al mexicano, no necesariamente distante e incompatible.

Al comenzar este análisis cabe señalar que Chile tiene como forma de gobierno el presidencialismo y como forma de Estado el unitario con regiones, provincias y comunas.²¹²

²¹¹ Ragone, Sabrina, *El Control Judicial de la Reforma Constitucional, Aspectos Teóricos y Comparativos*, Traductor Rodrigo Brito Melgarejo, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2012, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, No. 63, p. 65.

²¹² Villabella, Carlos Manuel, *Nuevo constitucionalismo latinoamericano ¿Un nuevo paradigma?*, México, Grupo editorial Mariel, Instituto de Ciencias jurídicas de Puebla A.C., Universidad de Guanajuato y Juan Pablos Editor, 2014, p.128.

El régimen presidencial de Chile se caracteriza por ser una República democrática representativa y con separación de poderes; por lo que refiere al Poder Ejecutivo, este se integra por la figura del ejecutivo centralizada o unipersonal y ejercida por el Presidente de la República quien es jefe de estado y jefe de gobierno, además de jefe supremo de las fuerzas armadas; mismas características que en el Estado mexicano. Este funcionario será elegido en votación directa y por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos y durará en su encargo 4 años sin la posibilidad de ser reelecto para el periodo siguiente.²¹³

No obstante cabe señalar que el artículo 33 de la Constitución de la República chilena prevé la existencia de Ministros de Estado, que:

[...] son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado.

[...]

El Presidente de la República podrá encomendar a uno o más Ministros la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional.²¹⁴

El Poder Legislativo recae en el Congreso Nacional que incluso se considera “comparte el poder constituyente derivado”²¹⁵ —expresión que denota la existencia de límites por cuanto no es un constituyente originario- y es bicameral, por lo que está compuesto por la Cámara de Diputados y por el Senado. La primera está integrada por miembros elegidos en votación directa por distritos electorales, que se renovarán cada 4 años²¹⁶, esta Cámara tiene como función principal la de fiscalización de la acción del gobierno por medio de acuerdos u observaciones.²¹⁷

²¹³ Constitución Política de la República de Chile, 1980, Chile, artículos 25 y 26.

²¹⁴ *Ibidem*, artículo 33.

²¹⁵ Nogueira Alcalá, Humberto, *Constituciones Iberoamericanas Chile*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2005, p. 75.

²¹⁶ Constitución Política de la República de Chile, 1980, Chile, artículo 47.

²¹⁷ Nogueira, Alcalá Humberto, *op. cit.*, pp. 82-84.

Por otra parte el Senado está compuesto por 38 senadores, que son elegidos en votación popular, mediante el sistema electoral binominal (dos senadores por circunscripción) Este esquema fue modificado en 2015, motivo por el cual a partir de las elecciones de 2017, se elegirán con un sistema proporcional, a 23 senadores de las regiones impares²¹⁸. Los senadores durarán ocho años en su cargo y se renovarán alternadamente cada cuatro años²¹⁹, como funciones del Senado destacan en forma exclusiva, determinar culpabilidad de autoridades o funcionarios en las acusaciones hechas por la cámara de diputados y resolver contiendas de competencias ente autoridades.

Cabe señalar que el Poder Judicial chileno se estructura, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 5 del Código Orgánico de Tribunales (LEY N° 7421) cuya última modificación se realizó el 22 de febrero de 2018, de la siguiente manera:

Integran el Poder Judicial, como tribunales ordinarios de justicia, la Corte Suprema, las Cortes de Apelaciones, los Presidentes y Ministros de Corte, los tribunales de juicio oral en lo penal, los juzgados de letras y los juzgados de garantía.

Forman parte del Poder Judicial, como tribunales especiales, los juzgados de familia, los Juzgados de Letras del Trabajo, los Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional y los Tribunales Militares en tiempo de paz, los cuales se regirán en su organización y atribuciones por las disposiciones orgánicas constitucionales contenidas en la ley N° 19.968, en el Código del Trabajo, y en el Código de Justicia Militar y sus leyes complementarias, respectivamente, rigiendo para ellos las disposiciones de este Código sólo cuando los cuerpos legales citados se remitan en forma expresa a él.²²⁰

Teniendo en cuenta la estructura de Chile, y previo a abordar el estudio del mecanismo de control de las reformas a la Constitución chilena, resulta imperiosamente necesario prestar atención primero a algunas directrices y

²¹⁸ Véase detalle de la información en la página oficial de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile en <https://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/senadores>

²¹⁹ Constitución Política de la República de Chile, 1980, Chile, artículo 49.

²²⁰ Código Orgánico de Tribunales, 2018, Chile.

características esenciales que definen la naturaleza de la Constitución chilena, así como, su relación con el sistema jurídico nacional.

De conformidad con los artículos 6 y 7 de la Constitución de Chile de 1980 vigente (última reforma se realizó el 4 de mayo de 2017), lo siguiente:

Artículo 6º.-

Los órganos del Estado deben someter **su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella**, y garantizar el orden institucional de la República.

Los **preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo.**

La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley.

Artículo 7º.-

Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.

Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale.²²¹

Así, resulta evidente la calidad suprema que se le da a la Constitución de la República de Chile, ello, atendiendo a un criterio jerárquico al fungir como la norma cúspide, así como un criterio sustantivo, al referirse al parámetro de validez de todo el sistema jurídico normativo, y de los actos de gobierno (autoridad) por una parte y de particulares (físicos o morales) por otra, toda vez que el texto constitucional dispone que todas las personas –sin indicar una excepción- se encuentran constreñidos a las obligaciones de la Carta Magna.

²²¹ Constitución Política de la República de Chile, 1980, Chile.

En suma, implica dos bases de la supremacía, la primera es el orden jerárquico que somete a las normas inferiores y el segundo es que todo acto debe realizarse con base en la Constitución y de conformidad con el contenido de la misma.²²²

De tal prerrogativa, se justifica la existencia de algún control y protector del contenido y de la Supremacía Constitucional, frente a posibles vulneraciones, pues ello es una garantía de salvaguarda de los derechos, límites y conquistas insertos en la Carta Magna.

Atendiendo a tal ideología, sobre la cual se construye todo el Estado chileno; en ese país existe de manera explícita un Tribunal Constitucional, cuya historia, brevemente, se remonta al hecho de que “[...] en la década de los sesenta, empiezan a surgir voces provenientes de la doctrina constitucional chilena en el sentido de que urge instaurar un sistema de jurisdicción constitucional concentrada”²²³, en consecuencia, “por reforma constitucional de enero de 1970, se crea por primera vez en Chile un Tribunal Constitucional.”²²⁴, ello como propuesta del presidente de la República Eduardo Frei Montalva a través de una reforma constitucional²²⁵, dicho Tribunal entró en funciones en 1971, sin embargo, con el golpe de Estado en 1973 terminaría sus funciones²²⁶ y su “sucesor” sería el Tribunal Constitucional previsto en la vigente Constitución de Chile vigente (1980).²²⁷

Hoy día, la Constitución de la República de Chile reserva el Capítulo VII para la regulación del Tribunal Constitucional dispone:

Artículo 92.- Habrá un Tribunal Constitucional integrado por diez miembros.

[...]

²²² Evans de la Cuadra, Enrique, *Los derechos constitucionales*, 3a Edición, Chile, Editorial Chile, 2004, Tomo III, p. 453.

²²³ Peña Torres, Marisol, *Los desafíos para la justicia constitucional chilena a partir de la reforma de 2005*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, pp. 20, 21.

²²⁴ *Idem*.

²²⁵ Ley de Reformas constitucional N 17.274, 1970, Chile.

²²⁶ Es a través del Decreto Ley N 119 de 5 de noviembre de 1973 que se declara disuelto.

²²⁷ Nogueira Alcalá, Humberto, “Los tribunales constitucionales de Sudamérica a principios del siglo XXI”, *Revista Ius et Praxis*, Chile, 2003, N° 2.

El Tribunal funcionará en pleno o dividido en dos salas. En el primer caso, el quórum para sesionar será de, a lo menos, ocho miembros y en el segundo de, a lo menos, cuatro. El Tribunal adoptará sus acuerdos por simple mayoría, salvo los casos en que se exija un quórum diferente y fallará de acuerdo a derecho.²²⁸

Lo anterior, da cabida a la actual existencia de la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, cuyo artículo 1 estipula que “El Tribunal Constitucional regulado por el Capítulo VIII de la Constitución Política y por esta ley, es un órgano del Estado, autónomo e independiente de toda otra autoridad o poder.”²²⁹

Ahora bien, enfocándonos al tema del control de las reformas a la Constitución, el Tribunal realiza un control preventivo.

Esta atribución “...expresa la voluntad deliberada del constituyente para proteger la institucionalidad básica, los derechos fundamentales y los principios y valores esenciales contenidos en el texto constitucional”²³⁰

3.1.1 Control previo

El fundamento constitucional son los artículos 93.3 y 94, a la letra:

Artículo 93.- Son atribuciones del Tribunal Constitucional:

[...]3º.- **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.**

[...]231

²²⁸ Constitución Política de la República de Chile, 1980, Chile.

²²⁹ Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, 2009, Chile.

²³⁰ García Barzelatto, Ana María, “El artículo 82 núm. 2 de la Constitución de 1980, como límite del Poder constituyente derivado”, *Revista Chilena de Derecho*, Chile, Vol. 25, Nº 1, 1998, p. 170, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2650079>

²³¹ Constitución Política de la República de Chile, 1980, Chile.

Artículo 94.- Contra las resoluciones del Tribunal Constitucional no procederá recurso alguno, sin perjuicio de que puede, el mismo Tribunal, conforme a la ley, rectificar los errores de hecho en que hubiere incurrido.

Las disposiciones que el Tribunal declare inconstitucionales no podrán convertirse en ley en el proyecto o decreto con fuerza de ley de que se trate.²³²

Es por ello que “no estamos en presencia de un control obligatorio. El tribunal solo podrá conocer de la materia a requerimiento (petición) de los órganos constitucionalmente facultados. Con todo, se ejerce en forma preventiva, ‘durante la tramitación’ de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso.”²³³

Por otra parte, la regulación del procedimiento del mecanismo de control de los proyectos de reforma constitucional en su parte específica no se encuentra en la Constitución chilena, sino en la Ley 17997 intitulada Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional (vigente), en lo dispuesto por el Título II de las normas especiales del procedimiento, de los artículos 38 al 45 bis de los cuales se pueden observar las siguientes directrices:

1. Los órganos legitimados para promover el mecanismo son 3: el Presidente de la República y lo debe firmar el Ministro de Estado del área o tema de que se trate, cualquiera de las Cámaras y deberá ir firmado por el Presidente y Secretario de la Cámara de la cual se trate, y por último, puede ser promovido por una cuarta parte de los miembros de la Cámara en ejercicio, ya sea a través del Secretario de la respectiva Corporación o directamente ante el Tribunal, en ambos casos deben firmar los parlamentarios concurrentes, lo cual debe autorizarse por el Secretario señalado o por el del Tribunal Constitucional.²³⁴

2. Sobre el momento oportuno para realizar el requerimiento, este será antes y nunca posterior a que el Presidente de la República ingrese a la oficina de partes

²³² *Idem.*

²³³ Verdugo Marinkivic, Mario *et. al.*, *Derecho constitucional*, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1994, Tomo II, pp. 244, 245.

²³⁴ Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, 2009, Chile, artículo 38.

de la Contraloría General de la República el decreto promulgatorio, que es el momento en el que se tendrá por realizada la promulgación.²³⁵

Como requisitos mínimos de fondo del requerimiento en cuestión, se deberán exponer los hechos, la cuestión de inconstitucionalidad o vicios, las normas que se estimen estarán siendo violentadas, así como el fundamento de derecho que apoya el requerimiento. Se acompañará además, el acta de la sesión donde se haya discutido el problema y el proyecto en el que se observe claramente la parte que se impugne.²³⁶ En caso de no cumplir con dichos requisitos, el requerimiento se tendrá por no presentado, salvo que se trate de defectos de forma o la omisión de documentos que debían acompañarse en cuyo caso se prevendrá dando un plazo de 3 días para subsanar, en caso de que esto no ocurriera se continuará con el proceso de promulgación.²³⁷ Además, no se admitirá el requerimiento y se tendrá por no presentado, cuando sea promovido por un órgano no legitimado o bien cuando sea promovido fuera del plazo permitido para ello.²³⁸

3. Por lo que hace a la secuela procesal, una vez que se interpone el requerimiento, se hace del conocimiento del Presidente de la República, con la finalidad de que no realice (detenga) la promulgación de la parte impugnada del proyecto.²³⁹ Una vez admitido el requerimiento, el Tribunal dentro del plazo de 5 días se pronunciará sobre la admisibilidad del mismo. Cabe señalar que en caso de que el sujeto promovente quiera alegar sobre la admisibilidad, se contempla la posibilidad de hacerlo, para lo cual se dará traslado a los órganos legitimados por dos días.²⁴⁰

A partir de que el requerimiento se admite, el Tribunal tiene un plazo de 10 días para resolverlo, como parte de ese proceso, inmediatamente después de

²³⁵ *Ibidem*, artículo 38 bis.

²³⁶ *Ibidem*, artículo 39.

²³⁷ *Ibidem*, artículo 41.

²³⁸ *Ibidem*, artículo 41 bis.

²³⁹ *Ibidem*, artículo 40.

²⁴⁰ *Ibidem*, artículo 41 bis.

admitirse, se correrá traslado a los órganos constitucionales interesados y se les dará el plazo de 5 días para hacer manifestaciones.²⁴¹

Posteriormente el Tribunal continuará con el proceso de resolución, para lo cual, el Presidente ordenará traer los autos y el asunto quedará en estado de tabla para posteriormente designar ministro redactor.

El Tribunal resolverá con base en los elementos y argumentos aportados por el promovente, sin embargo, de manera excepcional y siempre fundada podrá resolver la inconstitucionalidad de la normativa impugnada basado en fundamentos que no fueron aportados por las partes, y les advertirá a las mismas sobre el posible uso del precepto para que manifiesten lo que estimen necesario; lo anterior, podrá hacerse en cualquier momento procesal.²⁴²

4. Cuando el precepto impugnado es declarado inconstitucional por el Tribunal, no podrá ser declarado posteriormente inaplicable por el mismo vicio que fue materia del proceso y de la sentencia respectiva,²⁴³ para mayor claridad cabe señalar que para el efecto de inaplicabilidad es la consecuencia del procedimiento por cuestiones de inaplicabilidad previsto en el párrafo 6 del artículo 93 de la Constitución de Chile y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Las observaciones al respecto son las siguientes:

Del punto 1. La regulación de los órganos legitimados tiene dos aristas, la primera que es simple, es incluir a una pluralidad de actores, de forma que no dependa de un solo ente o un funcionario el denunciar la posible contradicción y que todos estén supeditados a este.

Por otro lado, una lectura más compleja y profunda de tal requisito radica en que los actores a los que les corresponden la legitimidad para ejercer el mecanismo de control no solo pertenecen a 2 de los 3 poderes del País, sino que, además cada uno tiene un papel determinante en el proceso de reforma a la Constitución.

Además, da cabida a que incluso una minoría en el proceso “legislativo” pueda ser escuchada, pueda vigilar, controlar y reclamar a los Poderes, es decir, es el

²⁴¹ *Ibidem*, artículo 42.

²⁴² *Ibidem*, artículo 44.

²⁴³ *Ibidem*, artículo 45 bis.

representante y vocero del pueblo que puede interponer el mecanismo y darle voz a los pobladores, pero aún más complejo es que la interposición del mecanismo previo, así como está la regulación de los órganos legitimados, no puede ser una arbitrariedad ni rivalidad política o de ideales lo que provoque que se ejerza el mecanismo en comento, sino que obliga a que sea un ejercicio razonado y consensuado, toda vez que se requiere de una especie de refrendo en el que no obstante que cierto órgano cumpla con el requisito de tener la legitimidad para interponer el recurso, también deberá contar con el respaldo y aprobación de otro actor, del cual depende la firma que permita finalmente interponer el mecanismo.

Lo que resulta notable al respecto es que, aun cuando la interposición del escrito ya es en sí mismo parte del mecanismo de control constitucional, a este se le adiciona otro control, más pequeño y práctico, que se resume en un requisito adicional pero no menos relevante toda vez que ese filtro previo es de tipo formal.

Del punto 2. El momento oportuno para presentar el escrito, sigue una lógica práctica y jurídica; práctica en el sentido de que, si se estipula que el control es a los proyectos de reforma, entonces se debe interponer antes de que se convierta en una reforma, lo cual se tramita al entregar el decreto promulgatorio.

Por otra parte, el hecho de que el plazo máximo para accionar el mecanismo de control sea antes de entregar el decreto promulgatorio, permite que desde la presentación del proyecto y acompañando toda su trayectoria hasta que se llega a la existencia de un decreto promulgatorio para entregar en la oficina de parte, es un proceso que contiene una secuencia de lecturas, análisis, argumentos, debates, acuerdos, modificaciones, que refleja un trabajo e incluso confrontación no solo entre diversos entes y posturas, por lo cual, una vez que todo ello se ha realizado y se llega a la votación y aprobaciones requeridas en cada órgano, el entregar un decreto promulgatorio implica entregar un acuerdo fijo, lo que se traduce es que en su momento se llegó al consenso (aunque sea implícito) de que el proyecto no fuera inconstitucional y por tanto, es momento de hacerlo público y con fuerza de ley.

Desde otra dimensión, tildar la inconstitucionalidad de un documento tendiente a convertirse en norma aplicable hasta después de que fue debatido y aprobado por

los diversos órganos, daría un mensaje a la población que generaría desconfianza, incertidumbre y en los extremos deslegitimaría a la autoridad.

Del punto 3, en cuanto al plazo de resolución, es un procedimiento que solo toma 5 días al Tribunal Constitucional resolver, toda vez que si bien el plazo dispuesto es de 10 días, la mitad corresponde al plazo de los órganos constitucionales interesados para hacer sus manifestaciones.

Reflexionando lo anterior, no resultaría inadmisibles cuestionar si tan solo 5 días son suficientes para que en el seno del Tribunal Constitucional se lleve a cabo un análisis y debate exhaustivo que resuelva un asunto tan delicado, multifactorial y con implicaciones variadas, tal como lo es un proyecto de reforma a la norma suprema, que cabe señalar si el Tribunal resuelve es constitucional el proyecto de reforma, ya sólo restaría un pequeño paso para formalizar la reforma. Por lo tanto, dando una lectura de fondo, el Tribunal Constitucional tiene sólo 5 días para decidir y autorizar que el contenido de la carta magna siga siendo constitucional.

Por lo que refiere a que el Tribunal tenga la facultad para resolver excepcionalmente con fundamentos que no fueron aportados por las partes, se asemeja a la suplencia de la queja ante una insuficiencia de fundamentación, pero, con la particularidad de que implicaría que el Tribunal ya ha juzgado o tiene al menos una inclinación al respecto del fondo del asunto y es por ello que ha encontrado otros fundamentos que apoyen su resolución. No obstante, las partes tendrán conocimiento de ello y podrán realizar manifestaciones, lo cual, podría implicar un segundo debate o contra argumentación como última oportunidad para lograr la convicción en el Tribunal hacia su postura.

Del punto 4, en referencia a que el precepto impugnado que es declarado inconstitucional por el Tribunal, no podrá ser declarado posteriormente inaplicable por el mismo vicio; ello atiende a dos situaciones, la primera: que el proceso por el cual el Tribunal Constitucional determina la constitucionalidad o no de un proyecto de reforma constitucional es una vía exclusiva, es decir, una vez resuelto el asunto, no admite el ejercicio de otra acción. La segunda situación consiste en que una vez que el precepto es declarado inconstitucional, ya no puede pasar como reforma por

lo que idealmente ya no sería parte del marco jurídico nacional y en consecuencia no habría posibilidad de siquiera impugnarlo.

Ahora bien, cabe aclarar que la República de Chile no cuenta con otra ley ni reglamento que indique con mayor detalle el ejercicio, los alcances y consecuencias, por lo que existen lagunas normativas. No obstante, se ha llevado a la práctica tal mecanismo de control y revisión.

Así, en la trayectoria judicial se observa:

En primer lugar, dos sentencias en las que el Tribunal Constitucional, no conoce del mecanismo de control de los proyectos de reforma, no obstante, se pronuncia sobre su papel como posible juzgador de la constitucionalidad de la norma suprema.

Sobre la sentencia n. 46 del 21 de diciembre de 1987, fue resultado de un juicio promovido con motivo de:

Ministro del Interior [...] solicita a lo principal que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8, 16 y 82 de la Constitución Política y 63, 64 y 70 y demás disposiciones de la ley 17.997, se declare la responsabilidad de J.C.A.M. por "haber incurrido en actos que propagan doctrinas que propugnan la violencia como también en actos que propagan doctrinas que propugnan una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico de carácter totalitario, e igualmente en actos destinados a propagar doctrinas fundadas en la lucha de clases" aplicándosele las sanciones constitucionales y legales correspondientes.²⁴⁴

Como cuestiones previas se observa en la sentencia:

A) Cuestiones previas formuladas por el requerido.

1.- El artículo 8° de la Constitución Política del Estado es "intrínsecamente ilegítimo" porque "transgrede la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y P. en sus artículos 18, instrumentos ratificados por Chile y que por ende están incorporados en el ordenamiento jurídico nacional". Agrega en relación con el último que "no es

²⁴⁴ Sentencia n. 46 del 21 de diciembre de 1987, p. 1.

obstáculo para ello la circunstancia que luego de promulgado por el actual Gobierno, su texto no haya sido publicado en el Diario Oficial".

[...]

3.- "El artículo 8° no solamente es ilegítimo en sí mismo y por ello ineficaz, **sino también porque está inserto en un cuerpo de normas ilegítimas por su origen**".

Lo anterior en atención a las siguientes consideraciones:

- a. La Junta de Gobierno se autoatribuyó el ejercicio del Poder Constituyente lo que "vulnera el principio esencial y elemental de la soberanía del pueblo para darse una Constitución", y
- b. El plebiscito en que se ratificó la Constitución Política de 1980 "no reunió las mínimas garantías para hacer confiable el resultado oficialmente anunciado". Por lo tanto si la llamada Constitución Política de 1980 tiene ilegitimidad de origen, el artículo 8° que en ella se aloja, es también ilegítimo, sin perjuicio de su propia y particular ilegitimidad.²⁴⁵

Es decir, se reclama la inconstitucionalidad e incluso inconventionalidad de una parte del texto constitucional y los actos que le dieron origen, por consiguiente, de observa en los considerandos:

34) Que, en efecto, la **Constitución es el estatuto jurídico de mayor jerarquía dentro del ordenamiento positivo que surge como expresión de un Poder que se denomina "Constituyente"**. A éste se le define como "**la facultad inherente a toda comunidad política soberana a darse su ordenamiento jurídico político originario por medio de una Constitución y a reformar a ésta total o parcialmente cuando sea necesario**". (L.Q.S., Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional, 2a. E.. Tomo 3, pág. 201). **De esta manera el Poder Constituyente puede ser de dos clases: "originario" y "derivado o instituido"**. **El primero es aquel que inicialmente dicta una Constitución o crea una posterior, desligada de su predecesora, a consecuencia de una ruptura institucional. El segundo se**

²⁴⁵ *Ibidem*, p. 5.

expresa cuando, en virtud de una disposición constitucional que lo autoriza, se reforma, revisa o enmienda la Carta Fundamental.

De los conceptos anteriores fluye que el Poder Constituyente originario es la expresión máxima del Poder del Estado, ya que crea el ordenamiento jurídico fundamental, estableciendo los "poderes constituidos" fijando sus atribuciones, encauzando sus actuaciones y, en fin, imponiéndoles limitaciones para asegurar, recíprocamente, su independencia y dar debida protección a los derechos de las personas que la misma Constitución reconoce.

35) Que la Carta Fundamental de 1980 constituye una manifestación del Poder Constituyente originario, ya que ella surge como consecuencia del quiebre institucional ocurrido en septiembre de 1973 y al margen de las competencias establecidas en la Constitución de 1925.

36) Que, en consecuencia, **al Tribunal le está vedado entrar a conocer de una pretensión de ilegitimidad de la Carta Fundamental, ya que el hacerlo importaría arrogarse una facultad que no se le ha conferido** y lo que es más grave situarse por sobre el Poder Constituyente originario.²⁴⁶

Así, se observa que el Tribunal se abstenía de conocer posibles vicios en la carta magna, porque en estricto sentido, aquella no era una atribución conferida expresamente en el texto constitucional a favor del Tribunal Constitucional y en ese sentido, de ejercer tal función el Tribunal se estaría atribuyendo a sí mismo de manera arbitraria tal facultad.²⁴⁷

En la misma línea de la resolución anterior, se emitió la sentencia n. 272 del 18 de marzo de 1998, en la que, el Tribunal confirmó que no podía ir más allá de las facultades conferidas previamente en el texto constitucional, es decir, los límites expresos. Dicha sentencia tuvo motivo en el reclamo:

2º. Que el requerimiento solicita se declare la inhabilidad de don Augusto Pinochet Ugarte para desempeñar el cargo de senador vitalicio, de conformidad con lo prescrito en el artículo 45, letra a), de la Constitución, en razón de que no habría desempeñado

²⁴⁶ *Ibidem*, pp. 20, 21.

²⁴⁷ Ragone, Sabrina, *op. cit.*, pp. 66, 67.

el cargo de Presidente de la República que tal norma exige. Fundan su petición en dos órdenes de consideraciones: a) que durante el período en que el señor Pinochet gobernó Chile no había República, “Por consiguiente, si no había República mal el ex General Pinochet pudo haber sido Presidente de la República”, [...] y b) que la disposición decimocuarta transitoria de la Constitución, en cuanto señala que el señor Pinochet continuará ejerciendo el cargo de Presidente de la República no le conferiría tal carácter, porque dicha denominación sólo se reserva, en las normas permanentes, para quien haya sido elegido en votación directa y por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos, lo que en el caso *sub-lite* no ocurrió;²⁴⁸

En los considerandos se observa:

10°. Que, en efecto, como lo manifestara este Tribunal en la sentencia recaída en el Rol N° 46, la Constitución **es el estatuto jurídico de mayor jerarquía dentro del ordenamiento positivo que surge como expresión de un Poder que se denomina “Constituyente”. A éste se le define como “la facultad inherente a toda comunidad política soberana a darse su ordenamiento jurídico político originario por medio de una Constitución y a reformar a ésta total o parcialmente cuando sea necesario”.**

De esta manera, el Poder Constituyente puede ser de dos clases: “originario” y “derivado o instituido”. El primero es aquel que inicialmente dicta una Constitución o crea una posterior, desligada de su predecesora, a consecuencia de una ruptura institucional. **El segundo se expresa cuando, en virtud de una disposición constitucional que lo autoriza, se reforma, revisa o enmienda la Carta Fundamental;** De los conceptos anteriores fluye que el Poder Constituyente originario es la expresión máxima del Poder del Estado, ya que crea el ordenamiento jurídico fundamental, estableciendo los “poderes constituidos” fijando sus atribuciones, encauzando sus actuaciones y, en fin, imponiéndoles limitaciones para asegurar, recíprocamente, su independencia y dar debida protección a los derechos de las personas que la misma Constitución reconoce;

11°. Que la Carta Fundamental de 1980 constituye una manifestación del Poder Constituyente originario, ya que ella surge como consecuencia del quiebre

²⁴⁸ Sentencia n. 272 del 18 de marzo de 1998, p. 1.

institucional ocurrido en septiembre de 1973 y al margen de las normas establecidas en la Constitución de 1925 para su reforma;

12°. Que, en consecuencia, **al Tribunal le está vedado entrar a conocer de una pretensión de validez o legitimidad de los preceptos contenidos en el artículo 4º y en la disposición decimocuarta transitoria, inciso primero, de la Carta Fundamental, ya que el hacerlo importaría arrogarse una facultad que no se le ha conferido** y lo que es más grave, situarse por sobre el Poder Constituyente originario.²⁴⁹

Sin embargo, el asunto que tiene una mayor relevancia para los fines de este trabajo de investigación es el primer recurso promovido en contra de una reforma constitucional se concluyó con sentencia n.269 del 17 de diciembre de 1997.

Previo a entrar al fondo del asunto, el Tribunal examina si se cumplen o no los requisitos para interponer el mecanismo, a lo cual en principio determina que el órgano legitimado y promovente es la cuarta parte de los miembros en ejercicio de la Cámara de Senadores, no obstante, observa que:

7°. Que si bien el aludido certificado acredita que el requerimiento está suscrito por Senadores que constituyen al menos la cuarta parte de los que están en ejercicio, el Tribunal debe examinar si la circunstancia de que un Senador haya votado favorablemente una disposición de un proyecto lo inhabilita o no para requerir posteriormente la inconstitucionalidad de ella.

8°. Que lo anterior cobra singular relevancia si se tiene presente que este Tribunal ha sentado la doctrina de que para que exista “cuestión de constitucionalidad debe haberse producido, al menos, una discrepancia sobre la preceptiva constitucional y el texto legal impugnado en los órganos colegisladores. Tal discrepancia puede surgir entre el Presidente de la República y el Poder Legislativo o en el seno mismo de este último” (Rol N° 23 y Rol N° 147).

9°. Que en lo anterior está implícito que quienes deducen un requerimiento de inconstitucionalidad hayan mantenido durante la tramitación del proyecto una conducta coherente con el reproche que formulan. **No es lógicamente admisible que quien da su voto explícito en favor de una disposición del proyecto,**

²⁴⁹ *Ibidem*, pp. 5, 6.

cuestione su constitucionalidad ante este Tribunal; carece, en consecuencia, de titularidad activa.

11°. Que, como se puede apreciar, durante la tramitación del texto cuestionado la conducta de los **tres Senadores antes mencionados fue de adhesión a su aprobación.**

[...]

16°. Que atendido lo anterior debe concluirse que, por haber aprobado con antelación el precepto que ahora cuestionan, **los señores Huerta, Cooper y Sinclair no pueden ser titulares activos del requerimiento en estudio, el que, por consiguiente, no cumple con la exigencia de estar suscrito por el mínimo de Senadores que exige la Constitución.**

SE DECLARA: Inadmisibile el requerimiento de fojas 1, y, en consecuencia, **no se admite a tramitación.**²⁵⁰

Por lo tanto, se observa que el Tribunal Constitucional de Chile, realizó un estudio “de fondo y riguroso” pero del aspecto formal para interponer la acción del control, es así, que no obstante el Tribunal admite que se cumplió con el requisito cuantitativo para que los Senadores se constituyeran como un ente legitimado para interponer el mecanismo; ello no fue suficiente, toda vez que una previa aprobación por parte de 3 senadores particularmente, al parecer, eliminó su derecho de pronunciarse por un cambio de opinión y dudar la constitucionalidad del proyecto. Lo cual, imposibilitó -de nueva cuenta- al Tribunal Constitucional para conocer el fondo del asunto y analizar la constitucionalidad del proyecto.

Así el primer recurso que conoció efectivamente el Tribunal de la acción en contra de un proyecto de reforma que se consideró inconstitucional por los promoventes, fue aquel que culminó con la sentencia n.464 del 31 de enero de 2006, lo que en suma fue la primera vez que se llevó a la práctica el ejercicio de lo que había sido planteado en la ley como un mecanismo de control a los proyectos de reforma (previo).

Por lo tanto, si bien la resolución del asunto fue importante para las partes y para el país, su mayor trascendencia radica en el hecho de que el funcionamiento,

²⁵⁰ Sentencia n.269 del 17 de diciembre de 1997, pp. 3, 4, 6.

alcances y efectos del mecanismo de control se definen con un poco más de nitidez, a partir de la sentencia del asunto.

En el mismo, se impugnó que:

Con fecha 9 de enero de 2006, veinte senadores, que representan más de la mitad con lo que dispone el artículo 93, N°3, de la Constitución Política de la República, solicitando la declaración de inconstitucionalidad de la actuación del presidente del Senado y de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de dicha Corporación, durante la tramitación del proyecto de reforma constitucional que establece un principio proporcional y representativo en el sistema electoral por infracción de los artículos 6, 7, 68 y 127 de la Constitución Política, al declarar “inadmisibles” el trámite de habilitación previsto en el artículo 68 de dicha Carta, y disponer que tal decisión quede sin efecto y que la tramitación del referido proyecto se retrotraiga al estado anterior a ella, para que se proceda conforme al ordenamiento constitucional.²⁵¹

Cabe señalar que tanto la argumentación de quienes interpusieron el mecanismo, como en el estudio y la resolución gira en torno a 2 ejes principales que el Tribunal Constitucional analizó y resolvió de la siguiente manera:

1. La aplicabilidad del artículo 68 de la Constitución Política a los proyectos de reforma constitucional.

Que de conformidad con el artículo 68 Constitucional, la “regla general es que un proyecto de ley desechado en general en la Cámara de su origen no puede ser renovado sino después de un año,”²⁵² la excepción es que siendo una iniciativa del Presidente, este “pase el mensaje” a la otra Cámara, al respecto el tribunal indica “la norma confiere esta atribución exclusivamente al Presidente de la República, razón por la cual los parlamentarios no pueden hacer uso de esta excepción a la regla general.”²⁵³ Y cuando el Presidente hace uso de la excepción, para que el proyecto siga su curso, se requieren dos tercios de los miembros presentes en la

²⁵¹ Sentencia n.464 del 31 de enero de 2006, p. 1.

²⁵² *Ibidem*, p. 9.

²⁵³ *Idem*.

Cámara revisora y para ser rechazada se requiere el voto de dos tercios de los miembros presentes.

Por otra parte, el artículo 127 dispone en esencia que, las normas del proceso legislativo (como el artículo 68) son supletorias en el proceso de reforma, aunque debiendo respetarse los quórumos previstos en el mismo artículo 127, es decir, aquellos preceptuados específicamente para el proceso de reforma constitucional, por lo que hay una aparente colisión, lo que el Tribunal resuelve indicando por el principio de “unidad de la Constitución”, que: no se debe aplicar estrictamente el artículo 68 ignorando el 127 ni viceversa, para el caso es aplicable el quórum aplicable para la aprobación de las reformas es el de tres quintas partes previsto en el artículo 127.

2. Facultad del Presidente del Senado y de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de esa Corporación, para declarar inadmisibile la tramitación de una reforma constitucional.

Se tilda una supuesta inconstitucionalidad ya que el Presidente del Senado se pronunció por la inaplicabilidad del artículo 68. El tribunal indica que su competencia únicamente se circunscribe a problemas de constitucionalidad ²⁵⁴ y

[...] que la controversia surgida con motivo de este capítulo de inconstitucionalidad guarda relación con el artículo 131, N° 4 e inciso penúltimo, del Reglamento del Senado [...]

En consecuencia, es a todas luces evidente, que lo planteado a este Tribunal no es un problema de constitucionalidad, sino meramente reglamentario y, a lo sumo, talvez, de legalidad [...] ²⁵⁵

En suma, el Tribunal Constitucional analizó un conflicto de constitucionalidad en cuanto a la formalidad y el requisito cuantitativo para su interposición; lo cual no permitió un estudio del fondo y contenido del proyecto de reforma para determinar su constitucionalidad o no.

²⁵⁴ *Ibidem*, pp. 17, 18.

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 19.

Por consiguiente, de la trayectoria judicial desarrollada en páginas anteriores, es posible distinguir que no obstante la existencia de la regulación del mecanismo de control de constitucionalidad de los proyectos de reforma, el Tribunal Constitucional en sus resoluciones tomó la postura contraria, basado en el argumento de no tener tal facultad conferida por el Poder Constituyente Originario.

Finalmente, el Tribunal admitió para su conocimiento un asunto en el que estudió la constitucionalidad de un requisito, que se resume a la aplicabilidad de la ley y el orden atendiendo a la supletoriedad, pero nunca se ha tenido que analizar y resolver sobre la constitucionalidad de un proyecto de reforma.

Por otra parte, si bien no es un indicador que permita observar con gran nivel de precisión el efecto de la existencia y el ejercicio del control constitucional de los proyectos de reforma, si se puede considerar que proporciona cierta información, conocer el grado de reformabilidad de la Carta Magna y el comportamiento o fluctuación en el mismo.

Si analizamos el grado de reformabilidad de la Constitución Chilena de 1980 (vigente hoy día) se observa que en el periodo de 1980 a 1988 no hubo ninguna reforma, ello se explica considerando que:

La Constitución entró en vigencia el 11 de marzo de 1981.

La Disposición Decimocuarta Transitoria **disponía la continuidad de Pinochet como Presidente de la República por 8 años**, al cabo de los cuales, y de acuerdo a las Disposiciones Vigésimaseptima a Vigésimanovena Transitorias, los Comandantes en Jefes de las Fuerzas Armadas y el Director General de Carabineros por unanimidad propondrían al país el nombre de una persona que ocuparía el cargo de Presidente de la República por 8 años más, sujeto a ratificación en un plebiscito, designación que recayó en Augusto Pinochet.

En 5 de octubre de 1988, la ciudadanía se pronunció en contra de que el general Augusto Pinochet prolongara su mandato por ocho años más [...]²⁵⁶

²⁵⁶ Véase detalle en la página oficial de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile en https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle_constitucion?handle=10221.1/60446

Lo anterior, se apunta para ser el motivo por el cual el mecanismo de control de los proyectos de reforma a la Constitución, que fue implementado (creado y en vigor) desde el mismo día que entró en vigor la Constitución, es decir, en 1981 no se haya ejercido, sino hasta 1987 aunque el Tribunal no conoció del mismo por considerar que no tenía las facultades expresas constitucionales.

Ahora bien, tomando 1989 como año en que termina la dictadura y se desecha el primer asunto en un intento de realizar el control de un proyecto de reforma, hasta 1997 en que el Tribunal Constitucional admite un proceso de tal naturaleza -aunque lo desecha por no cumplir un requisito formal para su interposición-, hubo un total de 9 reformas y precisamente 3 a fines del año 1997.²⁵⁷

En el periodo después de 1998 y hasta 2006, año de la primera y última -hasta el primer semestre de 2018- sentencia en la que se analiza y resuelve la constitucionalidad de un requisito formal, hubo un total de 10 reformas.²⁵⁸

El último corte que se hace es del 2007 hasta el primer semestre de 2018, en el cual la cifra fue de 20 reformas²⁵⁹, lo cual representa el 51%²⁶⁰ del total de las reformas.

Aunado a lo anterior, si con fines didácticos se acepta la existencia de 4 periodos o etapas, a saber: 1981-1987, 1989-1997, 1998-2006 y 2007-2018, cada uno aproximadamente de 10 años, se advierte que el factor tiempo no explica un aumento de 100% en el número de reformas constitucionales en el último periodo.

Además, cabe señalar que de 1988 y hasta 2018 hubo un total de 41 reformas, de las cuales destacan por haber sido publicadas en un mismo año un total de: 3 en 1997, 4 en 1999, **5 en 2009, 3 en 2011 y 3 en 2015**,²⁶¹ en lo que nuevamente atrae la atención el último de los 4 periodos de 10 años, no solo al tener 3 momentos con el mayor número de reformas, sino también porque contiene un año (2009) en el

²⁵⁷ Véase la Gráfica 2 del Anexo I.

²⁵⁸ Véase la Gráfica 3 del Anexo I.

²⁵⁹ Véase la Gráfica 4 del Anexo I.

²⁶⁰ Véase la Gráfica 5 del Anexo I.

²⁶¹ Véase Relación de reformas y la Gráfica 1 del Anexo I.

que se registra el máximo nivel en el volumen de reformas en toda la historia de la República de Chile desde que entró en vigor la Constitución de 1980.

Siguiendo las cifras presentadas con anterioridad y atendiendo a que existe una sentencia en 2006 que resuelve un mecanismo de control constitucional de los proyectos de reforma y por lo tanto, idealmente el mensaje que envía ese hecho es el de tener un control más rígido e incluso previo a las reformas constitucionales, no se esperaría un aumento tan drástico (al doble) del volumen de reformas después de 2006.

Es entonces que si bien, la Constitución de la República de Chile no tiene tantas reformas como nuestra Constitución, ello no parece obedecer al efecto del mecanismo de control constitucional en Chile, porque el mismo se ha llevado a la práctica -por un requisito y análisis de forma cabe aclarar- sólo en una ocasión y de los datos y conclusiones anteriores se observa que no ha tenido un efecto de aminorar la cantidad o incluso la frecuencia de las reformas. Por consiguiente, el control constitucional de los proyectos de reforma no ha sido un caso de éxito.

3.2 Control codificado previo y sucesivo. El caso de Colombia

Ante los resultados del caso chileno en el que de acuerdo con el análisis vertido en el apartado anterior de este capítulo, se puede concluir que no ha sido ni efectivo ni práctico el control previo. Se opta por estudiar un modelo más completo al menos en el sentido de que se realiza un doble control, uno previo a la aprobación de una reforma y el otro posterior.

Lo anterior, podría significar una ventaja toda vez que al examinar previamente a la aprobación de una reforma, se intenta evitar una vulneración futura a la Constitución y así se reduce la posibilidad de aprobar algo que no esté conforme a la Carta Magna. No obstante es posible que por múltiples factores tal previsibilidad no resulte tan exacta y por consiguiente, un control posterior tiene una suerte de refuerzo para aquellas situaciones o efectos futuros que no se consideraron y se pueda rectificar el trabajo realizado previamente.

Como ejemplo de este tipo de control, se ha decidido realizar el estudio de la República de Colombia, no solo por la normatividad que tiene al respecto, sino también porque la estructura y funcionamiento del control depende en cierta medida de la Corte Constitucional.

Convine resaltar que:

[...] la Corte Constitucional colombiana es altamente ponderada en el escenario jurídico regional e incluso global. Sus decisiones tendientes a controlar desbalances en el poder público y su compromiso con las principales tesis neoconstitucionales la sitúan a la vanguardia del constitucionalismo en contextos de desigualdad. En su labor de guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, pero particularmente por su papel comprometido con el desarrollo del derecho (*living constitutionalism*), la Corte Constitucional ha receptado instituciones judiciales y doctrinas constitucionales surgidas de diversos contextos jurisprudenciales, tales como el germano, el español, el francés y el italiano, así como el estadounidense.

[...]

Si bien la Constitución colombiana es semirígida o incluso flexible, según la clasificación usual conforme al criterio de reformabilidad, el discurso sobre la importancia de resguardar el texto fundamental de cambios constantes ha tenido una llamativa recepción doctrinaria y jurisprudencial.²⁶²

Además, se puede observar como principios de la República de Colombia:

Marco jurídico **democrático y participativo**, que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana. Respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. El interés privado deberá ceder al interés público social.²⁶³

²⁶² García Jaramillo, Leonardo, *Constitucionalismo deliberativo. Estudio sobre el ideal deliberativo de la democracia y la dogmática constitucional del procedimiento parlamentario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2015, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 727, pp. 171, 172.

²⁶³ Villabella, Carlos Manuel, *op. cit.*, p. 115.

Y como mandatos:

Asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad el conocimiento, la libertad y la paz. Servir a la comunidad, promover la prosperidad general **y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes. Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación.**²⁶⁴

Lo cual, teniendo en mente el control constitucional, se puede leer como que el mismo atiende no solo a que no se viole la constitución, sino que tiene de fondo una trascendencia nacional y cotidiana en la aplicación práctica.

Así, se justifica el estudio de Colombia, el hecho de ser considerado uno de los países de avanzada en términos de Derechos Humanos, lo que puede servir de referencia para un aporte en el tema del control que podría ser implementado en México con una perspectiva orientada al cumplimiento de los Derechos Humanos y los compromisos internacionales al respecto, coordinados al interior del país.

Se sabe que “Ante la necesidad de reformar la Constitución de 1886 un grupo de estudiantes universitarios realizó un plebiscito en 1990. Este fue aprobado y se dispuso la conformación democrática de la Asamblea Constituyente, integrada por diferentes fuerzas (estudiantes, indígenas, guerrilleros reinsertados, liberales, conservadores, etc.)”²⁶⁵, lo que se traduce en la construcción de una Constitución a partir de un ejercicio incluyente, plural y participativo de diversas realidades.

Finalmente, la localización geográfica de Colombia al ser un país de América del sur, latino y por ello con perspectivas y condiciones similares a las de México, lo cual ofrece la observación de un escenario distinto, pero en cierto grado parecido al mexicano, lo que en su caso permitiría implementar algunas características de menos abrupta y con mayor posibilidad de éxito.

²⁶⁴ *Idem.*

²⁶⁵ Véase información en la página web oficial del Senado de Colombia en <http://senado.gov.co/el-senado/normatividad/constitucion-politica>

Para comenzar el estudio del control previo y sucesivo de Colombia, cabe señalar que su forma de gobierno es “presidencialismo con correctivos parlamentarios”²⁶⁶ y la forma de Estado de una República unitaria²⁶⁷ cuya división política consiste en:

32 departamentos (dirigidos por gobernadores); 1123 municipios (dirigidos por alcaldes); cinco entidades territoriales con una administración especial (Bogotá y las ciudades puerto de Cartagena, Barranquilla, Santa Marta y Buenaventura); las entidades territoriales indígenas; y los territorios colectivos adjudicados a comunidades afrocolombianas en zonas del Pacífico. El Estado se divide en las tres ramas del poder público: la legislativa, la ejecutiva y la judicial.²⁶⁸

Por otra parte, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución de Colombia:

El presidente de la República es el jefe del Estado, del Gobierno y suprema autoridad administrativa. El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.

Las gobernaciones y las alcaldías, así como las superintendencias, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado, forman parte de la Rama Ejecutiva.²⁶⁹

Por su parte y de conformidad con el artículo 116 de la mencionada Constitución, la rama judicial (quienes administran justicia) está integrada por: “La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, Comisión

²⁶⁶ Villabella, Carlos Manuel, *op. cit.*, p. 123.

²⁶⁷ Constitución Política de Colombia, 1991, Colombia, artículo 1.

²⁶⁸ Véase más información en la página web del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia, <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/countryinfo.html> y Constitución Política de Colombia, 1991, Colombia, artículo 113.

²⁶⁹ Constitución Política de Colombia, 1991, Colombia.

Nacional de Disciplina, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces”²⁷⁰ Mientras que, en la rama legislativa, el Congreso Nacional, bicameral, compuesto por los Senadores y la Cámara de Representantes.²⁷¹

Ahora bien, con base en el artículo 3 constitucional, “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes [...]”²⁷² , lo anterior está relacionado con el artículo 4 que dispone: “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.”²⁷³

Es decir, el poder supremo del Estado que está depositado en el pueblo se encuentra plasmado en la Constitución y la misma es el instrumento normativo supremo, en este se basa y construye todo el sistema normativo nacional. Al plantear la supremacía constitucional a la vez se traduce en la existencia de algún control que permita resguardar dicha supremacía.

Además de la supremacía constitucional, el freno a la autoridad se esboza a partir de los fines para los cuales existe el Estado Colombiano, que de conformidad con el artículo 2 son:

[...] servir a la comunidad, promover la prosperidad general y **garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución**; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y

²⁷⁰ *Idem.*

²⁷¹ *Idem.*

²⁷² *Idem.*

²⁷³ *Idem.*

libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.²⁷⁴

Así como, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 constitucional, a la letra: “Los particulares solo **son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa** y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”²⁷⁵

Es así que los fines del Estado y la obligación de las autoridades para respetar el contenido de la Constitución, colocan en un carácter supremo a los principios y de derechos, empero también los deberes (ya que no hace distinción se puede leer como los derechos y deberes tanto de la sociedad civil como del recurso humano que conforma a la autoridad).

Por otra parte, otorga protección al contenido de la Constitución Nacional y por consiguiente, cuando el poder legislativo actúa en el marco de sus facultades legislativas para reformar la Carta Magna, por una parte, debe respetar la voluntad del poder soberano y por otra parte tiene como límite los fines del Estado así como, el respeto a la Carta Magna para no infringir el contenido de la misma.

Para resguardar que la Constitución Nacional no sea transgredida, en el contenido de esta se instituye un sistema compuesto por dos tipos de control: un control previo a la aprobación de la reforma y un control posterior a la aprobación, es decir, un control a la reforma misma.

3.2.1 Control Previo

Los sujetos que pueden proponer una reforma a la Constitución son aquellos previstos en el título XIII De la reforma de la Constitución, artículo 375 que refiere: “Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno²⁷⁶, diez miembros del

²⁷⁴ *Idem.*

²⁷⁵ *Idem.*

²⁷⁶ De conformidad con el artículo 115 de la Constitución de Colombia:

Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.

Lo anterior se complementa con:

Artículo 155. Podrán presentar proyectos de ley o de reforma constitucional, un número de ciudadanos igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente²⁷⁷ en la fecha respectiva o el treinta por ciento de los concejales o diputados del país. La iniciativa popular será tramitada por el Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 163²⁷⁸, para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia. Los ciudadanos proponentes tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las Cámaras en todas las etapas del trámite.²⁷⁹

En lo anterior se observa una contradicción importante que consiste en que para realizar una propuesta de proyecto de reforma de conformidad con el artículo

[...] El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos.

²⁷⁷ Censo electoral refiere al “Número de colombianos habilitados actualmente para ejercer el derecho al sufragio y, por consiguiente, participar en las elecciones y en el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana.” De conformidad con la información publicada en <https://www.registraduria.gov.co/-Censo-Electoral,3661-.html>

Hasta el 25 de julio de 2018 el censo electoral estaba integrado en total por 36,421,026 colombianos, por lo cual, el 5% necesario para proponer una reforma constitucional equivale a 1,821,051.3 colombianos.

²⁷⁸ El artículo 163 de la Constitución de Colombia dispone:

El Presidente de la República podrá solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley. En tal caso, la respectiva cámara deberá decidir sobre el mismo dentro del plazo de treinta días. Aun dentro de este lapso, la manifestación de urgencia puede repetirse en todas las etapas constitucionales del proyecto. Si el Presidente insistiere en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva cámara o comisión decida sobre él.

Si el proyecto de ley a que se refiere el mensaje de urgencia se encuentra al estudio de una comisión permanente, ésta, a solicitud del Gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra cámara para darle primer debate.

²⁷⁹ Constitución Política de Colombia, 1991, Colombia.

374 se requiere el veinte por ciento de los concejales o de los diputados, mientras que en el artículo 155 dispone que sea el treinta por ciento de los concejales o diputados del país.

Ahora bien, la posibilidad de que los ciudadanos además de su propuesta, designen un vocero resulta importante, toda vez que el artículo 133 de la Constitución dispone que: “[...] Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común.”²⁸⁰ Por lo que se puede afirmar que existe una Cámara de representantes que idealmente representa y expresa la voz del pueblo, sin embargo, parece que la finalidad atiende a que se escuche de viva voz la propuesta de reforma, explicada por quien la conoce y transmitiría de mejor manera, es decir, escuchar “el espíritu” de dicha propuesta.

Por otra parte, los únicos sujetos facultados para aprobar una reforma son los previstos en el artículo 374 constitucional, a la letra: “La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.”²⁸¹ Lo cual indica que una reforma constitucional solo puede venir desde el ejercicio del poder soberano o bien por sus representantes.

El detalle del proceso de aprobación del proyecto de reforma:

Artículo 375. [...]

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

Artículo 376. Mediante ley aprobada por mayoría de los miembros de una y otra Cámara, el Congreso podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca una Asamblea Constituyente con la competencia, el período y la composición que la misma ley determine. Se entenderá que el pueblo convoca la Asamblea, si así lo aprueba, cuando menos, una tercera parte de los integrantes del censo electoral.

²⁸⁰ *Ibidem*, artículo 133.

²⁸¹ *Idem*.

La Asamblea deberá ser elegida por el voto directo de los ciudadanos, en acto electoral que no podrá coincidir con otro. A partir de la elección quedará en suspenso la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución durante el término señalado para que la Asamblea cumpla sus funciones. La Asamblea adoptará su propio reglamento.²⁸²

Entonces los proyectos de reforma los puede analizar y votar el Congreso (en cada Cámara) o bien una Asamblea Constituyente.

Artículo 378. Por iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos en las condiciones del artículo 155, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente. La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de estos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral.²⁸³

En consecuencia el control previo se identifica por el proceso y los requisitos formales que caracterizan, lo cuales pueden ser revisados mientras la reforma sigue siendo un proyecto, por las cámaras que realizan los actos legislativos reformativos o incluso por los ciudadanos mediante referendo, es decir, en Colombia la sola existencia de un proceso agravado con mayores requisitos y exigencias si bien es un límite o basta para ser un control, pues el control es aquel que ejercer la autoridad o los ciudadanos y por medio del cual se determina si el proyecto de reforma se ha realizado de conformidad o no con los límites revistos para su elaboración.

²⁸² *Idem.*

²⁸³ *Idem.*

3.2.2 Control Sucesivo

El artículo 379 dispone:

Los Actos Legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de la Asamblea Constituyente, solo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título. La acción pública contra estos actos **solo procederá dentro del año siguiente a su promulgación**, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2.²⁸⁴

Esto implica que todos los grandes actos que constituyen o son parte de etapas de la aprobación de una reforma pueden ser examinados para asegurar el cumplimiento del elemento formal del proceso de reforma. Esto a la vez conduce al hecho de que una parte del control se realiza en el seno del tribunal constitucional, a saber:

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, **sólo por vicios de procedimiento en su formación.**

[...]

Parágrafo. Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, **ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanado el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.**²⁸⁵

²⁸⁴ *Idem.*

²⁸⁵ *Idem.*

Ello significa que es preferible la reparación del daño y causar el menor de los efectos negativos para posteriormente analizar a fondo y ejecutar en su caso la sanción o consecuencia correspondiente.

Ahora bien, siguiendo a Sabrina Ragone, el artículo 241 de la Constitución de Colombia, antes citado, expone 3 elementos: primero, la Corte como la única autoridad de puede defender la supremacía constitucional; segundo, la defensa de la supremacía constitucional a través del control; tercero, que el ejercicio de control se realizará siempre y cuando sea solicitado (acción sea ejercida) por cualquier ciudadano.

Es así, que todos los elementos concatenados dan como resultado la acción de inexequibilidad que se explica como: “la facultad, reconocida a cada ciudadano, de hacer valer la inconstitucionalidad de una ley o de un decreto.”²⁸⁶ Lo anterior “independientemente de la modalidad adoptada para aprobarla y exclusivamente por vicios procedimentales.”²⁸⁷ Y en consecuencia la exequibilidad es el resultado de dicha acción, es decir, “clase de sentencia emitida por la Corte Constitucional en la que se manifiesta que una Ley es acorde a la Constitución Política.”²⁸⁸

La manera de ejercer las acciones correspondientes a los artículos 241 (acción de exequibilidad antes mencionada) y 379 al respecto del control constitucional, es la que se estable en:

Artículo 242. Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones:

1. Cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente, e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquellos para los cuales no existe acción pública.

²⁸⁶ Ragone, Sabrina, *op. cit.*, p. 88.

²⁸⁷ *Idem.*

²⁸⁸ Senado República de Colombia. Glosario, <http://www.senado.gov.co/glosario/Glosario-1/E/Exequibilidad-15/>

2. El Procurador General de la Nación deberá intervenir en todos los procesos.
3. Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.
4. De ordinario, la Corte dispondrá del término de sesenta días para decidir, y el Procurador General de la Nación, de treinta para rendir concepto.

[...]

Artículo 243. Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.²⁸⁹

Lo anterior evidencia la inexistencia de un control material al menos explícitamente, porque de acuerdo a la regulación, lo que es susceptible de control es el respeto irrestricto de los requisitos formales, es decir, se analizaría la existencia de vicios formales lo cual deja un laguna normativa para los vicios materiales y en estado de indefensión a los titulares de la acción de inexequibilidad.

Además de la acción de inexequibilidad, el control puede ir acompañado de:

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.²⁹⁰

Esta es la demostración de que el poder supremo es el soberano y este reside en el pueblo, en ese sentido la Constitución resulta descriptiva, toda vez que el pueblo activa ese control y además es el mismo quien decide directamente si una reforma se mantiene o no, pues el voto es el único factor con el que se decide y la

²⁸⁹ Constitución Política de Colombia, 1991, Colombia.

²⁹⁰ *Idem*.

autoridad no tiene más que ejecutar tal decisión, como representante del pueblo que es.

En suma, de la regulación a cerca del proceso de reforma y el control a la misma se puede concluir que:

El control previo se basa en los requisitos formales y agravados tanto en el tipo de mayoría requeridas, como en el ejercicio de acciones populares como la iniciativa ciudadana (idealmente es la expresión de una necesidad identificada y vivida por el pueblo) el refrendo o bien que se decida instaurar una asamblea constituyente; en este sentido, quienes vigilan el control son las autoridades y el ciudadano, es decir, el poder soberano y el poder constituido que lo representa.

Mientras que el control sucesivo se identifica por una parte en la labor de la Corte Constitucional como tribunal supremo que vigila que las reformas hayan sean formalmente conforme a la Constitución, mejor dicho de conformidad con el proceso reformativo previsto y sus requisitos, lo cual, aunque no está expreso literalmente pareciera que acota la facultad de la corte al examen de vicios formales; sin embargo, a pesar de que los actos sujetos a control son aquellos que se realizan antes de la aprobación, el control se ejerce hasta después de la promulgación de la reforma.

Por otro lado, el control sucesivo se basa en un mecanismo de participación popular, a través del cual, ciertos temas considerados de mayor relevancia por el Constituyente como los son: Derechos Humanos y sus garantías, procedimientos de participación popular y el Congreso, deben ser sometidos a la aprobación popular cuando el propio pueblo así lo convoque, es decir, es en su totalidad un mecanismo de participación y exigencia popular.

Considerando a la Corte Constitucional como el único poder facultado para realizar el control sucesivo y dado que sus fallos sientan precedentes y delinean la interpretación de la Constitución al mismo tiempo que detallan el alcance del control a las reformas constitucionales, por lo cual conviene estudiar el devenir del trabajo de la Corte Constitucional en el tema específico del control sucesivo, a saber:

En la línea jurisprudencial, las sentencias de la Corte se puede notar diferencia de Chile porque estas no comienzan con la negación de la facultad de la corte, no

obstante, comienzan afirmando únicamente tener facultad para conocer vicios formales, es decir, la Corte se limitaba a examinar si se había cumplido con los requisitos formales, cuantitativos y los procedimientos conforme a la regulación aplicable, por lo que únicamente era una verificación de cumplimiento formal, o en otras palabras podría decirse que se resguardaba la rigidez de la constitución y no su contenido sustancialmente, pues un control de tipo meramente formal no alcanza para garantizar el contenido de la carta magna y los derechos protegidos a lo mismo sino que se limita al proceso; ejemplo de ello son las sentencias:

Sentencia C-222 de 1997 en la cual se promovió la acción de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo No. 001 del 15 de enero de 1996, mismo que modificó los artículos 299 y 300 de la Constitución Política.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Corte es competente para verificar la exequibilidad del Acto Legislativo acusado, en los términos del artículo 241, numeral 1, de la Constitución Política.

Se advierte que el análisis a cargo de la Corte **está referido únicamente a los aspectos formales y de trámite de la reforma, tal como lo establece el aludido precepto, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 379 Ibídem, a cuyo tenor los actos legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de una Asamblea Constituyente sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en el Título XIII de la Carta.**²⁹¹

Sentencia C-387 de 1997 relativa al acto legislativo n.2 de 1995 que incidió en el artículo 221.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTOS LEGISLATIVOS

Alcance

El control de la constitucionalidad de los actos legislativos se limita, entonces, a la constatación de que se hayan cumplido a cabalidad todos los pasos del

²⁹¹ Sentencia C-222-97, 29 de abril de 1997.

procedimiento agravado previsto para estas hipótesis en las normas superiores y no se extiende a comprobar, menos aún a sancionar, el eventual incumplimiento de las disposiciones de control administrativo, cuestión ésta que atañe a otras autoridades y en ejercicio de competencias distintas a las que sirven de fundamento al control de constitucionalidad.

[...]

3. Revisión integral de los vicios de procedimiento en la formación de los actos legislativos.

[...] **podría sostenerse que la Corte se debe limitar a estudiar las acusaciones de forma** que hayan sido expresamente formuladas por los actores, en caso de que ya hubiera transcurrido un año desde la publicación del acto legislativo, por cuanto ya habría caducado la posibilidad de entrar a estudiar nuevos cargos contra ese acto jurídico. Sin embargo, este argumento no es de recibo ya que confunde la caducidad de la acción con el alcance de la revisión de la Corte. Así, la Carta establece, por razones de seguridad jurídica, un término preclusivo para la presentación de acciones por vicios de forma, pero éste no se aplica al alcance del examen de la Corte, que sigue siendo integral, con la única excepción de que, frente a los actos legislativos, **el examen de la Corporación se limita a establecer si hubo o no vicios de procedimiento en su formación.**²⁹²

Sentencia C-543 de 1998, promovida en contra del Acto Legislativo No. 1 de diciembre 16 de 1997.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

[...]

3. Reforma de la Constitución por el Congreso de la República - Actos Legislativos, requisitos constitucionales y legales.

3.1 Control judicial de los Actos Legislativos

[...]

A la Corte Constitucional se le ha asignado el control de los Actos Legislativos, pero únicamente por vicios de procedimiento en su formación (art. 241-1 C.P.), es decir, por violación del trámite exigido para su aprobación por la

²⁹² Sentencia C-387-97, 19 de agosto de 1997.

Constitución y el Reglamento del Congreso. El control constitucional recae entonces sobre el procedimiento de reforma y no sobre el contenido material del acto reformativo.

En ejercicio de dicha función la Corte debe proceder de manera estricta y rigurosa en el examen de los trámites estatuidos por el Constituyente y la ley orgánica para esa clase de actos, con el objeto de verificar su validez formal.²⁹³

La última sentencia que siguió esta línea fue la C-487 de 2002 que se promovió en contra del parágrafo transitorio 1 (parcial) del artículo 3 del Acto Legislativo No. 1 de 2001:

Competencia

La Corte es competente para verificar la exequibilidad del Acto Legislativo acusado en los términos del numeral 1° del artículo 241²⁹⁴ de la Constitución, en concordancia con el artículo 379²⁹⁵. ”

Es decir únicamente por vicios de forma, es decir, teniendo como parámetro los requisitos y formalidades de la reforma constitucional.

3.2 Las características del control de constitucionalidad de los actos legislativos.

De acuerdo con el numeral primero del artículo 241 superior a la Corte Constitucional se le ha asignado el control de los Actos Legislativos, pero únicamente por vicios de procedimiento en su formación, es decir, por violación

²⁹³ Sentencia C-543-98, 01 de octubre de 1998.

²⁹⁴ 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, solo por vicios de procedimiento en su formación.

²⁹⁵ Artículo 379. Los Actos Legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de la Asamblea Constituyente, solo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título.

La acción pública contra estos actos solo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, numeral 2.

del trámite exigido para su aprobación por la Constitución y el Reglamento del Congreso. Disposición esta que debe leerse en concordancia con lo dispuesto en el artículo 379 *Ibidem*, a cuyo tenor los actos legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de una Asamblea Constituyente sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en el Título XIII de la Constitución.

En este sentido no compete a la Corte el examen del contenido material de dichos acto reformativos, en tanto el mandato que se le asigna está referido exclusivamente a los aspectos formales y de trámite. ²⁹⁶

El cambio fue con la sentencia C-551 de 2003, misma que “[...] sentó las bases del control de constitucionalidad de las reformas por vicios sustanciales [...]”²⁹⁷ y fue promovida en contra de la ley n. 796 que estableció un referéndum popular para reformar la Constitución.

CORTE CONSTITUCIONAL-Incompetencia para efectuar un control de contenido o material de las reformas constitucionales

Si bien el interviniente acierta al señalar que el bloque de constitucionalidad, en su integridad, **es relevante para determinar si una reforma constitucional es en realidad una sustitución de la Constitución, de esa premisa no se puede concluir que una reforma constitucional puede ser juzgada por vicios de contenido a partir de una comparación entre la disposición constitucional cuestionada y un artículo de determinado tratado**, porque ello equivaldría a reducir el cargo de la reforma constitucional al de una norma inferior a la Constitución y a sacar los tratados del bloque de constitucionalidad para elevarlos a un rango supraconstitucional.

[...]

Competencia y naturaleza del control ejercido por la Corte sobre la Ley 796 de 2003.

1- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente ley, en virtud de los artículos 241-2, 378 y 379 de la Carta, que confiere a esta Corporación la

²⁹⁶ Sentencia la C-487- 02, 26 de junio de 2002.

²⁹⁷ Ragone, Sabrina, *op. cit.*, p. 90.

atribución de decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación. Esta competencia obedece al hecho de que la Corte Constitucional es el juez al cual el Constituyente confió el control de todos los procedimientos de reforma constitucional, como guardián de la integridad y supremacía de la Constitución (CP art. 241).

2- El control ejercido por la Corte sobre dicha ley es un control posterior a la sanción y promulgación de la ley correspondiente, como también lo es el control sobre la ley en la cual se consulta al pueblo sobre si se convoca a una Asamblea Constituyente

27- Una conclusión se impone entonces: **el examen de la Corte sobre los vicios de procedimiento en la formación de la presente ley no excluye el estudio de los eventuales vicios de competencia en el ejercicio del poder de reforma.** Con todo, algunos podrían objetar que la anterior precisión no tiene importancia, por cuanto el pueblo o el Congreso, cuando ejercen su poder de reforma, no tienen límites materiales y pueden modificar cualquier contenido constitucional, por cuanto la Constitución colombiana de 1991, a diferencia de otras constituciones, como la alemana, la italiana o la francesa²⁹⁸, o algunas de nuestras constituciones nacionales²⁹⁹, no contiene cláusulas pétreas o irreformables. Conforme a esa tesis, los únicos límites que la Carta prevé para el poder de reforma son de carácter estrictamente formal y procedimental, esto es, que el acto legislativo, el referendo o la convocatoria a una Asamblea Constituyente hayan sido realizados conforme a los procedimientos establecidos en la Carta, por lo que la anterior disquisición sobre

²⁹⁸ En la sentencia se observa como nota al pie la siguiente:

Así, el artículo 79 de la Constitución de Alemania de 1949 establece que no es admisible ninguna reforma constitucional que afecte la división del Estado alemán en landers, su participación en la legislación y los principios básicos sobre derechos fundamentales. Por su parte, el artículo 139 de la Constitución italiana de 1947 señala que la forma republicana de gobierno no podrá ser modificada por una reforma constitucional. En sentido semejante, el artículo 89 de la Constitución de Francia de 1958 establece que la forma republicana de gobierno no podrá ser objeto de reforma constitucional.

²⁹⁹ En la sentencia se observa como nota al pie la siguiente:

Por ejemplo, el artículo 164 de la Constitución de 1830 estableció que el poder de reforma no se extendía a “*la forma de Gobierno que será siempre republicana, popular, representativa, alternativa y responsable*”.

eventuales vicios de competencia en la aprobación de una reforma constitucional carece de efectos prácticos en nuestro ordenamiento.

Alcances del poder de reforma constitucional por vía de referendo. Diferencia entre reformar la Constitución y sustituir la Constitución.

[...]

29. [...] En el mundo contemporáneo, en desarrollo de los principios democráticos y de la soberanía popular, el poder constituyente está radicado en el pueblo, quien tiene y conserva la potestad de darse una Constitución. Este poder constituyente originario no está entonces sujeto a límites jurídicos, y comporta, por encima de todo, un ejercicio pleno del poder político de los asociados. Por ello, tanto esta Corte Constitucional, como la Corte Suprema de Justicia durante la vigencia de la Constitución de 1886, han sostenido invariablemente que los actos del poder constituyente originario son fundacionales, pues por medio de ellos se establece el orden jurídico, y por ello dichos actos escapan al control jurisdiccional.

[...]

31- Por ser un poder instituido, el poder de reforma tiene límites y está sujeto a controles. Así, en el caso colombiano, los artículos 374 y siguientes de la Constitución establecen e instituyen ese poder de reforma, pues regulan los modos de reforma de la Carta, que son: acto legislativo, referendo y Asamblea Constituyente. Esas normas fijan además las reglas y los procedimientos a los cuales están sometidos tales mecanismos de reforma constitucional. Así las cosas, no duda la Corte que en tales eventos se está frente al ejercicio de un poder derivado y, por lo mismo, limitado por la propia Constitución.

33- Una primera respuesta al anterior interrogante podría ser que, la Carta de 1991 no estableció cláusulas pétreas o inmodificables, y que por ello el poder de reforma no tiene ningún límite competencial. Conforme a esa tesis, por medio de cualquiera de los mecanismos previstos por el Título XIII resultaría posible reformar cualquier artículo o principio de la Carta de 1991 e, incluso sustituirla por una Constitución radicalmente distinta. **La Corte estima que en ese argumento se confunden dos temas diferentes. Una cosa es que cualquier artículo de la Constitución puede ser reformado** – lo cual está autorizado puesto en eso consiste el poder de reforma cuando la Constitución no incluyó cláusulas pétreas ni principios intangibles de manera expresa, como es el caso de la colombiana – **y otra cosa es que so pretexto de reformar la Constitución en efecto ésta sea sustituida por otra Constitución**

totalmente diferente – lo cual desnaturaliza el poder de reformar una Constitución y excedería la competencia del titular de ese poder.

34- Esa interpretación contradice el tenor literal de la Constitución. Así, el artículo 374 de la Carta señala que “la Constitución podrá ser reformada...”. Es obvio que esa disposición, y en general el Título XIII de la Carta, no se refieren a cualquier Constitución sino exclusivamente a la Constitución colombiana de 1991, aprobada por la Asamblea Constituyente de ese año, que actuó como comisionada del poder soberano del pueblo colombiano. **De manera literal resulta entonces claro que lo único que la Carta autoriza es que se reforme la Constitución vigente, pero no establece que ésta puede ser sustituida por otra Constitución. Al limitar la competencia del poder reformatorio a modificar la Constitución de 1991, debe entenderse que la Constitución debe conservar su identidad en su conjunto y desde una perspectiva material, a pesar de las reformas que se le introduzcan. Es decir, que el poder de reforma puede modificar cualquier disposición del texto vigente, pero sin que tales reformas supongan la supresión de la Constitución vigente o su sustitución por una nueva Constitución.** Y es que el título XIII habla de la “reforma” de la Constitución de 1991, pero en ningún caso de su eliminación o sustitución por otra Constitución distinta, lo cual solo puede ser obra del constituyente originario.

35- Nótese entonces que el texto constitucional colombiano, si bien no establece cláusulas pétreas, ni principios intangibles tampoco autoriza expresamente la sustitución integral de la Constitución. Y la Asamblea Constituyente bien hubiera podido incorporar esa posibilidad de cambio total o reforma integral de la Constitución, como lo hacen expresamente ciertos ordenamientos.

[...]

La Constitución española no es la única que admite la reforma total y establece un procedimiento especial para tal efecto: otros textos constitucionales, también han previsto esa posibilidad, como la Constitución francesa de 1848, la Constitución de Suiza, la Constitución argentina de 1853 o la reciente Constitución de Venezuela, que establece un determinado procedimiento para las reformas y enmiendas parciales,

mientras que para la adopción de una nueva Constitución exige la convocatoria a una asamblea constituyente³⁰⁰.

36- En tal contexto, como las autoridades sólo pueden hacer aquello que les está expresamente permitido (CP arts 6 y 121), **y la Constitución no sólo no consagra expresamente (pudiendo haberlo hecho) la posibilidad de sustitución total de la Carta, sino que además establece expresamente que la Constitución “podrá ser reformada” (Título XIII), una conclusión se impone: en el constitucionalismo colombiano, el poder de reforma tiene límites competenciales, pues no puede sustituir la Constitución de 1991.** Se trata de un límite expresamente establecido por el Constituyente originario en el artículo 374 de la Constitución adoptada en 1991 por la Asamblea Constituyente como comisionada del pueblo soberano.

37- El argumento precedente muestra que un poder de reforma sin límites competenciales elimina también la distinción básica entre poder constituyente originario y poder constituyente derivado o de reforma. Y es que el acto del constituyente primario trasciende la mera “adopción” verbal o escrita de la Constitución pues, a partir de tal manifestación –sea compleja o sencilla-, se define la estructura del poder estatal, las relaciones entre el Estado y el resto de la sociedad, los deberes estatales y los derechos y deberes de los particulares, los mecanismos de solución de conflictos, y la manera de proteger dicho esquema adoptado. En este orden de ideas, se entiende que **el poder constituido (que incluye el poder de reforma de la Constitución), únicamente tiene existencia a partir del hecho constituyente y en los términos definidos por las decisiones fundamentales tomadas por el poder constituyente.**

El Constituyente derivado no tiene entonces competencia para destruir la Constitución. El acto constituyente establece el orden jurídico y por ello, cualquier poder de reforma que el constituyente reconozca únicamente se limita a una revisión. **El poder de reforma, que es poder constituido, no está, por lo tanto, autorizado, para la derogación o sustitución de la Constitución de la cual deriva su competencia. El poder constituido no puede, en otras palabras, arrogarse funciones propias del poder constituyente, y por ello no puede llevar a cabo una sustitución de la Constitución, no sólo por cuanto se estaría erigiendo en poder**

³⁰⁰ Ver los artículos 340, 342 y 347 de la Constitución venezolana de 1999.

constituyente originario sino además porque estaría minando las bases de su propia competencia.

38. El tema de los límites del poder de reforma ha sido abordado por varios tribunales constitucionales, los cuales han precisado diversos límites atendiendo al texto de la Constitución del respectivo país, a las características de los mecanismos de reforma constitucional regulados y al contexto dentro del cual se adoptó la Constitución vigente³⁰¹.

39. Conforme a lo anterior, la Corte concluye que aunque la Constitución de 1991 no establece expresamente ninguna cláusula pétrea o inmodificable, esto no significa

³⁰¹ En la sentencia se observa la siguiente nota al pie de página:

Así, por ejemplo, la **Corte Suprema de India, en numerosos fallos, ha concluido que el poder de reforma constitucional tiene límites competenciales, a pesar de que esa Constitución no consagra ninguna prohibición expresa al poder de reforma, ni ninguna cláusula pétrea.** En efecto, el artículo 368 de la Constitución establece que el Parlamento puede modificar la Constitución si la reforma es aprobada por una mayoría calificada en el parlamento (2/3 partes de los asistentes, con la participación de la mayoría absoluta de los miembros). La única restricción explícita establecida por esa constitución es que si la reforma versa sobre la estructura federal del Estado indio, entonces deberá ser aprobada también por la mitad de las legislaturas de los Estados. En tal contexto, la **Corte Suprema, en jurisprudencia reiterada, ha señalado que el poder de reforma no puede ser igualado al poder constituyente originario, por lo que se entiende que ese poder de reforma es limitado y debe preservar la constitución existente, adaptándola a los cambios históricos. El parlamento puede, según la Corte Suprema de India, revisar la Constitución siempre y cuando no afecte su “estructura básica”, pues la identidad esencial de la Carta debe ser preservada, a pesar de las reformas.** Y con esa doctrina, ese tribunal ha declarado inconstitucionales algunas reformas constitucionales, que pretendían afectar la estructura básica de esa constitución, por ejemplo, por excluir de control judicial la elección del Primer Ministro. Sobre la jurisprudencia de la Corte Suprema de India sobre el alcance del poder de reforma, ver, entre otros, David Sathe. “Judicial activism” en *Journal of Indian School of Political Economy*. Vol 10, 1998,. No 3, pp 419 y ss. Ver igualmente de este autor, “Judicial Activism: The Indian Experience” en *Washington University Journal of Law & Policy*. 2001, No 29, pp 42 y ss. Los casos que fundaron la doctrina de la estructura básica como límite al poder de reforma son la sentencia *Golaknath v. Punjab*, de 1967, que formuló inicialmente la tesis del carácter limitado del poder de reforma y la sentencia *Kesavanand Bharati v. Kerala* de 1973, que pecisó la doctrina al formular la noción de la estructura básica como límite al poder de reforma. Las aplicaciones más importantes de esa doctrina son la sentencia *Indira Gandhi v. Raj Narain* de 1975 y la sentencia *Minerva Mills v India*, en donde la Corte Suprema la aplicó para preservar la democracia India.

que el poder de reforma no tenga límites. **El poder de reforma, por ser un poder constituido, tiene límites materiales, pues la facultad de reformar la Constitución no contiene la posibilidad de derogarla, subvertirla o sustituirla en su integridad.**³⁰²

Así se puede concluir que con la sentencia C-551-03 de 2003 “[...] se inaugura una línea jurisprudencial que se mantuvo constante durante la actividad posterior de la Corte, con la que se da una interpretación particular al concepto de límite de procedimiento, tan amplia que comprende incluso lo que fue denominado ‘vicio de competencia’.”³⁰³ “Cuando el Congreso *no está reformando* la Constitución, sino la *está sustituyendo*, está violando las normas constitucionales, arrogándose a la facultad que corresponde sólo al poder constituyente originario, es decir, al pueblo”³⁰⁴, es decir si el Congreso traza los límites del poder de reforma implica la posibilidad de reformar la Constitución, pero no sus elementos esenciales, pues si esto ocurriera, el Congreso como poder constituido y no constituyente estaría traspasando los límites de la reforma y entonces se configura un vicio procedimental que la Corte Constitucional puede controlar.

Posteriormente, con las sentencias C-970-04 y la C-971-04, ambas de 2004 y con las cuales se llegó al denominado *test de sustitución*, conformado por tres pasos lógicos:

Como primer paso la premisa mayor que consiste en determinar cuál es el elemento esencial de la constitución que fue sustituido. La dificultad más clara en este primer paso es lograr demostrar que el elemento en cuestión es realmente esencial, forma parte de la esencia de la Constitución y por lo mismo este no puede ser eliminado.

Como segundo paso se encuentra la premisa menor, que consiste en saber si el elemento esencial es sustancial y formalmente identificable en un único artículo del texto constitucional, es decir, que el mismo sea “tangible” y así quede bien

³⁰² Sentencia C-551-03, 09 de julio de 2003.

³⁰³ Ragone, Sabrina, *op. cit.*, p. 91.

³⁰⁴ *Idem.*

delimitado el límite claro o certero y no evitar en lo más posible una cuestión subjetiva o de amplia interpretación, pues entonces el control tendría su principal falla en la inexistencia de un parámetro real y con certeza jurídica y la medición o contraste sería impreciso.

Como último paso, está el juicio de contraste, por virtud del cual, el juzgador analizará si el elemento sustancial realmente fue sustituido y en caso de ser así, si el elemento por el cual fue sustituido es radicalmente distinto al grado de contravenir a la Constitución.³⁰⁵

La sentencia C-970-04, cuyo contenido se replica de forma idéntica en la sentencia la C-971-04.

SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Alcance del concepto

El concepto de sustitución que ocupa la atención de la Corte es el que constituye un límite competencial al poder de reforma. Esto es, la sustitución de la Constitución, en principio, solo puede producirse como consecuencia de la actuación del poder constituyente primario, y por lo mismo, está sustraída del ámbito competencial del poder de reforma constitucional. De este modo, debe precisarse, en primer lugar, que el concepto de sustitución trasciende la dimensión puramente formal. En cualquier caso, la noción apunta a unas diferencias materiales y no meramente formales. Por lo mismo, no es cuantitativa sino cualitativa.

[...]

Se trata de un juicio autónomo en el ámbito de la competencia. **Si el órgano que expidió la reforma era competente para hacerlo, nos encontraríamos frente a una verdadera reforma constitucional, susceptible de control sólo en relación con los vicios en el trámite de formación del correspondiente acto reformativo. Si, por el contrario, hay un vicio de competencia, quiere decir que el órgano respectivo, por la vía del procedimiento de reforma, habría acometido una sustitución de la Constitución, para lo cual carecía de competencia, y su actuación habría de ser invalidada.**

[...]

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

³⁰⁵ *Ibidem*, p. 98.

[...]

A partir de esas premisas, **la Corte ha señalado que el poder de reforma Constitucional es un poder derivado que carece de competencia para asumir el papel que corresponde al constituyente primario y no puede, por consiguiente, por la vía del procedimiento de reforma, sustituir la Constitución.**³⁰⁶

Hasta este punto, podría decirse que se logró pasar del control únicamente por vicios formales, al reconocimiento de la existencia de vicios materiales y un parámetro de elementos fundamentales que ameritan su alto resguardo en la Carta Magna, lo que representa un gran avance considerando que la Constitución de Colombia no tiene cláusulas pétreas, pero el contenido sustancial fue definido por la Corte a partir de la diferencia entre poder constituyente y poder constituido, fijándose la existencia de límites y control de este último; aunque cabe mencionar que la Corte no afirmó la existencia de un control material, empero a través del vicio o del examen de su competencia si introdujo el reconocimiento y posibilidad de controlar los vicios materiales.

El freno a la postura anterior, vino con la sentencia C-242-05 de 2005, cuya norma reclamada fue el artículo 2 del acto legislativo n.1 de 2003. “[...] la Corte confirmó la necesidad de una argumentación exhaustiva y completa por parte del recurrente con relación a la sustitución de la Constitución y confirmó su propia incompetencia para valorar los vicios sustanciales”³⁰⁷

En la sentencia C-242-05 de 2005 cabe destacar que la Corte hizo énfasis así mismo sobre la especial carga argumentativa que asiste al actor que pretende que se declare la inexecutable de un Acto Legislativo con fundamento en un cargo por sustitución de la Constitución por lo que no basta afirmar que con la modificación de una disposición en concreto se sustituyó o se derogó la Constitución precedente, sino que debe justificar, con argumentos suficientes, que tal cambio implica la sustitución de la Constitución vigente.

³⁰⁶ Sentencias C-970-04, 07 de octubre de 2004 y C-971-04, 07 de octubre de 2004.

³⁰⁷ Ragone, Sabrina, *op. cit.*, p. 98.

Al respecto debe en consecuencia reiterarse por la Corporación lo siguiente:

Ahora bien, el hecho de que el control jurisdiccional ejercido por la Corte se despliegue en los términos indicados por la jurisprudencia significa que **en una demanda por sustitución constitucional contra una reforma constitucional el actor debe sustentar plenamente en qué consiste la sustitución denunciada. No le basta, por tanto, afirmar que con la modificación de una disposición en concreto se sustituyó o se derogó la Constitución precedente, sino que debe justificar, con argumentos suficientes, que tal cambio implica la abrogación de la Constitución vigente.**

[...]

La Corte reconoce que la carga argumentativa se incrementa considerablemente cuando se trata de descalificar una reforma constitucional por considerarla constitutiva de sustitución constitucional. No obstante, la Corte acepta que dicha exigencia es necesaria si se tiene en cuenta la magnitud de la pretensión, la trascendencia de la decisión de la Corte, el compromiso del principio democrático y la naturaleza misma de las disposiciones que se cotejan.

[...]

En el caso particular, la Corte no encuentra que el actor haya justificado suficientemente su aserto en el sentido de demostrar cómo el cambio en las condiciones de conservación de la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos implica una sustitución o una derogación de la Constitución Política. Entiende que el actor ilustra una transformación en las condiciones de acceso al espectro democrático, pero no considera que se haya explicado por qué dicho cambio constituye la abrogación de la Constitución vigente.³⁰⁸

A partir de los criterios así expuestos es claro que en el presente caso, frente a la acusación formulada por el abuso de poder del Congreso y por la supuesta sustitución de la Constitución, lo que procede es abstenerse de emitir pronunciamiento de fondo como se señaló en la referida sentencia C-1124 de 2004.

[...]

En ese orden de ideas por no darse respecto de los elementos de la acusación formulada por el actor contra las expresiones acusadas contenidas en el primer inciso del párrafo transitorio 1 del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2003 los presupuestos

³⁰⁸ Sentencia C-1124/04 de 2004, 09 de noviembre de 2004.

que permiten que la Corporación se pronuncie de fondo, pues como ya se señaló i) la acusación por sustitución de la Constitución se formuló de manera genérica y sin cumplir con la carga argumentativa mínima necesaria para su estudio ii) se plantean cargos por violación material de artículos específicos de la Constitución respecto de los cuales la Corte carece de competencia iii) tampoco se sustentó la acusación por la supuesta vulneración del principio de unidad de materia iv) la acusación por el supuesto incumplimiento del mandato superior que exige ocho debates se formuló de manera genérica y sin cumplir con la carga argumentativa mínima necesaria para su estudio, la Corte se inhibirá en el presente caso y así se señalará en la parte resolutive de esta sentencia.³⁰⁹

En suma, si bien ha resultado que el control previo se caracteriza por el proceso agravado a partir de una serie de requisitos, la parte total del control de las reformas a la Constitución Nacional radica en el control sucesivo, es decir en la actividad de la autoridad denominada Corte Constitucional, por lo cual, si bien la regulación constitucional determina la existencia de un control, así como, el proceso correspondiente para llevar a cabo el control, sus implicaciones y alcance lo determina la Corte. Así, en la razón y la voz de la Corte se encuentra el efecto práctico y el impacto real del control constitucional.

De conformidad con el breve recorrido histórico de las decisiones de la Corte al respecto del ejercicio de la acción de inexecutable como la vía para el ejercicio del control constitucional sucesivo de las reformas constitucionales, se observa que la postura de la Corte y por tanto el desenvolvimiento del control de las reformas se puede dividir en 3 estadios o etapas:

La primera, conformada por un control únicamente con motivo del examen de posibles vicios formales, por lo cual, la Corte se limitó a ser el ente verificador de elementos cuantitativos y requisitos de proceso de reformas constitucionales, lo que puede leerse como una postura formal y de apego literal a la letra de la Constitución (la regulación prevista para el proceso de reforma constitucional, así como, para el control de las reformas) asegurándose así, de cumplir con el mandato mínimo

³⁰⁹ Sentencia C-242-05 de 2005, 17 de marzo de 2005.

asumiendo un control que si bien no incumple o es menor al previsto en la norma, si es muy acotado.

Este periodo para fines didácticos comprende de 1997 a 2002, pues en dicho periodo se emitieron las sentencias en las cuales la Corte asentó tanto en argumentos como propiamente en su actividad de control a las reformas constitucionales, que el mismo únicamente implicaba el análisis de posibles vicios formales. Cabe señalar que en dicho periodo hubo un total de 9 decretos de reforma constitucional, siendo el año con mayor número de decretos de reformas (3 decretos) 2002.³¹⁰

La segunda etapa y muy breve, se caracteriza porque la Corte Constitucional ejerce con mayor fuerza su poder de decisión y sobre todo de poner temas, posturas e interpretaciones en el cuerpo normativo de la República de Colombia a través de sus fallos. Es así que en los años 2003 y 2004 la Corte tomó una postura más proactiva para establecer razonamientos encaminados a justificar el análisis de la constitucionalidad del contenido del decreto de reforma, es decir, pasar del contraste de elementos al control material, siendo lo más novedoso y complicado la creación del *test de sustitución*, toda vez que el mismo implicaba el identificar elementos sustanciales de la Carta Magna -y por consiguiente del Estado- lo cual puede decirse que no fue una decisión expresa del poder constituyente debido a que la Constitución de Colombia no contiene cláusulas pétreas.

Sin embargo, no se puede advertir el establecimiento de un control material de las reformas toda vez que el *test de sustitución*, en realidad no tuvo el alcance de ser un ejercicio de control material en el cual se estudiara el contenido e implicaciones de los artículos constitucionales reformados sino que se limitó a ser un estudio de competencia de la corte, para determinar únicamente si conocía del asunto o no.

Cabe señalar que en esos dos años (2003 y 2004) hubo un total de 4 reformas,³¹¹ lo que no parece un número exorbitante y de inicio no aporta muchos datos, hasta que se contrasta con la última etapa.

³¹⁰ Véase Relación de Reformas y la Gráfica 2 del Anexo II.

³¹¹ Véase Relación de reformas y la Gráfica 3 del Anexo II.

La última etapa que abarca desde el año 2005 y hasta la actualidad -toda vez que el criterio de la Corte no ha cambiado- y esta confirma que en la segunda etapa no se consolidó un control material de las reformas constitucionales y tampoco la el *test de sustitución*, por lo cual, hubo un regreso al control de reformas constitucionales acotado a elementos formales.

En este periodo hubo un total de 29 decretos de reforma, que si bien no parece una cifra muy alta para ser un lapso de tiempo de más de 10 años, si se destaca que en la segunda e incluso primer etapa había relativamente una constante de 2 reformas, nunca más de 3; sin embargo, en esta última etapa, 3 años en específico exceden dichas cifras: en 2007 se realizaron 4 decretos de reforma, en 2011 hubo 6 decretos de reforma y en 2017 se publicaron 5 decretos de reforma³¹², lo que implica que en esta última etapa se realizara el 51% del total de decretos de reforma³¹³ de la Constitución Nacional desde su entrada en vigor en 1991.

Por otra parte y además de datos cualitativos, existen opiniones públicas que reflejan un panorama de lo que ha sido el histórico de las reformas constitucionales más en cuanto a su contenido y a las implicaciones en el contexto multifacético del Estado de Colombia, que si bien no implican que sea una Constitución fallida, errónea u obsoleta, si permiten observar brevemente sus deficiencias como documento inacabado y producto de la actividad humana, a saber:

En el diario *Semana*:

Algunas han sido cambios menores que no afectan el espíritu democrático y pluralista con el que se concibió. Otras por el contrario han resquebrajado el balance y la redistribución del poder, intención con la que fue creada.

La más importante de estas reformas fue la que permitió la reelección del presidente Álvaro Uribe. Ésta afectó la arquitectura del Estado consagrada en la Carta Magna. Al permitir la reelección presidencial, sin alterar otras partes de la arquitectura del Estado, la injerencia del Ejecutivo sobre las otras ramas del poder, y sobre los

³¹² Véase Relación de Reformas y la Gráfica 4 del Anexo II.

³¹³ Véase la Gráfica 5 del Anexo II.

organismos pensados originalmente como autónomos es mucho mayor, dándole así al Presidente un poder excesivo, y con poco control.³¹⁴

En otra edición del diario *Semana*:

En cuanto a reformas y contrarreformas sobre un mismo asunto hay varios ejemplos, pero el más llamativo es el que prohíbe la reelección presidencial.

[...]

También ha habido modificaciones necesarias. Como la que en 1997, en el gobierno de Ernesto Samper, anuló la prohibición de extraditar nacionales, adoptada por la Constituyente bajo sospechas y versiones de amenazas directas de los entonces todopoderosos carteles de la droga. No todos los cambios han sido malos.

[...]

Esta experiencia demuestra que el comportamiento político no responde a las modificaciones normativas, sino que se acomoda a ellas. El sistema de justicia para los senadores y representantes, por ejemplo, ha permitido que un número nunca antes visto en la historia haya perdido su investidura. Y algunas de esas leyes se han endurecido, como la que establece la silla vacía: que el partido al que pertenece un congresista que enfrenta un proceso judicial pierda la curul.³¹⁵

En el diario *El país* de Colombia:

Los analistas consultados coinciden en que si bien la Constitución Política no es un cuerpo pétreo, inamovible, tampoco es conveniente modificarla según la coyuntura política, como advierte el catedrático y abogado constitucionalista Juan Manuel Charry.

[...]

El Congreso ha sido poco serio en el ejercicio reformativo. Ha habido muchas equivocaciones, muchos errores; a la Constitución se le perdió el respeto, porque se ha perdido de vista el Estado Social de Derecho, muchos postulados básicos se han

³¹⁴ Paredes, César, “Las 26 reformas de la Constitución”, *Diario Semana*, 7 agosto 2018, <https://www.semana.com/on-line/articulo/las-26-reformas-constitucion/93808-3>

³¹⁵ “Los 25 años de la Constitución de 1991: cumpleaños ¿feliz?”, *Diario Semana*, 7 febrero 2016, <https://www.semana.com/nacion/articulo/constitucion-politica-de-1991-26-aniversario-ente-logros-y-fallas/480189>

desvirtuado y en otros aspectos se ha retrocedido. Es que reformar la Constitución Nacional no debería ser fácil, considera el exmagistrado Hernández.

[...]

En estos 25 años, sin embargo, también ha habido actos legislativos reformativos de la Carta Magna que, a juicio de los expertos, han hecho retroceder a Colombia en algunos aspectos.

[...]

También ha habido algunas reformas a la Constitución de 1991, que según los analistas eran innecesarias, porque en nada afectan la vida institucional del país.³¹⁶

Lo anterior, si bien refleja algunos desatinos y deficiencias constitucionales, ello puede atribuirse no sólo a una mala técnica legislativa, estudio de la realidad y contexto, fuerzas políticas en los órganos que integran el poder reformador y fuera de ellos, sino además a la deficiencia del control sucesivo de las reformas constitucionales³¹⁷, así como la necesidad de un control material que permita reponer las deficiencias y vicios que afectan los principios fundamentales sobre los cuales se construyó el *nuevo* Estado y su Constitución vigente, mismos que se han citado en páginas anteriores.

Por ello, una aportación de la experiencia Colombiana es el *test de sustitución* que creó la Corte, pues a través del mismo se puede llegar a un catálogo o al menos un parámetro más definido del núcleo o elementos esenciales de la Constitución y el Estado y a partir de ello desarrollar un control material con elementos más ciertos y objetivos –en la medida de lo posible entendiendo la objetividad como producto

³¹⁶ González Arcadio, Colprensa, y Redacción de El País, “La Constitución Política ha tenido 41 reformas en estos 25 años”, *Diario El País*, 6 julio 2016, <https://www.elpais.com.co/colombia/la-constitucion-politica-ha-tenido-41-reformas-en-estos-25-anos.html>

³¹⁷ No se afirma el fracaso o deficiencia del control previo toda vez que este se avoca a ser un proceso agravado por los requisitos exigidos y por consiguiente no aporta un parámetro para saber si el mismo realmente está cumpliendo con la función de ser un control, toda vez por el simple hecho de que un proyecto de reforma logre ser aprobado y publicado, idealmente se considera constitucional, primero porque se estima que cumplió el proceso y formalidades necesaria y segundo, porque se integra al texto constitucional y dado que no existe un control material, se asume que es por ende constitucional.

de un ejercicio razonado e incluso de posible participación ciudadana al respecto de la voluntad del poder constituyente-.

3.3 Control por vicios formales y materiales. El caso de Perú

Es de notarse que “La problemática analizada adquiere, en tales sistemas, una connotación muy crítica, ya que los constituyentes no han previsto explícitamente un control de las reformas y frecuentemente tampoco han determinado cuáles son los elementos en ausencia de los cuales ella misma vería desnaturalizada su propia identidad.”³¹⁸

El caso sujeto a análisis en este punto será el país Perú, mismo que se eligió a fin de dar continuidad a una línea de países latinoamericanos que tiene latitudes y realidades parecidas a México, como lo es la condición de haber sido colonizados y posteriormente luchar por una independencia, región geográfica, condiciones económicas, coincidencia en algunos foros internacionales, etcétera.

Por otra parte cabe destacar que Perú es un país para cuyo sistema normativo tiene influencia o experiencias del *common law* norteamericano y la corriente alemana a partir de las ideas de Hans Kelsen, lo cual, permitiría conocer como influencias tan distintas en especial la alemana han sido incorporadas a realidades parecidas a la nuestra y ello podría dar luz de las manera o los elementos que se han lograda adaptar o no dependiendo del éxito.

Aunado a lo anterior, el ejemplo de Perú ofrece un escenario de un control más completo y robusto, pues rebasa a los dos países anteriores en el sentido de que si bien estos han quedado –salvo algunos matices- identificados como un control formal, mismo que existe en Perú sin embargo, el mismo convive con la institucionalización de un control material.

Con ello y sin adelantar conclusiones, si se asume que un control material implica contrastar la sustancia de una reforma a la luz de la sustancia de la Constitución, en efecto en tal proceso lo que se hace es examinar el actuar del poder

³¹⁸ Ragone, Sabrina, *op. cit.*, p. 155.

constituido con el poder constituyente, lo que deriva en que realmente se trataría del control del poder –específicamente del poder reformador- ejercido desde un poder superior, es decir, el poder constituyente y soberano-.

De esta manera, estudiar Perú daría el primer ejemplo donde el punto de partida es la realidad de un control material y no sólo el debate aspiracionista hacia el mismo.

Para comenzar el estudio del control antes referido, se realiza en breve el planteamiento de la conformación del estado y gobierno.

El nombre oficial del Estado es República del Perú, cuya naturaleza puede observarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la Constitución nacional vigente:

“Artículo 43°.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.”³¹⁹

Lo anterior demuestra que estructuralmente, la República de Perú es similar al Estado Mexicano, por lo que en términos de la coexistencia y relaciones de coordinación y control de poder y entre poderes se puede deducir que se comportan de manera similar.

Por otra parte, los pilares del Estado se pueden identificar en el artículo 44 de su carta magna, a saber:

Artículo 44°.- Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior.³²⁰

³¹⁹ Constitución Política del Perú, 1993, Perú.

³²⁰ *Idem*.

Y por lo que refiere al poder y la norma suprema, la misma Carta Magna dispone:

“Artículo 45°.- El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen.

[...]”³²¹

“Artículo 46°.- [...]

La población civil tiene el derecho de insurgencia en defensa del orden constitucional.

[...]”³²²

“Artículo 51°.- La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado.”³²³

Lo que implica que al igual que México, en Perú el poder soberano reside en el pueblo y este designa representantes que, sin embargo, no son los depositarios de tal poder y deben constreñirse a la jerarquía de leyes dispuesta en el sistema normativo, siendo la cúspide del mismo la Constitución de la República, misma que siempre debe prevalecer y por consiguiente es el parámetro para todos los actos y normas.

Por otra parte, en lo que refiere a la estructura y características de los tres poderes, se conforma por el poder ejecutivo de la siguiente manera:

“Artículo 110°.- El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación.

[...]”³²⁴

“Artículo 111°.- El Presidente de la República se elige por sufragio directo. [...]”³²⁵

³²¹ *Idem.*

³²² *Idem.*

³²³ *Idem.*

³²⁴ *Idem.*

³²⁵ *Idem.*

Artículo 118°.- Corresponde al Presidente de la República:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales.
2. Representar al Estado, dentro y fuera de la República.
3. **Dirigir la política general del Gobierno.**
4. Velar por el orden interno y la seguridad exterior de la República.
5. Convocar a elecciones para Presidente de la República y para representantes a Congreso, así como para alcaldes y regidores y demás funcionarios que señala la ley.
6. Convocar al Congreso a legislatura extraordinaria; y firmar, en ese caso, el decreto de convocatoria.
7. Dirigir mensajes al Congreso en cualquier época y obligatoriamente, en forma personal y por escrito, al instalarse la primera legislatura ordinaria anual. Los mensajes anuales contienen la exposición detallada de la situación de la República y las mejoras y reformas que el Presidente juzgue necesarias y convenientes para su consideración por el Congreso. Los mensajes del Presidente de la República, salvo el primero de ellos, son aprobados por el Consejo de Ministros.
8. Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones.
9. Cumplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales.
10. Cumplir y hacer cumplir las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones.
11. Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados.
12. Nombrar embajadores y ministros plenipotenciarios, con aprobación del Consejo de Ministros, con cargo de dar cuenta al Congreso.
13. Recibir a los agentes diplomáticos extranjeros, y autorizar a los cónsules el ejercicio de sus funciones.
14. Presidir el Sistema de Defensa Nacional; y organizar, distribuir y disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.
15. Adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, de la integridad del territorio y de la soberanía del Estado.
16. Declarar la guerra y firmar la paz, con autorización del Congreso.
17. Administrar la hacienda pública.
18. Negociar los empréstitos.

19. Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia.

20. Regular las tarifas arancelarias.

21. Conceder indultos y conmutar penas. Ejercer el derecho de gracia en beneficio de los procesados en los casos en que la etapa de instrucción haya excedido el doble de su plazo más su ampliatoria.

22. Conferir condecoraciones en nombre de la Nación, con acuerdo del Consejo de Ministros.

23. Autorizar a los peruanos para servir en un ejército extranjero. Y

24. **Ejercer las demás funciones de gobierno y administración** que la Constitución y las leyes le encomiendan.³²⁶

“Artículo 119°.- La dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros; y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo.”³²⁷

“Artículo 120°.- Son nulos los actos del Presidente de la República que carecen de refrendación ministerial.”³²⁸

“Artículo 121°.- Los ministros, reunidos, forman el Consejo de Ministros. La ley determina su organización y funciones.

El Consejo de Ministros tiene su Presidente. Corresponde al Presidente de la República presidir el Consejo de Ministros cuando lo convoca o cuando asiste a sus sesiones.”³²⁹

“Artículo 122°.- El Presidente de la República nombra y remueve al Presidente del Consejo. Nombra y remueve a los demás ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del Presidente del Consejo.”³³⁰

³²⁶ *Idem.*

³²⁷ *Idem.*

³²⁸ *Idem.*

³²⁹ *Idem.*

³³⁰ *Idem.*

“Artículo 126°.- [...]

Los ministros no pueden ejercer otra función pública, excepto la legislativa.

[...]”³³¹

Lo anterior quiere decir que, la República de Perú es un sistema presidencial con una adopción de elementos característicos de un sistema parlamentario, empero el poder ejecutivo de Perú se caracteriza por ser unicéfalo, al reunir en una sola persona al jefe de Estado y al Jefe de gobierno, toda vez que el mismo representa a la nación y no obstante que en el consejo de ministros residen las funciones de la cartera de gobierno, lo cierto es que el mismo únicamente tiene función de carácter legislativo, mientras que la ejecución de las funciones de gobierno corresponde al presidente, quien en ocasiones incluso, preside al consejo de ministros.

Cabe señalar que el consejo de ministros no integra al parlamento o poder legislativo sin embargo, al hacer efectivo el refrendo ministerial ejerce un tipo de control del poder del presidente.

Mientras que el poder legislativo está regulado de la siguiente manera:

Artículo 90°.- El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única.

El número de congresistas es de ciento treinta.³³² El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar las listas de candidatos a congresistas.³³³

“Artículo 92°.- La función de congresista es de tiempo completo; le está prohibido desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso.

[...]”³³⁴

³³¹ *Idem.*

³³² También referido en <http://www.cidh.org/countryrep/Peru2000sp/capitulo1.htm>

³³³ Constitución Política del Perú, 1993, Perú.

³³⁴ *Idem.*

“Artículo 93°.- Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.

[...]”³³⁵

Es decir, que a diferencia de México existe una sola cámara de legisladores lo que implica que el procedimiento de reforma constitucional no tiene la agravante de requerir la aprobación de dos cámaras de legisladores con diferente composición.

Por otra parte cabe señalar que el Poder Judicial se encuentra regulado en la Constitución nacional de la siguiente forma:

Artículo 138°.- La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes.

En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior.³³⁶

“Artículo 144°.- El Presidente de la Corte Suprema lo es también del Poder Judicial. La Sala Plena de la Corte Suprema es el órgano máximo de deliberación del Poder Judicial.”³³⁷

Artículo 143°.- El Poder Judicial está integrado por órganos jurisdiccionales que administran justicia en nombre de la Nación, y por órganos que ejercen su gobierno y administración.

Los órganos jurisdiccionales son: la Corte Suprema de Justicia y las demás cortes y juzgados que determine su Ley Orgánica.³³⁸

Lo anterior reafirma el poder soberano único e intransferible cuyo depositario es el pueblo peruano y por otra parte deja en claro que la norma suprema y el

³³⁵ *Idem.*

³³⁶ *Idem.*

³³⁷ *Idem.*

³³⁸ *Idem.*

parámetro al cual deben estar adecuados todos los demás instrumentos normativos del sistema jurídico de Perú es la Constitución de dicha República, además de ser la Corte Suprema la cúspide de la administración de justicia en el país.

Para identificar el control de las reformas constitucionales ha de observarse el proceso para realizar dichas reformas, mismo que se encuentra regulado en la Constitución, a saber:

Artículo 206°.- Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas.

La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.

En breve regulación queda estipulado que el control formal de las reformas constitucionales se realiza de manera previa y hasta la aprobación de las mismas y consiste esencialmente en los requisitos para la aprobación de las reformas, así, los sujetos legitimados para realizar una iniciativa o proyecto de reforma provienen del poder legislativo (congresistas) naturalmente; del poder ejecutivo siendo el Jefe de Estado y de Gobierno pero siempre con la revisión y autorización previa del consejo de ministros, lo que en sí mismo implica un control adicional tanto de forma como de fondo, pues cabe señalar que el consejo de ministros funge como un freno al control del presidente y es responsable por los actos de este, por lo cual para que el presidente proponga una iniciativa de reforma constitucional siempre será necesaria la revisión –que idealmente sería de fondo- por parte del consejo de ministros; por último la iniciativa puede ser presentada por el poder soberano, a

partir de un porcentaje de la población que no sólo implica un requisito cuantitativo sino un cierto grado de legitimación del fondo de la iniciativa.

El control formal implica el agravante en cuanto se requiere una doble aprobación, en un caso porque es indispensable la aprobación mayoritaria (de la mitad más uno) del Congreso y adicionalmente la aprobación del poder soberano a través de un referéndum; en el otro caso –el cuál es la única excepción a realizar el referéndum- la iniciativa tendría que analizarse en dos periodos distintos y consecutivos y en cada uno de ellos (sucesivamente) se tendría que obtener la aprobación, en cada legislatura, por una mayoría incluso superior a la requerida por el congreso en el primer caso.

Por otra parte, el control material no se encuentra regulado expresamente en la Constitución Nacional u otro texto del ordenamiento jurídico, sin embargo, la fuente del mismo ha sido el propio ejercicio de la función judicial que ha hecho el Tribunal Constitucional del país, mismo que de conformidad con el artículo 201 de la Constitución nacional es: “Artículo 201°.- El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Es autónomo e independiente. [...]”³³⁹ no obstante, que dicho tribunal tampoco no tiene la facultad expresa de revisar la constitucionalidad de las reformas constitucionales, pero “ha reivindicado su propio papel [...] y ha elaborado un posición muy articulada en relación con los elementos inmodificables de la Carta fundamental.”³⁴⁰

El 21 de enero de 2002, el Tribunal Constitucional de Perú dictó la sentencia del EXP. N.º 014-2002-AI/TC, al respecto de la controversia que dio lugar a esta sentencia, son varios puntos los que forman parte de la *litis*, sin embargo, es uno es que tiene especial interés para los fines de este estudio y es el que refiere a la “reforma total” de la constitución.

Para contextualizar:

Acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados del Cusco contra la Ley N.º 27600.

³³⁹ *Idem*.

³⁴⁰ Ragone, Sabrina, *op. cit.*, p. 174

ANTECEDENTES

El demandante sostiene que el Congreso de la República, en virtud de la Ley N°. 27600, se está arrogando atribuciones que son propias del poder constituyente originario, inalienable e intransferible, **pues bajo el membrete de "reforma total", pretende estatuir una nueva Constitución.** Señala que la actual Carta Política no le ha conferido al Congreso la facultad de abrogarla y sustituirla por otra, sino solamente la de modificarla; es decir, le ha otorgado la posibilidad de actuar como un poder constituyente derivado, por lo que, en realidad, lo que el Parlamento está intentando realizar es dar un golpe de Estado. **Aduce que la Constitución no ha establecido ningún trámite para que el Congreso efectúe una nueva Constitución, sino solamente para reformarla, pero manteniendo su identidad y continuidad,** por lo que un análisis minucioso y doctrinario no puede dejar de lado que el poder de reforma sólo permite modificarla parcialmente, más aún si se considera que se puede reformar la Constitución en cualquiera de sus materias, salvo en las indicadas en el último párrafo del artículo 32° de la Carta Magna vigente. Afirma que la facultad de dictar una nueva Constitución es exclusiva del pueblo, a través de una Asamblea Constituyente, elegida expresamente con dichas facultades.

El apoderado del Congreso de la República contesta la demanda indicando que el único procedimiento establecido en la Constitución que permite la reforma constitucional es el recogido en el artículo 206° y que sólo respetando tal procedimiento puede ser válida la reforma; únicamente de esta manera se observaría el principio de continuidad o estabilidad de nuestro ordenamiento jurídico. Señala que el poder reformador **del poder constituyente no es la única alternativa para una reforma total de la Constitución, pues una interpretación sistemática de los artículos 32° y 206° permite sostener que también se le ha conferido dicha facultad al Congreso de la República. Asimismo afirma que la reforma total o parcial de la Constitución a cargo del poder legislativo, prevista en su propio texto, es consecuencia de la voluntad libre y autónoma del poder constituyente.** Agrega que el segundo párrafo del artículo 32° de la Constitución no ha sido establecido para aquellos casos referidos al referéndum constituyente, sino para los que tengan por objeto consultar a la ciudadanía sobre normas específicas de rango infra constitucional, de carácter tributario y presupuestal, o sobre los tratados internacionales en vigor.

En cuanto a la prohibición de someter a referéndum la supresión o disminución de los derechos fundamentales de la persona, el demandado indica que tal prohibición atañe tanto al referéndum constitucional como al legal, en atención a que tales derechos constituyen un núcleo de identidad personal y moral que ni el proceso político ni las normas jurídicas están éticamente autorizados a ignorar y que, por lo demás, se encuentran reconocidos internacionalmente. La propuesta de convocar a una Asamblea Constituyente para plasmar una nueva Carta Fundamental no tiene sustento en la Constitución, pues el artículo 45° de dicho texto es claro en esta materia al establecer que el poder, incluyendo al de naturaleza constituyente, sólo puede ejercerse dentro de los límites que prevé la Constitución y la ley. Refiere que el referéndum es el mecanismo que la Constitución ha previsto para otorgar a las reformas la legitimidad política necesaria que garanticen su perdurabilidad.³⁴¹

Ahora bien, para resolver si es posible (jurídicamente) sustituir la Constitución por otra el Tribunal aclara algunos puntos que definen no sólo la teoría constitucional sino los pilares del Estado Constitucional peruano.

Poder constituyente:

60. El **Poder Constituyente responde, entre otras, a tres características: es único, extraordinario e ilimitado.** Único como consecuencia de que ningún otro poder o forma de organización, puede, en estricto, ejercer la función que aquél desempeña. Se trata, por consiguiente, de un poder omnímodo, que no admite ningún poder paralelo en el ejercicio de sus atribuciones. Es, a su vez, extraordinario, en tanto que la responsabilidad por él ejercida, no es permanente sino excepcional; como tal, sólo puede presentarse en momentos o circunstancias históricas muy específicas (como las de creación o transformación de la Constitución).

Es, finalmente, ilimitado, en tanto asume plenipotenciariamente todas las facultades, sin que puedan reconocerse restricciones en su ejercicio, salvo las directamente vinculadas con las que se derivan de las valoraciones sociales dominantes.³⁴²

³⁴¹ Sentencia EXP. N.º 014-2002-AI/TC, 21 de enero de 2002.

³⁴² *Idem.*

Poder constituido:

61. De las características atribuidas al **Poder Constituyente**, queda claro que aquél, en cuanto poder creador, es único en su género, y que de él derivan a través de la Constitución, los llamados poderes constituidos o creados, es decir, los órganos ejecutivo, legislativo, judicial y los demás de naturaleza constitucional. **Los poderes constituidos, por consiguiente, deben su origen, su fundamento y el ejercicio de sus competencias a la obra del poder constituyente, esto es, a la Constitución.**

62. En caso que los poderes constituidos pretendieran distorsionar el marco de las atribuciones que les ha conferido la Constitución, estarían desconociendo la voluntad del poder creador e invadiendo competencias que, por principio, se encuentran totalmente vedadas. Consecuentemente, que el Poder Constituyente no pueda ser desconocido por los poderes constituidos, depende, en buena medida, de que la Constitución haya establecido sobre aquéllos un sistema de limitaciones explícitas en su ejercicio y un adecuado sistema de control que asegure el cumplimiento de tales límites.³⁴³

Límites al poder de reforma constitucional:

71. En la medida que se admite que el poder de reforma constitucional está revestido de ciertos criterios en su forma de ejercicio, éstos se instituyen como auténticos límites o reglas de obligatoria observancia. **El Poder de Reforma Constitucional en tal sentido, y a diferencia de lo que ocurre con el Poder Constituyente, es un poder limitado.** Mientras que el poder creador carece de referentes objetivos y en el último de los casos, sólo puede condicionarse por las valoraciones sociales dominantes (no sería admisible un Constituyente que destruya la voluntad del pueblo), **el poder creado para reformar tiene en sí mismo diversas restricciones, todas ellas nacidas de la Constitución.**

72. Los límites que caracterizan al órgano reformador **pueden, ser formales y materiales.**

³⁴³ *Idem.*

a) Los límites formales se encuentran referidos a todos y cada uno de los requisitos objetivamente reconocidos por la Constitución para que la reforma prospere.

[...]

74. b) Los **límites materiales se refieren a los contenidos de la Constitución**. Con ellos no se indica la presencia de condicionamientos de tipo procedimental, sino algo mucho más trascendente; esto es, **la presencia de parámetros de identidad o esencia constitucional, inmunes a toda posibilidad de reforma**.

75. Aunque toda Constitución se caracteriza por ser un cuerpo normativo integral, donde cada disposición cumple un determinado rol, **ciertas cláusulas asumen una función que resulta mucho más vital u omnicomprendiva que las del resto. Se trata de aquellos valores materiales y principios fundamentales que dan identidad o que constituyen la esencia del texto constitucional** (la primacía de la persona, la dignidad, la vida, la igualdad, el Estado de Derecho, la separación de poderes, etc.). Sin ellos, la Constitución sería un texto formalmente supremo pero, en cambio, materialmente vacío de sentido.

76. **Los límites materiales, entonces, están constituidos por aquellos principios supremos del ordenamiento constitucional que no pueden ser tocados por la obra del poder reformador de la Constitución**. Éstos, a su vez, pueden ser de dos clases:

i. **Límites materiales expresos**, llamados también **cláusulas pétreas**, son aquéllos en los que la propia Constitución, **expresamente**, determina que ciertos contenidos o principios nucleares del ordenamiento constitucional están **exceptuados de cualquier intento de reforma**. Caso, por ejemplo, del artículo 89° de la Constitución de Francia de 1958, el artículo 139° de la Constitución italiana de 1947 o el artículo 119° de la Constitución panameña; y, en el caso peruano, del artículo 183° de la Constitución de 1839, el artículo 142° de la Constitución de 1933.

ii. **Límites materiales implícitos**, son aquellos **principios supremos de la Constitución contenidos en la fórmula política del Estado y que no pueden ser modificados, aun cuando la Constitución no diga nada sobre la posibilidad o no de su reforma, ya que una modificación que los alcance sencillamente implicaría la "destrucción" de la Constitución**. Tales son los casos de los principios referidos a la dignidad del hombre, soberanía del pueblo, Estado democrático de derecho, forma republicana de gobierno y, en general, régimen político y forma de Estado.

Como puede verse de lo anotado, la existencia de cláusulas pétreas exceptuadas de la reforma constitucional no niega la posibilidad de que, por fuera de ellas, se consideren otros principios supremos como impedidos de ser modificados. Es el caso de Italia, por ejemplo, en el que si bien su Constitución republicana de 1947 ha individualizado que su artículo 139° no es objeto de reforma constitucional, sin embargo, su *Corte Costituzionale* ha extendido esos límites materiales a otros principios supremos de su ordenamiento, como los derechos inviolables del ser humano.³⁴⁴

Finalmente y más allá de la teoría o doctrina, el Tribunal Constitucional expone la existencia de los límites materiales en la Constitución de Perú (1993):

94. Aunque la Constitución de 1993 no tenga una cláusula semejante a la que existe en los ordenamientos de España o Alemania, por mandato de las cuales se exige al legislador que respete el contenido esencial de los derechos, es claro que se trata de un límite implícito, derivado de la naturaleza constituida de la función legislativa, que, desde luego, en modo alguno, puede equipararse a la que supuso el reconocimiento del derecho, esto es, a la del Poder Constituyente.

95 c.2) En segundo lugar, del hecho que la "supresión y disminución de los derechos fundamentales" no puedan ser sometidas a referéndum, esto es, que se trate de materias que incluso no puedan ser decididas por el pueblo en cuanto poder constituido, se deriva que, en la totalidad del Texto Constitucional, **las cláusulas que reconocen los derechos fundamentales ocupan una posición muy especial, en cuanto recogen el plexo de valores materiales de todo el sistema constitucional y que, en ese sentido, legitiman toda la organización estatal.**

96. Precisamente por ello, **el Tribunal Constitucional considera que las cláusulas que los reconocen constituyen verdaderos límites materiales sobre la potestad de reforma parcial de la Constitución.** De esta forma, el órgano autorizado a realizarla no podrá disponer "la disminución o supresión de los derechos fundamentales", ni siquiera siguiendo el procedimiento señalado en el artículo 206° de la Carta Política.

[...]

³⁴⁴ *Idem.*

97. En definitiva, **el segundo párrafo del artículo 32° de la Constitución, en la parte que prevé que no se puede suprimir o disminuir derechos fundamentales, establece un verdadero límite material, de carácter expreso, a la reforma parcial de la Constitución**, que no alude al procedimiento o a los requisitos formales que deben observarse cada vez que se intente una reforma constitucional, sino al contenido mismo de la reforma, esto es, a la materia que ella pretenda incidir, que, como recuerda el tantas veces referido segundo párrafo del artículo 32°, no puede suponer ni disminución ni supresión de los derechos fundamentales.

98. Desde esta perspectiva, el Tribunal Constitucional considera que por perversos que hayan sido los fines de quienes dieron la Constitución de 1993, en ella hay la afirmación de que nuestro ordenamiento constitucional no es ajeno, neutro o desligado a un sistema material de valores.

99. En definitiva, **el Tribunal Constitucional considera** que una interpretación que respete el principio de unidad de la Constitución, exige del intérprete comprender necesariamente **que la potestad de reformar parcialmente la Constitución, en cuanto poder constituido, no sólo se encuentra sujeta a límites formales o procedimentales (artículo 206° de la Constitución), sino también a límites materiales, entre los cuales se encuentran los derechos de la persona y, en general, a los principios supremos del ordenamiento constitucional.**³⁴⁵

Por lo que refiere propiamente al análisis de constitucionalidad de la Ley de Reforma en cuestión, el Tribunal Constitucional analiza:

106. Como antes se ha expresado, el artículo 32°, inciso 1), de la Constitución, **ha constitucionalizado la función constituyente, al señalar que puede practicarse una reforma total de la Constitución, pero no ha previsto quién la pueda ejercer.** Y no podía ser, en verdad, de otro modo, pues si se hubiese previsto que uno de los órganos constituidos llevase adelante tal función constituyente, ello no podría entenderse de otra manera que la constitucionalización del ejercicio de una competencia jurídica y, por lo mismo, reglada, vinculada y, por lo tanto, limitada.

107. Por ello, el Tribunal Constitucional considera, como lo ha expuesto el demandante, que el **Congreso de la República, en cuanto poder constituido, per**

³⁴⁵ *Idem.*

se, no puede aprobar una Constitución distinta, pues sólo el Poder Constituyente está autorizado para llevar a cabo el ejercicio de una función semejante.

[...]

114. En tal supuesto, no es que el Congreso de la República asuma la condición de un poder constituyente ni tampoco que el proceso de elaboración de una Constitución distinta pueda considerarse ejercicio de una función constituyente, **ya que la decisión de aprobarla o no, depende** de él, quien únicamente se limita a proponer un proyecto de Constitución, sino **del mismo Poder Soberano.**

115. De allí que **la elaboración del proyecto de la nueva Constitución en sede parlamentaria, necesaria e inexorablemente deba concluir con su sometimiento a referéndum, so pena de declararse la inconstitucionalidad** de dicho proceso.

Es preciso, pues, que de continuarse como se está haciendo el proceso de cambio de Constitución, la aprobación de la nueva Norma Fundamental tenga que realizarse a través del **referéndum, la única forma como puede expresarse directamente el Poder Constituyente.** Y es que cuando mediante referéndum se aprueba sólo una reforma parcial de la Constitución, en tal caso la intervención del pueblo se presenta como un elemento que incide exclusivamente sobre la eficacia. Lo que no sucede, por cierto, cuando el pueblo actúa en calidad de Poder Constituyente, en cuyo caso la aprobación de la Constitución la realiza él mismo y su decisión es un elemento constitutivo de su elaboración.

[...]

118. Como sostiene Manuel Aragón, aplicable, *mutatis mutandis*, para explicar el caso peruano, allí "se ha positivizado, en realidad, al poder constituyente. Justamente por ello, la declaración de que la soberanía nacional 'reside en el pueblo' ("El poder del Estado emana del pueblo", artículo 45° de la Constitución) es una prescripción jurídica y no un enunciado meramente político o la descripción de lo que fue (el poder constituyente) en el momento de emanación de la Constitución, pero que nunca ya será a partir de la entrada en vigor del texto constitucional.

Gracias a esa ausencia de límites materiales (explícitos e implícitos) nuestro ordenamiento asegura al pueblo..., en cada momento, su **capacidad de autodeterminarse, impidiendo que las generaciones del futuro queden sometidas a la voluntad de las generaciones del presente** o, dicho de otra manera, asegurando a esas generaciones del futuro, **si quisiesen apartarse de lo impuesto**

por la generación del presente, que pueden hacerlo mediante el Derecho y no condenándolas a tener que hacerlo mediante la fuerza.

En resumen, pues, podría decirse que el artículo 32°, inciso 1) en la parte que autoriza la reforma total de la Constitución "positiviza el derecho a la revolución, es decir, facilita las vías jurídicas (pacíficas) para el cambio político (por muy radical que éste fuere)..." (Manuel Aragón, "Reforma constitucional (D.º Constitucional)", en Enciclopedia Jurídica Básica, citado, pág. 5656).

[...]

134. En conclusión, y conforme a los fundamentos precedentes, el Tribunal Constitucional considera que no está prohibido a las Comisiones del Congreso presentar proyectos de ley; que el retiro de la firma de Alberto Fujimori en el documento de promulgación es legítimo, pues no despromulga la Constitución de 1993; que el texto resultante, una vez aprobado por el Congreso y aceptado mediante referéndum, será una Constitución nueva, conforme al sentido estipulado en el fundamento N°. 125, la que debe recoger la Constitución histórica de la República y los principios y valores establecidos en la Constitución de 1979; por lo que la pretensión debe desestimarse.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y su Ley Orgánica

FALLA

DECLARANDO INFUNDADA la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 27600. Dispone la notificación a las partes, su publicación en el diario oficial El Peruano y la devolución de los actuados.³⁴⁶

Por consiguiente lo destacable resulta de saber que esta fue la primera sentencia en cuyo contenido, el Tribunal Constitucional adujo para sí la facultad para analizar una reforma constitucional a la luz de la propia Constitución vigente y más relevante, a partir del uso de referencias a experiencias de otros países e incluso de la propia historia constitucional de Perú, diferencia los límites formales de los límites materiales y dentro de estos dos tipos de límites y finalmente a manera de postura y determinación oficial y vinculante, aclara que en la Constitución de

³⁴⁶ *Idem.*

Perú existen además de los límites formales, límites materiales implícitos constituidos específicamente por los derechos de las personas y otros principios supremos.

Lo anterior implica un avance del terreno teórico y de derecho comparado a la realidad y práctica de los límites materiales implícitos de la Constitución y su rol como un límite al poder constituido reformador y su obra (las reformas constitucionales).

Otra sentencia relevante es la que se dictó el 03 de junio de 2005, del Exp. N. 050-2004-AI/TC:

Violación constitucional invocada

Las demandas de inconstitucionalidad promovidas por cuatro demandantes, se encuentran dirigidas contra el Congreso de la República.

Los actos lesivos denunciados los habrían producido la Ley de Reforma Constitucional N° 28389, publicada el 17 de noviembre del 2004, y la Ley N° 28449, publicada el 30 de diciembre del 2004, las cuales modifican el régimen pensionario regulado por el Decreto Ley N° 20530.

Petitorio constitucional

Los demandantes alegan la afectación de diversos derechos fundamentales previstos en la Constitución. Consideran que las leyes sujetas a control de constitucionalidad vulneran los derechos sociales y económicos de las personas; de manera específica, los derechos a la seguridad social (artículo 10 de la Constitución), a la pensión (artículo 11 de la Constitución) y a la propiedad (artículos 2 inciso 16 y 70 de la Constitución). Asimismo, aducen que se vulneran los principios de dignidad (artículo 1 de la Constitución) igualdad (artículo 2 inciso 2 de la Constitución), de irrenunciabilidad de los derechos sociales, de progresividad (artículo 10 de la Constitución), de irretroactividad (artículo 103 de la Constitución), de seguridad jurídica y de intangibilidad de fondos de la seguridad social (artículo 12 de la Constitución) [...] ³⁴⁷

³⁴⁷ Sentencia Exp. N. 050-2004-AI/TC, 03 de junio de 2005.

En este caso el Tribunal Constitucional aprovecha la ocasión para aclarar el fundamento jurídico que sustenta la posibilidad realizar la revisión y control de las reformas constitucionales (leyes de reforma) y su competencia para ello, a saber:

20. El control de los cambios constitucionales

Corresponde, entonces, evaluar los alcances de la **competencia de este Colegiado** para ejercer el control de constitucionalidad sobre la ley de reforma constitucional, **acotando que se encuentra habilitado, por el artículo 200, inciso 4 de la Constitución, para ejercer el control constitucional de la ley sin distinción alguna.** Tal dispositivo debe ser interpretado correctamente de manera extensiva, a diferencia de lo propuesto negativamente en el *fundamento 3*; en consecuencia, puede concluirse válidamente que el **precitado artículo permite la revisión de una ley de reforma constitucional.**

Es por ello, según lo expresado en el fundamento 6 de la Resolución de Admisibilidad de los Expedientes N° 0050-2004-PI/TC, 0051-2004-PI/TC, 0004-2005-PI/TC y 0007-2005-PI/TC (acumulados), que

“[...] es deber de este Colegiado preservar la supremacía jurídica de la Constitución, haciendo respetar los valores constitucionales -función valorativa-, expulsando la norma contraria a la Constitución -función pacificadora-, y restableciendo la racionalidad y unidad del ordenamiento jurídico-constitucional -función racionalizadora-”.

Este marco de actuación **permite que este Tribunal,** según lo expresan los fundamentos 7 y 9 de la mencionada resolución, **pueda ejercer control, pues**

“[...] si bien es cierto que la Constitución es creación de un Poder Constituyente, también lo es que las leyes de reforma constitucional son creación de un Poder Constituyente Constituido y, consecuentemente, restringido en su actuación por los límites jurídicos contemplados con antelación por la fuente que lo constituye [...] Que, por todo lo dicho, una ley de reforma constitucional sí es susceptible de ser impugnada en un proceso de inconstitucionalidad”.³⁴⁸

Mientras que propiamente el control de la reforma constitucional en cuanto a los límites materiales, se desarrolla en los términos:

³⁴⁸ *Idem.*

21. El problema de los límites de la reforma constitucional

La cuestión de los límites está estrechamente vinculada con el poder constituyente - que en su momento fue el 'Congreso Constituyente Democrático' (sic)- y **el poder revisor** -en nuestro caso, el Congreso nacional-, y las características que los diferencian. El primero tiene la calidad de soberano, y una vez que, como fruto de esa soberanía, surge la Constitución, se transforma, convirtiéndose en poder jurídico. **El segundo, por su parte, al ser un poder creado y limitado, puede revisar la Constitución, y adoptar aquellos preceptos que a lo largo de la vida constitucional requieren cambios en función a la realidad que regulan, pero no puede destruir la Constitución, ni menos aún vulnerar su esencia, o como se ha venido denominando, 'contenido fundamental'.**

En una aproximación de carácter inicial, **todo cambio que se realice en el sistema conforme a la Constitución, no puede alterar su identidad. La adecuación de normas constitucionales sirve, más bien, para confirmar o reafirmar la mencionada identidad, en un sentido de evolución normativa y social.**

[...]

22. La dualidad de límites

[...]

El sometimiento del Congreso a la Constitución lo obliga a proteger los derechos y bienes en ella recogidos, en el caso que desarrolle una norma a través de una ley regular o, **aún más, cuando lo hace mediante una ley de reforma constitucional.** Debido a que la autoridad del poder de reforma tiene como soporte el texto constitucional, su contenido no puede destruir su fundamento ni su razón de ser.

En la medida que el poder de reforma proviene de la propia normatividad y normalidad constitucionales, pueden enunciarse, cuando menos, dos corolarios básicos:

- Que sus posibilidades formales de actuación son solamente las que el ordenamiento constitucional le confiere; y,
- **Que sus posibilidades materiales en la modificación de los contenidos de la Constitución tienen, por necesidad, que ser también limitadas.**

[...]

32. La existencia de una limitación de índole material

En términos generales, **debe señalarse tajantemente que el Congreso tampoco puede variar algunas cuestiones de fondo de la Constitución. A ellas se les denomina ‘límites materiales’, e imposibilitan ejercer el poder constituyente derivado a los órganos constituidos, con el fin de modificar las cláusulas que el texto fundamental ha establecido como ‘intangibles’.**

Para este Tribunal (parte del fundamento 74 de la Sentencia del Expediente N° 014-2002-AI/TC), estos límites

“[...] se refieren a los contenidos de la Constitución. Con ellos no se indica la presencia de condicionamientos de tipo procedimental, sino algo mucho más trascendente; esto es, la **presencia de parámetros de identidad o esencia constitucional, inmunes a toda posibilidad de reforma**”.

Como se señalara *supra*, el poder de reforma es un poder constituido, limitado, que no puede destruir la Constitución, y que tampoco puede vulnerar su esencia sin convertirse ilegítimamente en soberano.

Esto constituye un límite implícito al poder revisor, ya que, aunque no se explique en cláusulas de intangibilidad, **el ‘contenido fundamental’ existe, y si éste llegara a transgredirse, se produce el fraude constitucional, que consiste en convertir el poder revisor en poder constituyente.**

33. Los límites expresos e implícitos

Existen límites expresos y límites implícitos. A ambos se les considera principios supremos del ordenamiento constitucional y son intangibles para el poder reformador de la Constitución.

Este Colegiado, en el fundamento 76 de la Sentencia del Expediente N° 014-2002-AI/TC, Caso Colegio de Abogados del Cusco, ya ha realizado claramente la distinción entre ambos:

“i. **Límites materiales expresos, llamados también cláusulas pétreas**, son aquéllos en los que la propia Constitución, expresamente, determina que ciertos contenidos o principios nucleares del ordenamiento constitucional están exceptuados de cualquier intento de reforma. Caso, por ejemplo, del artículo 89° de la Constitución de Francia de 1958, el artículo 139° de la Constitución italiana de 1947 o el artículo 119° de la Constitución panameña; y, en el caso peruano, del artículo 183° de la Constitución de 1839, el artículo 142° de la Constitución de 1933.

ii. **Límites materiales implícitos, son aquellos principios supremos de la Constitución contenidos en la fórmula política del Estado y que no pueden ser**

modificados, aun cuando la Constitución no diga nada sobre la posibilidad o no de su reforma, ya que una modificación que los alcance sencillamente implicaría la ‘destrucción’ de la Constitución. Tales son los casos de los principios referidos a la dignidad del hombre, soberanía del pueblo, Estado democrático de derecho, forma republicana de gobierno y, en general, régimen político y forma de Estado”.

Dentro de los límites expresos, en el caso de las disposiciones de la Constitución de 1993 sobre la reforma constitucional, no se ha previsto específicamente ninguno. El artículo 32 reconoce la potestad de someter a referéndum la reforma total de la Constitución, pero, como límite expreso reconoce el impedimento de reducir o restringir los derechos fundamentales. **Dentro de los límites explícitos se encuentran las cláusulas de intangibilidad**, que constituyen límites absolutos, aunque existen también límites relativos explícitos.

34. Las cláusulas de intangibilidad

Las cláusulas de intangibilidad permiten identificar el ‘contenido fundamental’ de la Constitución, así como la interpretación fiel de este ordenamiento. **Su finalidad básica es fundar los ‘supuestos ideológicos y valorativos’ en los cuales descansa el sistema constitucional.** Esto es lo que nos permite identificar parte de esa regla de reconocimiento, para determinar si los cambios son una mutación o una reforma de la misma. Estas cláusulas se presentan como una norma garantizadora de un principio frente a las violaciones posibles, por lo que se precisa el reforzamiento de tal núcleo constitucional.

[...]

35. La tipología de límites materiales

[...]

El Congreso de la República no puede hacer uso de la reforma constitucional para variar el sistema democrático de gobierno, para sustituir el régimen ‘representativo’, para modificar la Constitución económica o para alterar el principio de alternancia del gobierno, a tenor de los artículos 1, 3, 43 y 58 de la Constitución.

Precisamente, para evitar que los órganos constituidos en ejercicio del poder constituyente derivado que le ha sido acordado constitucionalmente, produzcan cualquier modificación de esos principios sustanciales, estos han quedado fuera del alcance del constituyente derivado. **Los derechos fundamentales son consustanciales al Estado social y democrático de derecho.**

36. Los derechos fundamentales como límites a la reforma constitucional pensionaria

Los derechos fundamentales y otros principios constitucionales no pueden modificarse sustancialmente, porque son los que le otorgan la calidad de Estado social y democrático de derecho al Estado peruano. Para afrontar ello existen límites implícitos; así, el artículo 32 *in fine*, de la Constitución, determina que no pueden someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de las personas.

Esta norma se erige como una verdadera cláusula de límite material para la potestad de reforma parcial de la Constitución. Esta cuestión es cardinal para esclarecer si la modificación de la Primera Disposición Final y Transitoria y del artículo 103 de la Constitución vulneran el derecho a la pensión.

37. La proscripción de la supresión o disminución de derechos fundamentales

Un punto esencial en la limitación a la reforma constitucional material es la determinación de cuándo estamos ante un derecho fundamental. Por lo tanto, tal como se determinará *infra*, es necesario establecer, de un lado, qué carácter posee el derecho a la pensión estipulado en el artículo 11 de la Constitución; y de otro, cuál es la verdadera naturaleza normativa de la Primera Disposición Final y Transitoria, que es la que finalmente se ha modificado. Por consiguiente, **sólo comprobando que tal disposición recoge un derecho fundamental o que su modificación afecta uno, se podrá afirmar que la reforma constitucional realizada por el Congreso ha sobrepasado sus fronteras.**

[...]

39. La imposibilidad de afectar el contenido esencial de los derechos fundamentales

Respecto al artículo 32 *in fine* de la Constitución, este Colegiado ha señalado, como parte del fundamento 94 de la Sentencia del Expediente N° 014-2002-AI/TC, que “[...] **aunque la Constitución de 1993 no tenga una cláusula semejante a la que existe en los ordenamientos de España o Alemania, por mandato de las cuales se exige al legislador que respete el contenido esencial de los derechos, es claro que se trata de un límite implícito,** derivado de la naturaleza constituida de la función legislativa, que, desde luego, en modo alguno, puede equipararse a la que supuso el reconocimiento del derecho, esto es, a la del Poder Constituyente”.

Si bien se ha precisado de manera nominal la existencia de dicho límite, este Colegiado, para el presente caso, determinará con claridad si la reforma constitucional realizada afecta, o no, el derecho fundamental a la pensión. En ese contexto, la restricción será inconstitucional sólo si afecta directa y claramente su contenido esencial.

Es decir, la reforma será inconstitucional, desde el punto de vista material, si el legislador como constituyente derivado, modifica el contenido esencial del derecho fundamental a la pensión, siempre y cuando este hecho constituya un elemento vulnerador de la dignidad de la persona humana, y termine, por lo tanto, desvirtuando la eficacia de tal derecho.³⁴⁹

En la resolución, el Tribunal Constitucional declara infundadas las demandas que impugnan la constitucionalidad y al respecto del límite material explica:

B) Por el fondo, **se ha respetado el contenido esencial del derecho fundamental** a la pensión (artículo 11) cuando se prevé el cierre del régimen pensionario previsto en el Decreto Ley N° 20530, la introducción de topes pensionarios y la eliminación de la nivelación pensionaria. Asimismo, **no se ha afectado la progresividad y la universalidad de la garantía institucional** de la seguridad social (artículo 10); tampoco ha impedido el aumento de la calidad de vida (artículo 10) ni la vigencia de los derechos a la igualdad (artículo 2 inciso 2) y a la propiedad (artículo 70) de los pensionistas.³⁵⁰

En esta sentencia el Tribunal Constitucional retoma la misma dirección y determinaciones de la sentencia que le precedió en la trayectoria jurisdiccional referida, motivo por el cual, tiene espacio para explicar y ejercer el control material y para ello analizar los límites materiales, específicamente lo referente a los derechos fundamentales debido al caso que le ocupaba resolver.

³⁴⁹ *Idem.*

³⁵⁰ *Idem.*

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional no sólo ha contribuido a resolver puntuales conflictos constitucionales, sino también ha permitido darle un sentido interpretativo distinto a las disposiciones constitucionales. De esta manera, en algunas ocasiones ha operado una verdadera “mutación constitucional”. Ello ha significado que “por la sola vía de la interpretación, [...] una norma constitucional puede adquirir un significado nuevo o diferente” Y es que no hay duda que las normas tienen vida propia con independencia de lo que se quiso decir en su momento al plasmarlas y deben adecuarse a las nuevas situaciones que se presentan en la sociedad. Este reto lo viene asumiendo el Tribunal Constitucional, más aún pues su ley orgánica, Ley 28301, precisa que es el órgano supremo de interpretación de la Constitución (artículo 1).³⁵¹

Por otra parte, en un total de 17 años que ha estado vigente la Constitución de Perú que data de 1993, ha habido 19 reformas constitucionales³⁵² (leyes de reforma), siendo la primera en 1995. Cabe señalar que mientras de 1995 a 2001 hubo 4 reformas³⁵³, a partir de la sentencia dictada en 2002 (siento esta la primer determinación judicial de los límites y control material de las reformas constitucionales) y hasta 2004, se publicaron tan sólo 3 leyes de reforma³⁵⁴ lo cual refleja que el porcentaje de reforma es casi el mismo por lo que el fallo del Tribunal constitucional al determinar la constitucionalidad de la reforma no potenció la actividad de reforma aunque tampoco se puede decir que la frenó y las materias sobre las que versan las 3 reformas tampoco son menores (descentralización, régimen pensionario y finanzas).³⁵⁵

La segunda sentencia en la cual el Tribunal Constitucional consolidó su facultad para realizar el control de reformas y ejerció un control material de la

³⁵¹ Abad Yupanqui, Samuel B., “Un Balance de la Constitución peruana de 1993”, *Revista del Foro Constitucional Iberoamericano*, No. 12, Año 2005/2006, p. 34, <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/19560/Un%20balance%20de%20la%20Constituci%C3%B3n%20peruana....pdf>

³⁵² Véase tabla de Relación de reformas y la Gráfica 1 del Anexo III.

³⁵³ Véase la Gráfica 2 del Anexo III.

³⁵⁴ Véase la Gráfica 3 del Anexo III.

³⁵⁵ Véase la tabla de Relación de reformas del Anexo III.

reforma se dictó en 2005, a partir de entonces y hasta 2019 se publicaron en total 12 leyes de reforma³⁵⁶ lo que implica que incluso el número de reformas es menor al número de años de dicho periodo (14 años); notando dos particularidades: la primera de ellas que no obstante que en este periodo se realizó el 63%³⁵⁷ de las reformas, entre 2006 a 2008, de 2010 a 2016 y en 2018 (un total de 11 de los 14 años) no sea realizó y publicó ninguna ley de reforma constitucional.³⁵⁸ La segunda particularidad tiene que ver con el hecho de que a partir de la entrada en vigor de la Constitución en 1993, apenas en 2018 fue el primer ejercicio en el cual la aprobación de reformas se realizó mediante el referéndum, es decir, mediante al consulta al poder soberano.³⁵⁹

Veinte años después, la versión original del texto constitucional presenta cambios sustanciales. Se ha eliminado la reelección presidencial inmediata, existe un marco constitucional básico de la descentralización y se ha reconocido el derecho al voto de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. A ello, se unen los desarrollos jurisprudenciales efectuados por el Tribunal Constitucional (TC), el cual ha ido precisando y dotando de contenido a diversas disposiciones constitucionales.³⁶⁰

Las cifras y gráficas mostradas en el Anexo III, no logran reflejar que las dos sentencias del Tribunal Constitucional de Perú en cuestión hayan tenido un impacto determinante en la reformabilidad de la Constitución, empero, su importancia radica la determinación de la existencia de límites materiales y dentro de estos los límites

³⁵⁶ Véase la Gráfica 4 del Anexo III.

³⁵⁷ Véase la Gráfica 5 del Anexo III.

³⁵⁸ Véase la Gráfica 4 del Anexo III.

³⁵⁹ “La historia de los referéndum en Perú”, *Perú 21*, Perú, 09 de diciembre de 2018, <https://peru21.pe/peru/referendum-2018-historia-referendum-peru-445703>

³⁶⁰ Abad Yupanqui, Samuel B., “La Constitución de 1993, veinte años después: Las reformas efectuadas”, *Enfoque Derecho*, 13 de febrero de 2014, <https://www.enfoquederecho.com/2014/02/13/la-constitucion-de-1993-veinte-anos-despues-las-reformas-efectuadas/>

materiales expresos y los implícitos, aclarando que en la Constitución de Perú es un hecho que el poder soberano y constituyente incluyó límites materiales implícitos, que consisten en el contenido fundamental del Estado así como, parámetros de identidad; ello tiene impacto en la teoría constitucional, el sistema jurídico de Perú y la dinámica de las relaciones entre los poderes.

Cabe señalar que “La vigente Constitución del Perú fue sancionada en 1993, como una salida política al golpe de Estado que sugirió la OEA para salir del entrampamiento del gobierno de facto que con la complicidad de los militares implantó Fujimori en 1992.”³⁶¹ Sin embargo, “[...] no hay, no existe y al parecer no existirá por ahora un «ambiente constituyente» ni «pre-constituyente» que permita la vuelta a la Constitución de 1979 o la convocatoria a una constituyente.”³⁶²

Es así que el total de 19 leyes de reforma o reformas reflejan que existe una postura persistente en rechazar y superar el régimen autoritario que estableció Alberto Fujimori, por ello es que aunque la Constitución vigente es la de 1993 (de Fujimori) se hicieron reformas fundamentales que matizaron a la Carta Magna y recuperaron algunos pilares de la nación que querían ser y de lo que se consideró que se había pedido y había sido quebrantado con el Presidente Alberto Fujimori.

Así, al frente al estudio realizado, resultan pertinentes algunas conclusiones:

De acuerdo con Bernal [..], el contexto histórico y social de los pueblos latinoamericanos guardan lazos comunes al haber sido parte dominada del colonialismo europeo (España y Portugal). Por tanto, aún después de la independencia de los Estados formados sobre esas antiguas colonias, estos no fueron proclives al respeto y defensa de las libertades y los derechos humanos.

[...]

En ese contexto histórico-político referido por Bernal, se dice que, con posterioridad a la independencia lograda por los pueblos latinoamericanos del yugo colonial

³⁶¹ García Belaunde, Domingo, “La Constitución peruana de 1993: Sobreviviendo pese a todo pronóstico”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, España, 2014, Núm. 18, p. 211.

³⁶² *Ibidem*, p. 226.

instaurado por España y Portugal, los juristas de ese tiempo prestaron especial importancia al sistema constitucional de los Estados Unidos [...] ³⁶³

Hay quienes no logran explicar la funcionalidad de una institución históricamente europea en países con peculiaridades que ponen el énfasis en la diferencia. Sin embargo, la doctrina que inspiró la creación de los Tribunales en Europa es perfectamente compatible con las experiencias y procesos históricos de los países en América Latina.

En efecto, no es ajeno a nuestra realidad el reconocer que un perfecto equilibrio de poderes requiere de la existencia de una instancia especializada y autónoma capaz de interpretar el texto constitucional con imparcialidad, constituyéndose en su acción jurisdiccional como un contrapeso eficaz al poder del Parlamento y del Ejecutivo. Los mecanismos de control se traducen en la potestad de revisar la constitucionalidad de las normas legales y los actos de poder. ³⁶⁴

No cabe duda de los órganos garantes de la constitucionalidad en la vía jurisdiccional (en el caso de los 3 países analizados corresponden a un tribunal o corte constitucional) han tenido un papel activo y crucial no sólo en el ejercicio del control de reformas sino en la determinación de su competencia así como en la delimitación del mismo control y en consecuencia de la Carta magna y los parámetros del sistema jurídicos constitucional del Estado.

3.4 Conclusiones de un estudio comparado

A través del estudio comparado que se realizó en el presente capítulo, se puede concluir que la supremacía constitucional y su defensa conducen necesariamente a la existencia de límites que aseguren la constitucionalidad de los

³⁶³ López Flores, Luciano, “El control constitucional en el Perú: ¿Un modelo aún por armar?”, *VOX IURIS*, Perú, 2017, No.34, p. 76.

³⁶⁴ Bernal Ballesteros, Enrique, “El control constitucional en el Perú”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, España, 2001, Núm. 5, p. 48.

proyectos de reforma o las reformas mismas, no obstante dichos límites deben ir acompañados de un control y autoridad competente.

La importancia de los límites a los proyectos de reforma (previo) y a la reforma (posterior) consiste en que aquellos son la evidencia de la existencia de un poder constituyente, soberano e ilimitado, diferente de un poder constituido ulterior y limitado es decir sin límites había un poder reformador que de facto al no encontrar freno alguno sería soberano, lo cual resulta peligroso para la supremacía constitucional y el Estado mismo.

Cabe señalar que los límites formales que consisten en procedimientos agravados, requisitos mayores y más complejos para la aprobación de las reformas y son los límites comúnmente implementados (se observan en los 3 Estados estudiados y en México), pues al ser tangibles y cuantitativos resulta más fácil expresarlos y controlarlos, de tal manera que los límites formales son un piso mínimo o dicho de otra manera, son los límites que *por lo menos deben existir*.

Por otra parte, se destaca la existencia de límites materiales mismos que únicamente fueron reconocidos en el caso peruano y cuya explicación, identificación y precisión resulta materia complicada toda vez que obedecen a una naturaleza cualitativa pues están conformados por los pilares, principios, fundamentos y hasta valores del Estado fueron considerados superiores por el poder soberano y constituyente y por lo tanto está prohibido que los mismos sean modificados.

Lo anterior encuentra mayor complicación cuando los límites materiales no son expresos (cláusulas de intangibilidad) sino implícitos, pues se requiere descifrar y sustraer los pensamientos y valores que el poder soberano constituyente consideró serían los límites materiales.

Ahora bien, como se expresó en líneas anteriores si bien los límites son un primer punto para garantizar la constitucionalidad de los proyectos de reforma y las reformas aprobadas y se convierten en requisitos *sine quanon* que idealmente deben ser respetados y quedan siempre vigentes, no obstante, su cumplimiento depende del respeto a la norma suprema y de la buena fe de los actores que intervienen en los procesos de reforma; es por ello que no son un control en sí mismo, pues la parte activa de los mismos y su función en calidad de parámetro se

“activa” un vez que se promueve como tal el ejercicio del control por los sujetos legitimados para hacerlo, es decir, por sí mismos no son un elemento activo y para la efectividad de los mismos se requiere de un control, de tal manera, el control implica la existencia real de una acción y proceso a través del cual de manera legal y por la autoridad competente es posible verificar, hacer efectivos y en su caso reivindicar los límites.

Por lo anterior, se puede afirmar que entonces se requiere de diversos actores en el cumplimiento de los límites, por una parte los sujetos legitimados para participar en los proyectos de reforma y aprobación deben respetar los límites y en su caso denunciar el quebranto de los mismos, así en los países estudiados, se puede notar que el poder y la obligación para realizar dichas actividades no sólo recae en las autoridades o el poder de gobierno, sino también en el pueblo, en minorías legislativas e incluso los ministros (refrendo ministerial de los actos del presidente) en otras palabras, el poder soberano y las minorías pueden ser contrapeso de los poderes tradicionales.

En los 3 casos estudiados se observa que el control llega finalmente a ser de carácter judicial, lo que implica un último actor que es un órgano jurisdiccional, mismo que no basta que tenga la facultad de realizar el proceso judicial de control, sino que se requiere que sea una obligación, pues como se observó en el caso de Chile era un control facultativo, para lo cual primero el órgano jurisdiccional tendría que asumirse competente no obstante, tal como se observó en las sentencias del Tribunal Constitucional de Chile siempre se declaró incompetente para realizar un control constitucional de los proyectos de reforma.

En el caso de Colombia y Perú el proceso por el cual se realiza el control es obligatorio una vez que se interpone la acción correspondiente por los sujetos legitimados, siendo entonces que la Corte de Colombia poco a poco fue avanzando hacia aceptar no sólo la competencia sino el reconocimiento de los límites y la verificación de los mismos aunque su avance hacia límites materiales no ha sido claro. En el caso peruano, el órgano facultado no discutió sobre su competencia pues incluso cuando no estaba explícita en el texto constitucional la sumió como parte de sus funciones como baluarte de la supremacía constitucional y el orden

constitucional de todo el ordenamiento, en consecuencia, en las sentencias se dedica a delimitar el núcleo esencial o límites materiales para a partir de ello realizar el ejercicio de control constitucional de las reformas.

Finalmente y al respecto de la dinámica del aumento o disminución de reformas no se relaciona con el simple transcurso del tiempo, como se ve en las distintas gráficas y tablas de referencia de las múltiples reformas a la respectiva Constitución vigente de Chile, Colombia y Perú y tampoco hay elementos suficientes para afirmar que las resoluciones de las sentencias en las que se accionó el control judicial tengan una incidencia directa en la cantidad de reformas, aunque puede ser un indicio.

No obstante, las noticias y opiniones que se revisaron a lo largo de este capítulo, o como ejemplo: “Perú intenta dejar atrás su crisis política con una reforma constitucional. Más de 24 millones de peruanos están llamados a votar este domingo en referéndum una reforma constitucional que busca aumentar la confianza en el poder judicial, la transparencia de los partidos políticos y la creación del Senado.”³⁶⁵, indican que las reformas obedecen al contexto y cambios que se consideren necesarios por múltiples factores, sin descartar aquellos de índole personal, todos ellos que requieran de la legitimación que conlleva una reforma, así como, de la obligatoriedad en la observancia y coacción que implica el ser incorporado a la norma suprema.

Lo anterior demuestra, que una reforma constitucional no se constriñe necesaria y exclusivamente a fines de índole jurídica, lo cual, si bien puede ser necesario para responder a las condiciones del país o las necesidades sociales, es decir, la representación de la voluntad del pueblo, lo cierto es que ello no queda asegurado, por lo que conviene que haya un control que lo garantice y que el mismo sea efectivo para tal fin.

³⁶⁵ Moreno, Marcos, “Perú intenta dejar atrás su crisis política con una reforma constitucional”, *El Español*, 9 de diciembre de 2018, https://www.elespanol.com/mundo/20181209/peru-intenta-dejar-cri-sis-politica-reforma-constitucional/358964711_0.html

CAPITULO IV

HACIA UN CONTROL DE LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

4.1 Planteamientos sobre un control de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución como obra del poder constituyente, aunado a su característica de supremacía constitucional, conduce a la necesidad de una defensa ante las amenazas a la Carta Magna. Tan es así, que en nuestro sistema existe un parámetro que asegura la constitucionalidad, legalidad y legitimidad de todo el sistema orgánico y jurídico inferior a la Constitución y, aunado a ello, existen diversos medios de control y defensa constitucional, mismos que cuentan con una regulación, proceso y órganos específicos para su ejecución.

Entonces si en el sistema jurídico, la Constitución es protegida en diversas sedes y a través de medios de diversa naturaleza, resultaría sensato pensar que en el momento de mayor fragilidad o riesgo como lo es la reforma de su contenido, también existiera un control y mecanismo de defensa.

El delicado equilibrio de poderes que caracteriza al Estado constitucional no se apoya sólo en la compleja red de limitaciones que presta singularidad a esta forma política (y al concepto mismo de Constitución en que se asiente), sino **también en la existencia de múltiples controles a través de los cuales las limitaciones se articulan.**³⁶⁶

No sólo se trata de que no se vulnere un texto -que en ocasiones también es un símbolo- sino que dicho documento es la base del Estado y su máxima expresión en la práctica es la vida cotidiana del pueblo (poder soberano).

³⁶⁶ Aragón Reyes, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2002, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 88, p. 130.

A partir de la revisión a la regulación del proceso de reforma constitucional a nuestra Carta Magna, es fehaciente la existencia de un procedimiento agravado y por consiguiente de límites formales (cuantitativos y procedimentales) para la aprobación de reformas, pero ¿eso implica en sí mismo, la existencia de un control al menos de carácter formal?

Es un hecho que la Corte ha identificado que únicamente existe una serie de límites formales a la reformas y reconoce que no existen límites materiales -por consiguiente es posible inferir que tampoco existe un control de los mismos-, más aún, ha determinado que los medios de control existentes no son aplicables a las reformas a la Constitución, ya que la misma es una unidad coherente y homogénea; por consiguiente, no existe ningún control ulterior al propio proceso de reforma – suponiendo sin conceder que el proceso agravado y el órgano reformador fueran un control en sí mismos-.³⁶⁷

En la experiencia histórica y comparada, se ha observado que una secuela procesal con requisitos y elementos cuantitativos, conforman únicamente límites y no pueden ser definidos como un control, por lo que los mismos deben ir acompañados de un control a partir del cual se verifique el efectivo cumplimiento de los mismos.

Tal como se ha visto en el estudio de la trayectoria del último siglo, en México no existe el control de las reformas constitucionales, toda vez que “Limitación y control son términos interrelacionados, pero no idénticos ni siempre coincidentes.”³⁶⁸

Es así que en experiencias de los países estudiados, aun y cuando la aprobación presuponga el cumplimiento de los requisitos, el tribunal constitucional ha conocido del examen y verificación de los mismos. Por otra parte, en la historia constitucional mexicana hubo periodos en los cuales los límites formales tuvieron aparejado el ejercicio del control por los actores que intervenían en las reformas, ejemplo de ello es que en 1824 se requería que el Congreso estudiara y calificara las propuestas de reformas (lo que no sólo era un requisitos sino que tenía implícita

³⁶⁷ Véase: Tesis: P. VIII/2015 (10a.), *op. cit.*

³⁶⁸ Aragón Reyes, Manuel, *op. cit.*, p. 131.

una actividad de control) o bien la existencia del Supremo Poder Conservador que no encontraba impedimento alguno para restablecer el orden constitucional ni para vigilar que el procedimiento de reformas se cumpliera.

Es decir, actualmente la única defensa de nuestra Constitución federal son límites formales que no tienen respaldo en un control que los haga efectivos, tan es así que en la tesis RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES, NO ATENTA CONTRA EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL³⁶⁹, la propia Corte refiere que no existen límites materiales sino únicamente formales y que los medios de control existentes no le son aplicables, por lo que el respeto a los límites, así como, el control que salvaguarde la constitucionalidad y supremacía de la Carta Magna mexicana queda supeditado a la protesta de los órganos intervinientes para guardar la Constitución; pero, protestar guardar la Constitución ya no es un control efectivo ni suficiente, si es que en algún monto lo fue.

Incluso se puede decir que los límites formales han fallado, toda vez que en la práctica no existe la rigidez de nuestra Constitución³⁷⁰ y ello se debe a que el respeto de los límites se ha delegado a la buena fe y compromiso de los actores que conforman el órgano reformador con sus funciones y su servicio al pueblo.

Entonces, ¿Por qué es necesario tener límites y además tener controles?

Limitación y control se presentan, pues, como dos términos fuertemente implicados, en cuanto que el segundo viene a garantizar, precisamente, la vigencia del primero.

Poder limitado es, en consecuencia, poder controlado, pues **limitación sin control significa, sencillamente un contrasentido, es decir, una limitación inefectiva o irrealizable.**³⁷¹

Un pronunciamiento del intérprete de la Constitución, que resulta alarmante es el siguiente:

³⁶⁹ Tesis: P. VIII/2015 (10a.), *op. cit.*

³⁷⁰ Véanse los datos cuantitativos y de opinión abordados en el Capítulo I y Capítulo II.

³⁷¹ Aragón Reyes, Manuel, *op. cit.*, p. 130.

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

[...]

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.**³⁷²

(Jurisprudencia P./J. 39/2002)

Por ello, lo que conviene notar y urge atender es el hecho de que si no hay control, aunque exista un límite, éste es prácticamente nulo y en consecuencia se ha difuminado la diferencia entre el órgano creador de la Constitución en su carácter de único Poder Constituyente y el Poder Reformador que es de hecho e indudablemente un órgano constituido, pues de facto y jurídicamente a través de la lectura de la interpretación de la Corte el último tiene poder ilimitado, es decir, igual al poder constituido.

Si no hubiera diferencia entre estos, el poder reformador sería igual que el poder soberano que reside en el pueblo y por lo tanto ambos podrían colisionar y todo el contenido constitucional correr riesgo de ser alterado y socavado sin ningún tipo de protección en contra de esto, por consiguiente si es verdad que el poder reformador representa y sirve al poder soberano, es pues, indispensable palpar límites formales y materiales y sus respectivos controles, mismos que presentan la posibilidad de reivindicar a los primeros en caso de que sean rebasados.

Entonces, parecería que la permanencia de los derechos, conquistas de luchas sociales y la propia estructura del Estado son una dádiva graciosa del órgano reformador y no la expresión del poder soberano, cuestión que justifica la necesidad imperiosa de tener un control efectivo a las reformas constitucionales.

³⁷² Jurisprudencia P./J. 39/2002, *op. cit.*

Por otra parte, “[...] el tema del control de la reforma constitucional es un tema apasionante en donde independientemente del debate académico, que es amplio, los criterios jurisdiccionales no han tenido una línea uniforme. Si acaso, existe uniformidad en cuanto a la posibilidad de que los vicios formales o procesales de las reformas constitucionales sean objeto de control constitucional. En donde no existe tal uniformidad, en cambio, es respecto de los vicios de fondo [...]”³⁷³.

En el caso mexicano, se puede decir que la Suprema Corte determina que en efecto no existen límites materiales en lo cual particularmente no estoy de acuerdo, pues considero que toda Constitución tiene un núcleo esencial (ya sea tangible o intangible) y en el caso de la Constitución mexicana existe un núcleo intangible (al igual que en el caso peruano) toda vez que no hay una disposición expresa como en la Constitución de 1824 que refiera a las cláusulas de intangibilidad, pero ello no implica la inexistencia de elementos esenciales que fungen como límites materiales.

Lo anterior encuentra apoyo en que:

[...] tampoco nos parece posible que de tal **silencio constitucional, podamos necesariamente concluir que no pueda ejercerse control alguno respecto del contenido de las reformas constitucionales que pudieran vulnerar la parte nuclear/sustancial de la Constitución**, ya que debemos recordar que los *silencios constitucionales*, también deben ser interpretados a la luz del constitucionalismo y sus fines.³⁷⁴

Ahora bien, al respecto de la existencia de un núcleo en las Constituciones:

³⁷³ Góngora Pimentel, Genaro David, “El control de la reforma constitucional” en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Tribunales y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 108, 2002, p. 246.

³⁷⁴ Vázquez Gómez Bisogno, Francisco, *La defensa del núcleo intangible de la Constitución. La necesidad de limitar al poder constituyente constituido*, México, Porrúa – Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2012, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, No. 54, p. 64.

[...] hablar del **núcleo intangible de la Constitución es hacer referencia al elemento primordial o parte central e inalterable de la Constitución, a la que se van agregando otros elementos para formar un todo**: el texto constitucional.

[...]

La constitucionalidad de la Constitución se encuentra en el contenido ideológico que tenga la Constitución, el cual está determinado por los valores (axiología) de la sociedad concreta, pero también por la intrínseca valía de los valores que proponga la misma Constitución. Aspiraciones, valores, postulados fundamentales, son los términos que se utilizan para denominar ese contenido meta-jurídico que debe tener toda norma constitucional.

[...]

En este sentido, podemos decir que la constitucionalidad de la Constitución, y por lo tanto, el contenido del núcleo intangible al que hemos venido haciendo referencia, deberá integrarse, al menos, de la ideología constitucional que está representada en los valores (axiológicos y políticos), así como en los principios que tiene toda Constitución.

De esta forma podemos decir que el núcleo intangible de toda Constitución se integra por los valores constitucionales, tanto superiores como inferiores (decisiones axiológicas y políticas fundamentales) y por los principios constitucionales (principios jurídicos fuertes) que deriven directamente de tales valores.³⁷⁵

En el caso específico de México también es posible decir que por las características notadas con anterioridad, existe un núcleo de elementos esenciales debido a que claramente nuestra Carta Magna tiene una carga axiológica, de principios y pilares que se han defendido por años e incluso con luchas, por ejemplo: la independencia, la soberanía y me atrevo a decir que el federalismo.

Si bien el objetivo de esta tesis no es desentrañar con exactitud un núcleo definitivo en nuestra Carta Magna, pues esa sería la labor del intérprete de la constitución o de una manifestación del poder soberano, es posible señalar como un indicio histórico de la existencia de un núcleo esencial que, “José María del Castillo Velasco, diputado constituyente en 1857, indicó que las adiciones y

³⁷⁵ Vázquez Gómez Bisogno, Francisco, *op. cit.*, pp. 157, 222, 225.

reformas a la Constitución de 1857 no podían nunca limitar o destruir los derechos del hombre ni los derechos de la sociedad, ni la soberanía del pueblo, ni las consecuencias de ella.”³⁷⁶ A lo cual se suma el hecho de que la Constitución de 1917 guarda gran similitud con la de 1857, por lo que es pertinente considerar que si la Constitución mexicana de 57 tenía como núcleo los elementos mencionados por el Diputado José María del Castillo, es posible que los mismos sean parte del núcleo esencial de nuestra Constitución federal vigente.

Mientras que el autor Francisco Vázquez Gómez a partir de un método comparado e histórico identifica que el núcleo intangible de la Constitución de 1917 se compone de: valores constitucionales superiores, valores constitucionales inferiores, principios constitucionales y garantías constitucionales³⁷⁷.

Un indicio más claro de la existencia de un núcleo intangible en la Constitución mexicana vigente el previsto con la regulación de dos artículos, a saber:

El tercer párrafo del artículo 1 constitucional:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de **promover, respetar, proteger y garantizar** los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y **progresividad**. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.³⁷⁸

El artículo 29 constitucional:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los

³⁷⁶ Castillo Velásco, José María del, *Apuntamientos de derecho constitucional mexicano*, México, Imprenta del Gobierno, 1871, pp. 350 y ss. Citado en Cárdenas, Jaime, “Los límites del poder de reforma a la Constitución”, en Astudillo Reyes, César y Córdova Vianello Lorenzo, *Reforma y control de la Constitución. Implicaciones y límites*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Serie Memorias, Núm. 3, 2011, p. 41.

³⁷⁷ Vázquez Gómez Bisogno, Francisco, *op. cit.*, pp. 221-299.

³⁷⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, México.

Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

En los decretos que se expidan, **no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.**

La **restricción o suspensión** del ejercicio de los derechos y garantías debe estar **fundada y motivada** en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.³⁷⁹

³⁷⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, México.

Por consiguiente, el carácter supremo de la Constitución viene de la función y relevancia que le ha dado el pueblo que en este documento ha plasmado todos los principios considerados fundamentales y que por consiguiente ameritan su resguardo en aras de asegurar que sean inquebrantables y en ese sentido la Constitución “es el punto de partida de legitimidad de todo el orden jurídico.”³⁸⁰

Es por ello que de la lectura de los artículos anteriores se observa que hay derechos y principios que el poder soberano consideró tan relevantes que les fue asignada una protección especial a fin de ser inquebrantables incluso en situaciones violentas que pongan en peligro al propio pueblo y requieran acciones para la defensa del mismo, por lo cual, resulta lógico o al menos aceptable pensar que dichos principios también fuesen considerados por el poder soberano para ser parte del núcleo esencial e inviolable de la Constitución.

Entonces nuestra Constitución sí tiene un núcleo esencial aún y cuando no se admita su carácter tangible (que se encuentre expreso en el texto constitucional) y en consecuencia es viable que tal núcleo funja como límite material de las reformas constitucionales.

Por otra parte, cabe destacar que una reforma puede cambiar el núcleo de la Constitución, siempre y cuando sea en aras de la progresividad del mismo, pero no en detrimento, esto es pues, si aceptamos que el poder soberano no está supeditado más que a sus decisiones y aquellas que decide proteger incluso de los poderes constituidos, y además el núcleo le da legitimidad y estabilidad tanto al régimen constitucional, ordenamiento jurídico y organización del Estado y gobierno; entonces evidentemente no se puede destruir el núcleo de la Constitución.

Pero si se busca robustecer tal núcleo podría permitirse o incluso requerirse su modificación, ejemplo de ello es el principio de progresividad de los Derechos Humanos previsto en el artículo 1 antes citado, por lo que en aras de ampliar la protección de un Derecho Humano si podría constitucionalmente modificarse el núcleo de nuestra Constitución.

³⁸⁰ Barragán Barragán, José, *et. al.*, *op.cit.*, p. 151.

Si aún cabe el escepticismo en ello, es notable que incluso antes de la reforma al artículo 1 (en 2011), es decir, antes de que se reconociera el principio de progresividad de los Derechos Humanos, en 2005³⁸¹ (tal como se señaló con en el Capítulo I) se abolió la pena de muerte, prerrogativa que de conformidad con el artículo 29 constitucional antes citado tampoco puede ser restringida o suspendida (al igual que el derecho a la vida), lo cual demuestra que a pesar de que la vida ya era uno de los derechos contemplados en el artículo 29 antes citado, sí fue posible realizar la reforma constitucional para una mayor protección.

Por otra parte, teniendo en consideración que idealmente el Derecho siempre busca alcanzar la dinámica de la realidad, adaptarse de la mejor manera y además establecer la mejor aspiración (deber ser), una reforma es un medio para constitucionalizar un avance o progreso.

Dicha idea es apoyada por: “[...] la connotación de inalterable de tal núcleo no debe entenderse como la imposibilidad definitiva y cerrada de modificación, [...] cuando decimos que el **núcleo intangible es inalterable, a lo que hacemos referencia es a que no debe ser estropeado, dañado o descompuesto, no a que no sea inmodificable.**”³⁸²

Con todos los planteamientos que se han expuesto con anterioridad, se ha tendido la base para evidenciar la importancia y necesidad imperiosa de la existencia de un control de las reformas constitucionales, asimismo, se justifican algunas de las propuestas que se plantean a continuación, mismas que dibujan el tipo de control al poder reformador que se pretende construir.

4.2 Propuestas para el control de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Las propuestas que se plantearán obedecen al intento por conformar un control de tipo mixto en un sentido amplio, es decir desde diversas perspectivas o

³⁸¹ Diario Oficial de la Federación, Viernes 09 de diciembre de 2005, p. 2, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_164_09dic05.pdf

³⁸² Vázquez Gómez Bisogno, Francisco, *op. cit.*, p. 228.

clasificaciones del control. Esto se propone así, en virtud de que se considera que un control de un tipo específico o exclusivamente judicial no es suficiente para responder a la magnitud del problema, ni sería posible someter a dicho control a todos los actores que participan en el proceso de reformas, por lo que un control escueto dejaría más funciones susceptibles a realizarse arbitrariamente, entonces se pretende configurar un control más robusto y articulado.

Es preciso aclarar que mis propuestas no obedecen a la intención de crear órganos nuevos, ya que considero que ello sólo ampliaría el aparato burocrático del Estado -que ya es considerablemente robusto-, sin que ello se traduzca directamente en un control amplio y especializado.

En consecuencia, considero pertinente hacer uso de la organización del Estado y el poder, así como parte del proceso y regulación, con la finalidad de no comenzar un experimento, sino aprovechar la experiencia que ya se tiene y suplir deficiencias que he identificado y a partir de ello erigir un control.

Lo que sí considero importante es incluir actores de diferentes nichos (poder ejecutivo, legislativo, judicial y el propio poder soberano) que trabajen en coordinación, siendo cada uno un filtro que verifique el cumplimiento de los límites formales y materiales, mientras de manera simultánea constituyen un sistema de vigilancia y control entre ellos, de manera que ninguno pueda libremente sobrepasar el poder de algún otro y actuar arbitrariamente; de lo contrario la dinámica de control no funcionaría pues se caería en el problema y paradoja de un poder que ejerce control y no hay control sobre este mismo.

Por lo anterior, el control mixto del que se habló se basa en: un control previo y un control posterior, mismos que a su vez contienen: control vertical y horizontal; jurídico, político y social; formal y material.

4.2.1 Control previo

He optado por aprovechar la regulación que ya existe en materia de reforma constitucional y la cual sienta las bases del procedimiento agravado para realizar una reforma (distinto al proceso legislativo que se sigue para una ley ordinaria), en

virtud de que tal regulación es una base mínima de límites formales existentes y reconocidos para las reformas, por lo que agregaré mis propuestas específicas a fin de mejorar tanto el entramado de límites como esbozar lo que consistiría en el control previo.

En esa línea de ideas, cabe señalar que en este caso, al ser un control previo, el mismo tendrá lugar sobre los proyectos de reforma y hasta la aprobación de los mismos.

Atendiendo al parámetro de control, el control previo que propongo obedece en un primer momento a los límites formales existentes y que busco fortalecer y adicionalmente se sumará un control material supeditado (o intrínseco) a dichos límites formales, por lo que se puede decir que el parámetro principal en este caso será el control formal sin que ello invisibilice el aspecto material del proceso de reformas de nuestra Constitución.

Mis propuestas específicas para el control previo son:

Primera.- Que se sienten las bases claras de los requisitos y procedimiento agravado de reforma, a fin de que este pueda ser cumplido, vigilado y en su caso reivindicado sin que ello dé lugar a dudas e interpretaciones.

Lo anterior toda vez que existe un proceso de reforma Constitucional regulado en el artículo 135 de la Constitución vigente³⁸³, mismo que como ya se expuso en el capítulo I del presente trabajo de investigación, no es una regulación ni clara ni completa, por lo que da pie a lagunas normativas y la necesidad de interpretaciones, que por cierto, dichas lagunas no se colman en su totalidad o al menos no con precisión a partir de una lectura integral de los artículos constitucionales (con ello no quiero decir que no sea oportuno o idóneo realizar ese tipo de lectura para colmar

³⁸³ 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.

las lagunas normativas) y sobre las cuales tampoco hay una interpretación realizada por el intérprete único de la Carta Magna.

Deberían aclararse al menos los elementos que se advirtieron en el Capítulo I, por ejemplo: los sujetos legitimados para presentar una iniciativa de reforma, el tipo de mayoría requerida en cada votación (recordar que no se especifica la mayoría con la que cada legislatura debe aprobar), etcétera.

Segunda.- Agravar el procedimiento de reforma constitucional a fin de robustecer y actualizar el entramado de límites formales e incluir los materiales. Esto permitirá incluir el control efectivamente como parte del procedimiento.

Para ello propiamente me refiero a que:

- Sea requisito obligatorio que se reúna un quórum de asistencia calificado, correspondiente a las 3/4 partes de los legisladores en cada Cámara³⁸⁴ para poder realizar la sesión en la que se someta a votación un proyecto de reforma para su aprobación.

Lo anterior, se propone ya que actualmente el requisito es que la reforma sea aprobada por 2/3 partes de los miembros **presentes**, lo que implica que el quórum necesario para sesionar es el ordinario³⁸⁵, esto que da cabida a que en el caso hipotético de que se reúna únicamente la mitad, más 1 legislador en cada cámara, sean posibles los siguientes supuestos: que una reforma sea aprobada incluso por una cantidad de votos menor a la mitad de los representantes del pueblo (Diputados) o de los representantes del pacto federal (Senadores), que la aprobación se logre con los votos de un solo partido (cuya cantidad de legisladores sean las 2/3 partes de los presentes), o incluso con la asistencia de los legisladores de un solo partido; por lo anterior, existe el riesgo de que una reforma constitucional sea aprobada o rechazada por un solo partido político.

Además la aprobación de las reformas deberá ser por el voto de las 2/3 partes del total de los miembros de cada cámara del Congreso de la Unión.

- El presidente de la República tendrá la facultad de sanción o veto y este no será un acto meramente protocolario, sino que la intención es que tal funcionario

³⁸⁴ Lo que sería equivalente a 375 del total de 500 Diputados y 96 Senadores de un total de 128.

³⁸⁵ Más de la mitad de cada cámara, es decir: 251 diputados y 65 senadores.

deberá asegurarse de que no se vulnere el núcleo de la Constitución, por lo que en ese momento se realiza un control material.

En el caso de que el presidente realice el veto, devolverá el proyecto con sus observaciones a fin de que sea analizado y debatido por cada cámara y en su caso elaboren las modificaciones que consideren apropiadas.

Si cada cámara vuelve a aprobar con el voto de las 2/3 partes del total de los miembros, el proyecto de reforma, ya sea con los cambios o en los mismos términos que la primera vez, la reforma quedará aprobada.

Ahora bien, el estudio que haga el presidente de la República para vigilar que no se vulnere el núcleo de la Constitución, se pretende asegurar a partir de un control horizontal que tiene que ver con el hecho de que el presidente de la República no realizará tal actividad de control de manera aislada. Como supone el refrendo ministerial previsto en el artículo 92 de nuestra Constitución federal: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."³⁸⁶

Para ser específicos, en el caso de las reformas constitucionales si bien la firma es un requisito, mi propuesta se detalla en los siguientes términos: se especifica que el proyecto aprobado también se pasará a observación del titular o titulares de la Secretaría o Secretarías del ramo que corresponda, así como, del Ombudsman nacional cuando se trate de reformas en materia de Derechos Humanos. Tales funcionarios darán su opinión y una vez que el presidente emita su sanción o veto, en cualquiera de los dos supuestos, los funcionarios involucrados deberán firmar dicho acto.

- Después de la aprobación por las 2/3 partes del total de los miembros de cada Cámara del Congreso de la Unión, así como la aprobación de las legislaturas locales y la sanción del presidente de la República; tratándose de reformas que se refieran a los derechos reconocidos en el artículo 1o, o bien al núcleo constitucional (no se excluye que en el mismo estén incluidos los Derechos Humanos) la reforma deberá ser sometida a referéndum. La reforma quedará aprobada con el voto

³⁸⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, México.

afirmativo de más de la mitad de los votantes, siempre que tal cantidad supere lo equivalente a 1/4 parte de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

La oportunidad de realizar un referéndum se toma de la experiencia colombiana pero sobre todo peruana, a lo que se suma que es oportuno considerar que “[...] en nuestros días la legitimidad de los regímenes políticos está definida en función de la capacidad de participación política de su ciudadanía. Esa participación se da en el marco de las instituciones de la democracia representativa.”³⁸⁷ “Y consulta popular directa sigue vinculada al concepto de soberanía ejercido hacia adentro (cambio constitucional) o hacia afuera (declaración de independencia).”³⁸⁸

Además de que “[...] han defendido con vigor la tesis de la limitación del órgano revisor Luis Felipe Canudas, Jorge Carpizo e Ignacio Burgoa, quienes han sostenido la existencia de decisiones fundamentales que por su elevada jerarquía sólo al pueblo incumbe reformar.”³⁸⁹

A su vez la inclusión de la aprobación mediante referéndum tiene el propósito de promover la cultura y educación de la ciudadanía que permita transitar a una verdadera democracia participativa e informada, además del empoderamiento de la sociedad civil, lo cual ratificará que todo representante del pueblo, así como, todo poder constituido queda supeditado al servicio del poder soberano.

- Finalmente en el proceso de reforma constitucional será posible omitir el referéndum antes mencionado, siempre y cuando la aprobación de la reforma por parte de las cámaras del Congreso de la Unión se obtenga en 2 legislaturas ordinarias sucesivas con una votación en cada cámara y en cada legislatura, de al menos 2/3 del total de los miembros de cada cámara.

Esto permitiría que una variedad de representantes de diversos partidos políticos y en diferentes momentos tengan la oportunidad de analizar la reforma y de ser realmente necesario la misma sea aprobada. Sobre todo las dos últimas

³⁸⁷ Prud'homme, Jean-François, *op. cit.*, p. 23.

³⁸⁸ *Ibidem*, pp. 34, 35.

³⁸⁹ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 696.

propuestas a su vez, serán impedimento para que una reforma se realice sin en debate y análisis minucioso, o en palabras coloquiales, en “*fast track*”.³⁹⁰

Las propuestas anteriores consisten en límites formales e intrínsecamente se comienza a incluir en el ideario, la existencia de límites materiales que vienen acompañados de la responsabilidad de ser el representante del poder soberano, así como, de la acotación que significa ser parte de un poder constituido,

A su vez con se hace obligatorio un control del procedimiento entre los múltiples actores y filtros y si bien dicho control es formal y cuantitativo, las propuestas planteadas conllevan además un control material, político y social.

4.2.2 Control posterior

Primera.- Sobre el parámetro de control para realizar el examen correctivo se propone que el mismo sea compuesto por el núcleo esencial de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales como parte de la norma suprema con un enfoque internacional y los Derechos Humanos como parámetro de control y regularidad; me explico:

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007 la SCJN resolvió:

[...] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que, a partir de ésta, se realiza el estudio en torno a la adecuación y sujeción de las normas jurídicas inferiores al texto de la Norma Fundamental.

³⁹⁰ Véase notas periodísticas en las que se observa que por presiones externas (atentan en contra de la soberanía de México) se aprobó con celeridad un paquete de reformas (de leyes ordinarias) en materia laboral, lo cual no exime que la Constitución pueda sufrir la misma suerte o atentado.

Navarro, María Fernanda, “Diputados pisan el acelerador para avalar la reforma laboral... esto dice el dictamen”, *Forbes*, México, 8 de abril 8 de 2019, <https://www.forbes.com.mx/diputados-ponen-fast-track-a-reforma-laboral-esto-dice-el-dictamen/>

Flores, Zenyazen, “Comisiones del Senado aprueban en menos de 1 hora la reforma laboral”, *El Financiero*, México, 29 de abril de 2019, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/comisiones-del-senado-aprueban-en-fast-track-la-reforma-laboral-y-pasa-al-pleno>

Ahora bien, en el presente caso, se pretende el examen de una norma constitucional a la luz de otra norma constitucional, lo que llevaría, en caso extremo, a declarar la invalidez de la propia Constitución y, con ello, su consecuente violación por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [...]"³⁹¹

Es decir, el argumento de la Suprema Corte se basa en que una reforma es parte de la constitución y por consiguiente es constitucional y no se puede decir que la constitución no es constitucional, pero lo anterior no es del todo cierto, ni una afirmación oportuna en la práctica.

Pongo dos ejemplos: Imaginemos que el día de hoy con el notable dinamismo en el texto constitucional, las presiones externas y diversos intereses, se aprobara una reforma constitucional en la cual se cumpliera cabalmente con todo el proceso de reforma y los requisitos correspondientes según el texto vigente, y en el contenido, dicha reforma desapareciera la República e instituyera la Monarquía como forma del Estado mexicano; o en otro supuesto, se aprobara una reforma constitucional que eliminara la prohibición de la pena de muerte y de la tortura incluso ante los supuestos de excepción previstos en el artículo 29 constitucional, ¿dichas reformas serían constitucionales?

En un sentido exegético y estrictamente formal sí, toda vez que se habrían cumplido los requisitos para aprobar tales cambios, **pero de fondo no**, por lo que de hecho se estaría quebrantando el núcleo esencial de la Constitución, es decir, las decisiones del poder constituyente con más alto valor.

Explico: En el primer supuesto de reforma se estaría violentando una decisión fundamental que estuvo a cargo del poder soberano, y es posible afirmarlo en tanto el poder constituyente que expidió la Constitución de 1917 previó desde un primer momento que México sería una República y cabe recordar que el poder constituyente es distinto al poder reformador³⁹².

³⁹¹ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007, *op. cit.* p. 46.

³⁹² Véase lo referente a la teoría y diferencias entre estos dos poderes y su relación con el poder soberano en el Capítulo I.

En el segundo supuesto, dicha reforma indudablemente violaría el artículo 1 de la Constitución, los Derechos Humanos como parámetro de control y regularidad, así como los tratados internacionales.³⁹³

Lo anterior si bien no son cambios constitucionales que se hayan materializado aún, eso no implica que no haya reformas sobre las cuales hubo notable reticencia tal como lo fue la correspondiente a la Guardia Nacional.³⁹⁴

A tal preocupación se debe sumar que en realidad, al día de hoy no hay forma de asegurar que aquella fue una decisión del poder soberano y ni siquiera de que el mismo tenga algún mecanismo en defensa ante una reforma que sería evidentemente contraria al contenido de la constitución.

Por lo anteriormente expuesto, se justifica la propuesta de una integración robusta del parámetro de control por los siguientes elementos:

En el caso del control formal, se basa en verificar el cumplimiento del proceso y requisitos para la aprobación de la reforma constitucional, mismos que se regulan en el artículo 135 constitucional, con las modificaciones de las propuestas mencionadas en el apartado correspondiente al control previo.

Tratándose del control material será:

- El núcleo esencial de la Constitución federal.

³⁹³ Artículo 4.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 4. Derecho a la Vida

[...]

3. No se restablecerá la pena de muerte en los Estados que la han abolido.

Artículo 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal

[...]

2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

³⁹⁴ A manera de ejemplo, véase: *CNDH, ONU y académicos coinciden en que Guardia Nacional no resolvería inseguridad; piden mando civil*, México, Cámara de Diputados, Boletín N°. 06 (Bol. 0860), 10 de enero de 2019, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Audiencias-Publicas-sobre-la-Guardia-Nacional/Prensa/Boletines/06-Bol.-0860-CNDH-ONU-y-academicos-coinciden-en-que-Guardia-Nacional-no-resolveria-inseguridad-piden-mando-civil>

- Todos los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado.

Estos dos elementos atendiendo a que ambos son parte de la ley suprema de México, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución vigente, y considerando el principio *pacta sunt servanda*, que implica que todo tratado firmado, obliga a su estricto cumplimiento a los firmantes

- Los Derechos Humanos.

Estos deben ser parte del parámetro por medio del cual se realice el control material de las reformas a la Constitución, atendiendo a la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

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

[...] De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., [...] **ampliación del catálogo de derechos humanos** previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente **puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional**. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, **constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano**.

[...]

(Jurisprudencia P./J. 20/2014) ³⁹⁵

³⁹⁵ Jurisprudencia P./J. 20/2014, *op. cit.*

Segunda.- Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sea el órgano encargado de realizar el control judicial formal y material, sin la necesidad de instituir un nuevo órgano como tribunal constitucional.

Esto implica que el control posterior será eminentemente (aunque no exclusivo) de carácter judicial, lo que se apoya en la manifestación del ex ministro de la SCJN Góngora Pimentel: “La Constitución, [...] es un texto vivo y dinámico, y en buena medida lo es gracias a la participación del Poder Judicial [...]”.³⁹⁶

¿Por qué he propuesto que el órgano encargado de realizar el control posterior de carácter judicial sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación? Para resolverlo debo comenzar por expresar que a lo largo del estudio comparado en otros regímenes donde se realiza un control judicial de las reformas constitucionales, advertí que la existencia de un Tribunal constitucional no ha sido determinante o al menos no se puede comprobar que tiene una relación directa con el efecto que pueda tener el control realizado a las reformas constitucionales, en otras palabras, tal parece que lo determinante no es el órgano que realiza el control judicial (me refiero a que lo relevante no es la existencia de un tribunal constitucional) sino la función, sus alcances y su comportamiento en relación con la objetividad y el control del poder sin caer en la concentración o el abuso del mismo.

Por ello, en los países estudiados se observa que los tribunales constitucionales que realizan el control no tienen características idénticas, aunque dos aspectos resultan comunes, por un lado su naturaleza y por otro su función.

En cuanto a la naturaleza resulta imprescindible que los órganos judiciales encargados del control sean autónomos, esto implica que las decisiones de sus integrantes no estén supeditadas a presiones o intereses externos. Referente a la función, lo imprescindible es que sean los guardianes de la constitución quienes tengan la legitimidad y la facultad legal para ejercer el control con el análisis que el mismo implique.

El autor Humberto Nogueira ha expresado que ciertos aspectos formales y materiales caracterizan a un tribunal constitucional, a saber: son órganos

³⁹⁶ Góngora Pimentel, Genaro David, *op. cit.*, p. 240.

constitucionales, son órganos jurisdiccionales, son independientes (se refiere a la no intervención de otro órgano en sus funciones), deben estar conformados por magistrados letrados e imparciales, son órganos permanentes, resuelven a través de procedimientos contenciosos constitucionales que son de su competencia especializada, dictan sentencias con valor de cosa juzgada, deben estar dotados de autonomía administrativa y reglamentaria y considera que por lo regular los magistrados son nombrados por autoridades políticas.³⁹⁷

Por otra parte el jurista Roberto Ávila explica:

El tribunal constitucional es pues, una institución defensora del régimen constitucional democrático, [...] pero además, es un factor que contribuye a la consecución de la democracia y a la consolidación de la misma [...]

Por lo anterior, un tribunal de la constitucionalidad debe ser garante de que no se socaven los principios fundamentales del régimen democrático en el que se desarrolla; en ese sentido debe vigilar que una reforma a la ley suprema, no se convierta en los hechos en un acto derogatorio de la misma, por anular o contradecir los principios fundamentales de la misma.³⁹⁸

Mientras que la jurista Carla Huerta expuso:

[...] la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México, participa en el equilibrio de los poderes de dos maneras: en su carácter de órgano constituido que ejerce funciones de control al preservar el equilibrio en las relaciones entre la autoridad y los gobernados, así como en su función de tribunal constitucional que asegura la supremacía de la Constitución. En la realización de estas funciones se manifiesta su auténtico carácter de órgano de control de la constitucionalidad”³⁹⁹

³⁹⁷ Nogueira Alcalá, Humberto, *La jurisdicción constitucional y los tribunales constitucionales de Sudamérica en la alborada del siglo XXI*, México, Porrúa, 2004, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, No. 2, pp. 49-53.

³⁹⁸ Ávila Ornelas, Roberto, “Control judicial de las reformas constitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en Soto Flores, Armando (coord.), *Grandes Temas Constitucionales. Derecho Procesal Constitucional*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHRM, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 177.

³⁹⁹ Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, p. 15.

Y el juez mexicano de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Eduardo Ferrer ha dicho: “Materialmente, el tribunal constitucional es el órgano jurisdiccional de mayor jerarquía que tiene la función esencial de interpretar en forma terminal las normas constitucionales.”⁴⁰⁰

Por lo anterior y de conformidad con una de las conclusiones referidas en páginas anteriores, no resulta imprescindible que se instaure un órgano nuevo como tribunal constitucional, toda vez que tal como se observó en los países estudiados, los tribunales o cortes constitucionales de dichos países no son idénticas entre sí, lo que refleja que la importancia no radica en el órgano sino en las características y funciones del mismo.

Con las citas anteriores, podemos observar que nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo tribunal de nuestro país, autónomo en cuanto su administración, regulación y organización interna, sus decisiones no dependen de las instrucciones, vigilancia o control de otro órgano; además de ser el intérprete de la Constitución y tener a su cargo la defensa de la constitucionalidad del ordenamiento jurídico.

Con ello no pretendo convencer de que la Corte es un órgano perfecto o entrar a la discusión de si es o no un tribunal constitucional; sino reflejar que cumple con los elementos necesarios para equipararse a un tribunal constitucional y realizar el control judicial de las reformas constitucionales.

Ahora bien:

Resulta indispensable la existencia de un medio procesal que garantice el cumplimiento a los límites formales y materiales del órgano revisor de la carta magna. **La idea de un poder reformador absoluto de la Constitución es impensable**, pero otro aspecto que también resulta urgente tratar es que el **órgano controlador de tales actos también requiere de límites en su actuar.**⁴⁰¹

⁴⁰⁰ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002, p. 57.

⁴⁰¹ Carpizo, Enrique, *op. cit.*, p. 59.

Por ello, no se puede permitir que la Suprema Corte realice el control sin tener algún límite y control sobre su actuar, aún y cuando tenga la plenitud de la jurisdicción constitucional, porque como se ha visto en la trayectoria jurisdiccional analizada en el Capítulo I, en diferencia de algunos meses las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se han caracterizado por su volatilidad o dinamismo en sentidos opuestos sobre una misma cuestión.

Para evitar un abuso de poder y que la Suprema Corte sea un órgano que se superponga a los demás como en su momento se hizo con la figura del Supremo Poder Conservador –la historia constitucional mexicana ya demostró que dicho órgano supremo que idealmente debía la cúspide neutral de todo el poder y con ello el mejor filtro del abuso de poder, resultó lo opuesto- así como, para robustecer el control judicial, propongo en la sede de la jurisdicción constitucional la intervención de otros órganos con la finalidad de que el control judicial conviva con el control político y el control social a partir de la intervención de los ciudadanos.

Para lograr lo anterior específicamente propongo:

- Cambiar el proceso de selección de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismo que actualmente se realiza de conformidad con los

requisitos previstos en el artículo 95⁴⁰² y el proceso regulado en el artículo 96⁴⁰³, ambos de la Constitución federal vigente, según lo cual, interviene el Presidente de la República y el Senado.

En primer lugar ya no tendría lugar la intervención del presidente de la República, ni la presentación de alguna terna; así, se propone que el proceso de selección comience con una convocatoria abierta en cuyo registro se verificará que los candidatos cumplan con los requisitos objetivos previstos en la Constitución, así como, que no se encuentren sancionados en caso de ser servidores públicos.

⁴⁰² 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 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.

⁴⁰³ Artículo 96. Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

Posteriormente, los aspirantes deberán realizar un examen teórico y práctico especializado en Derecho, Derechos Humanos y justicia constitucional, a partir del cual, los aspirantes que obtengan al menos el 75% de los aciertos, pasaran a otra etapa, la cual consistirá en audiencias públicas en las cuales serán entrevistados y se incluirán preguntas de los 3 poderes, anteriores integrantes de la Corte, asociaciones civiles y de los ciudadanos.

Finamente, la cámara de senadores del Congreso de la Unión deberá elegir entre los aspirantes, a la persona que ocupará el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero para ello se requerirá el voto favorable por mayoría de 2/3 partes del total de los miembros (no de los presentes) el Senado.

- Por otra parte, se propone que el Pleno de la Suprema Corte conozca del medio de protección que se detallará en las páginas siguientes, a manera de que dicho Pleno sea la representación concreta de la función del tribunal constitucional, para lo cual, cuando sea accionado para ejercer su facultad de realizar el control formal y material de las reformas, deberán estar presentes los 11 ministros para que se pueda sesionar y se requerirá del voto aprobatorio de 8 de los ministros para emitir la sentencia correspondiente, misma que tendrá efectos generales, con lo cual la norma será expulsada del ordenamiento jurídico.

El complemento del robustecimiento de límites y control en el caso de la acción judicial, se observa en el medio y proceso de defensa constitucional, por lo que a continuación se presenta otro bloque de propuestas que detallan y acompañan al medio de control.

- Acción de inconstitucionalidad como el medio de defensa constitucional idóneo, materializada en la *acción de defensa de la norma suprema*.

Esto tiene motivo en la definición y características propias de la acción de inconstitucionalidad, mismas que ya fueron referidas en el capítulo II del presente trabajo, por lo que sólo se retoma que: “[...] dichas acciones tienen como finalidad el analizar la posible contradicción entre una norma de carácter general con la

Constitución Federal, **un control abstracto de normas contrarias a la norma Suprema** [...] ⁴⁰⁴

Entonces, su idoneidad radica en ser un medio de control abstracto que no requiere afectación directa y concreta a la esfera de derechos y además fue diseñado para proteger el cumplimiento y vigencia de la norma suprema a fin de que en el ordenamiento jurídico no exista elemento normativo que la contravenga.

Así, aunque considero idóneo aprovechar la regulación y experiencia que ya se tiene con este medio de defensa, propongo algunas adecuaciones con la finalidad de que se ajuste al control judicial formal y material que se ha venido construyendo con base en las propuestas anteriores.

Podría decirse que se crearía un nuevo medio y proceso de control que tendrá semejanza en gran parte con la acción de inconstitucionalidad pero en el caso particular del uso de este medio para solicitar al órgano jurisdiccional a que realice el control judicial de una reforma constitucional:

El medio de control se denominaría *acción de defensa de la norma suprema* y por consiguiente será aquel medio abstracto que tendrá por objeto plantear la posible contradicción entre una reforma constitucional y el parámetro compuesto por los requisitos y procesos de reformas (límites formales), el núcleo de la Constitución, Tratados Internacionales que se encuentren en vigor y que por lo tanto sean obligatorios para México y Derechos Humanos (límites materiales).

Como uno de los sujetos que pueda ejercer la acción, se incluirá el 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Cabe aclarar que tal propuesta no se hace en un afán de desnaturalizar el carácter abstracto de la acción de constitucionalidad, pues al contrario, la misma sigue sin requerir la tiene el afectación directa a un esfera de derechos específica, sin embargo, se incluye tal actor, toda vez que se ha ignorado que también la ciudadanía puede detectar la posible contradicción con la norma suprema sin que sea necesario que esto ya le haya implicado una afectación concreta e individual.

⁴⁰⁴ Silva Ramírez, Luciano, *op. cit.*, p. 68.

Adicionalmente, una vez que se emita el acuerdo de admisión de la acción, se requerirá (es imperativo y no facultativo) a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a la Secretaría de la materia correspondiente para que en un plazo máximo de 10 días hábiles viertan sus opiniones.

Con lo anterior se pretende incluir al pueblo en el ejercicio de la acción correspondiente, así como incluir un control político y horizontal al tener que pedir las opiniones de los órganos en comento.

Finalmente, dos notas que no se incrustan en el control previo ni el control posterior, toda vez que más que propuestas son puntos que ameritan atención y que resultan de 2 deficiencias identificadas, que de resolverse podrían facilitar el control de las reformas:

Es bien sabido que si algo caracteriza a nuestra Constitución es que no está ordenada y la división entre parte dogmática y orgánica tampoco resulta del todo precisa, por lo cual, a fin de facilitar la lectura y entendimiento de la Carta Magna para de los mexicanos –lo cual permitiría una mejor vigilancia y facilitaría identificar alguna posible contradicción cuando se pretenda aprobar una reforma constitucional, o cuando esta sea emitida- parece conveniente ordenar la Constitución dotándola de una mejor estructura.

Dicha propuesta ha sido planteada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en coordinación con el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, en cuyo estudio introductorio se observa:

[...] si bien la Constitución se ha actualizado y modernizado significativamente, de tal modo que su texto vigente incorpora ya los elementos y las instituciones principales del constitucionalismo contemporáneo, lo cierto es también que las continuas reformas y adiciones que ha sufrido han dado por resultado un texto cada vez más extenso, desordenado, asistemático y descuidado desde el punto de vista técnico; en consecuencia, es evidente que la dinámica actual de enmienda al texto constitucional

ha topado ya con sus límites, por lo que resulta imperativo encontrar otras opciones que le den estabilidad y viabilidad.⁴⁰⁵

El segundo punto, consiste en que se defina el contenido del núcleo esencial de la Constitución o incluso se establezcan explícitamente las cláusulas pétreas, pues ello facilitaría que se pueda identificar si se está violando un elemento que pertenezca al núcleo de la constitución y que por lo tanto no sea posible hacerlo, asimismo, haría más ágil y precisa la tarea del órgano jurisdiccional que realice el control judicial.

El establecimiento de cláusulas pétreas o el núcleo intangible no implica que tal expresión en el texto constitucional sea de carácter limitativo, toda vez, que debe haber cabida para que a través de las determinaciones del órgano con jurisdicción constitucional dicho núcleo pueda ser aclarado, pues en todo caso ya sea que el núcleo esté expreso o no en la Constitución, en referencia al órgano judicial que realiza el control es necesario señalar que:

[...] no sólo es un mero defensor de la Constitución, sino un instrumento para que ésta genere *derecho constitucional*, ya que no sólo preserva el contenido de la ley suprema, sino que permite su realización, puesto que con su trabajo contribuye al permanente debate acerca de los valores que la norma fundamental tutela y la forma más adecuada de protegerlos.⁴⁰⁶

⁴⁰⁵ Véase en la página oficial del Estudio Académico: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado, <http://www2.juridicas.unam.mx/constitucion-reordenada-consolidada/estudio-introductorio>

⁴⁰⁶ Ávila Ornelas, Roberto, *op. cit.*, p. 176.

CONCLUSIONES

Primera.- La Carta Magna de 1917 tiene influencia de su predecesora (Constitución de 1857) y con ello se puede advertir que se identificó un núcleo regular –aunque no se afirma que sea la totalidad del contenido de la Constitución actual-, toda vez que no obstante de los cambios, luchas, diferencia de ideales y el contenido nuevo –destaca el contenido social- incorporado después de una revolución; entre la Carta Magna de 1857 y la de 1917 no hay una ruptura radical.

La diferencia del caso de Perú en el cual, la Constitución fue redactada, promulgada y publicada bajo el régimen autoritario y de represión instaurado por Alberto Fujimori, motivo por el cual cuando este renunció y salió del país la Constitución no fue bien vista por el pueblo peruano, quienes la desconocían y consideraban un resabio del régimen anterior. En consecuencia, como ya se desarrolló en el Capítulo III, tuvo lugar el caso identificado con el EXP. N.º 014-2002-AI/TC conocido por el Tribunal Constitucional relacionado con la eliminación de la firma de Fujimori y por otra parte ha habido grandes cambios a través de reformas y aun con eso, se sigue cuestionado si la Constitución peruana obedece a los ideales y realidad de dicho país, es decir, no hay totalmente un sentido de identidad y pertenencia hacia dicho documento, mismo que hoy se encuentra en crisis.

Entonces, si se toma en consideración el caso anterior y se observa cómo en México los revolucionarios consideraron que la Constitución de 1857 –siendo esta una herencia del Congreso Constituyente de las generaciones anteriores- tenía parte de la carga axiológica, teleológica, de derechos y aspiraciones adecuada para regir al país a partir del siglo XX, por lo cual, lejos de destruir pilares que ya habían ayudado a forjar la nación y que aún después de la lucha armada fueron considerados necesarios y superiores (como para seguir incorporándolos en la norma suprema), se buscó robustecer, adecuar y actualizar la Carta Magna, lo que dio como resultado la Constitución de 1917.

Segunda.- La longevidad de nuestra Constitución (más de 100 años) no es el problema principal o factor determinante que motive por qué se han realizado

numerosas reformas, ni explica la flexibilidad de facto que ahora caracteriza al documento antes referido.

También se debe subrayar que muchas de las reformas incorporadas en la Constitución habrían podido ser más breves o incluso pudieron figurar sólo en la legislación federal. Desde esta perspectiva, la reforma constitucional en México no es sólo una cuestión política y jurídica; es asimismo un problema cultural.⁴⁰⁷

Así el reciente dinamismo en nuestro texto constitucional, que deviene de la agilidad que se ha vuelto práctica cotidiana en la celeridad del debate y proceso de reformas es un problema cultural que no tiene que ver con la longevidad de la Constitución, ni porque sea un documento antiguo y desactualizado, tampoco porque sea el rechazo o desconocimiento de legitimidad del régimen que la creó.

Tercera.- El cambio del régimen presidencial por el parlamentario no es la solución a la flexibilidad constitucional de las constituciones rígidas, ni es el control para asegurar la constitucionalidad de los proyectos de reforma o las reformas, toda vez que en los regímenes que adoptaron algunas características del modelo parlamentario (Colombia y Perú) -sobre todo o con mayor presencia el segundo país- dicho factor no ha asegurado ni la existencia de un control robusto y bien definido, ni el éxito del control existente.

El problema de fondo, en definitiva, está más allá del campo de las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo o de la preponderancia presidencial. Hay otros aspectos no tanto políticos cuanto éticos, ya que no se limitan al ámbito y extensión de las facultades legales del Presidente -sino que afectan a la calidad moral y a la altura de miras con que éste desempeña su oficio-.⁴⁰⁸

⁴⁰⁷ Valadés, Diego, *op. cit.*, pp. 811, 812.

⁴⁰⁸ Lago Carballo, Antonio, "Presidencialismo o parlamentarismo una cuestión disputada", *Revista Ius et Veritas*, Perú, Núm. 10, 1995, p. 29,
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/viewFile/15472/15923>

Así, la transición hacia un régimen parlamentario no es la solución al problema identificado en el caso mexicano, o al menos no se puede decir que este sea un elemento definitorio y por lo tanto indispensable para la solución, aunque no se descarta el potencial robustecimiento del control y vigilancia entre poderes que implica la adopción de algunos rasgos de los sistemas parlamentarios.

Cuarta.- A lo largo de todo el estudio realizado en este trabajo se constata que la nación mexicana tiene bases en su Derecho constitucional y estructura del Estado para decir que la soberanía reside en el pueblo y que a partir de ello existió un poder constituyente y ahora todos los que existen son poderes constituidos, en consecuencia limitados. Así el órgano reformador debe encontrar límites en su actuar.

Quinta.- La letra de la ley, si no tiene los mecanismos para ser efectiva en la realidad es letra muerta, aún si es el texto de la propia Constitución.

El artículo 128 de nuestra Constitución vigente dispone: “Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.”⁴⁰⁹

Pero ¿nuestros gobernantes son reflejo de la sociedad y su voluntad? A mi parecer responder en sentido afirmativo o negativo y tratar de respaldar la respuesta no basta, pues en principio, aquella debe ser una pregunta constante, además, el meollo del asunto realmente versa sobre la posibilidad de asegurar que nuestros representantes siempre estarán sujetos a los límites que se les han impuesto y que estos cuentan con el respaldo para ser efectivos y reivindicados.

Sexta.- En los Estados Unidos Mexicanos se ha difuminado la diferencia entre el poder soberano y el poder reformador a tal grado que existe la confusión en la propia SCJN de que el último sea un órgano sin límites o al menos equiparable, lo cual pone en riesgo todos los pilares del Estado mexicano como lo conocemos hoy, así como los derechos, principios y más altos valores incluidos en nuestra Carta Magna. En efecto México está a merced de la voluntad del poder reformador si este no tiene un control.

⁴⁰⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, México.

Séptima.- Actualmente, en México ningún medio de control es aplicable a las reformas constitucionales, lo anterior no se debe en sí mismo al pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia, pues si bien dicho tribunal ha determinado que las reformas constitucionales no son susceptibles de control, en una lectura de fondo a tal interpretación, se concluye que en realidad no existe un medio de control adecuado, pues incluso suponiendo que la SCJN hubiera determinado que entre el amparo, la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional y la consulta popular, alguno es procedente en contra de las reformas constitucionales, lo cierto es que tal mecanismo aún y con esa determinación no se podría ejecutar, toda vez que en realidad no tiene una regulación adecuada y orientada al control de las reformas.

Octava.- Que en nuestro país el órgano reformador no tiene límites claros y no existe un medio de control que los defienda, tan es así, que en las sentencias de la SCJN, esta afirma que hay límites formales y un control implícito debido a la existencia de estos y por la naturaleza del órgano reformador, sin embargo, en dichas sentencias nunca se aborda la solución ante la posibilidad de que los límites formales reconocidos sean quebrantados.

Novena.- Aún si en el ordenamiento jurídico mexicano existiera el medio de defensa diseñado y adecuado totalmente para realizar el control judicial de las reformas a la Constitución, lo cierto es que tampoco habría claridad ni uniformidad en las sentencias y probablemente peligraría la calidad de la argumentación en las sentencias, debido a la deficiencia e imprecisión en el parámetro de control.

Para comenzar, la SCJN ha sentado el criterio de que no existen límites materiales en el proceso de reforma, con lo que abre la posibilidad de que se reforme toda la Constitución inclusive en un sentido totalmente contradictorio al texto actual, por consiguiente, si el intérprete de la Constitución considera que la Constitución mexicana no tiene un núcleo esencial.

Por otra parte, aparentemente se encuentran bien definidos los límites formales en el proceso de reforma, sin embargo, como ya se hizo referencia en el Capítulo I, la regulación de tal proceso es deficiente y ambigua.

Décima.- Que exista un proceso agravado y que además se reconozca la existencia de límites materiales abona a la rigidez constitucional y no coarta la posibilidad de realizar las reformas que sean necesarias (tal como lo demuestran las cifras presentadas en el capítulo uno al respecto de la cantidad de reformas, sin que ello implique conceder que todas han sido necesarias). Asimismo, el reconocimiento de la existencia de un núcleo esencial en la Constitución no frena la voluntad del poder soberano, no lo limita, minimiza ni ancla a generaciones futuras a lo que decidieron sus predecesoras.

Evidencia de tal afirmación es que la constitución de 1824 fue una de las más rígidas, disponiendo un proceso más agravado que el actual, con la participación de dos legislaturas y con un artículo (artículo 171) que refería las prerrogativas que no eran susceptibles de ser reformadas y con lo cual el poder reformador fue confinado a una posición de subordinación al servicio del poder soberano y aun así fue posible sustituir la Constitución por una muy distinta en temas tan sustanciales como el proceso de reforma, la forma de gobierno, organización del mismo.

En otras palabras, las cláusulas pétreas (o también llamadas cláusulas de intangibilidad) no limitaron la expresión y cambio de las generaciones futuras y de considerar necesario un cambio profundo fue posible hacerlo porque así lo decidió y elaboró el poder soberano, actuando nuevamente a través del poder constituyente, en otras palabras el poder soberano no se encuentra supeditado a decisiones del pasado, salvo aquellas que haya decidido proteger de cualquier menoscabo (como ejemplo: la progresividad de los Derechos Humanos) y aquellas que así decida mantener.

ANEXO I

Relación de reformas a la Constitución Política de la República de Chile (por decreto -ley- creada y no por cantidad de artículos)⁴¹⁰

NÚMERO DE REFORMA	FECHA DE REFORMA	LEY QUE IDENTIFICA A LA REFORMA	FONDO DE LA REFORMA
1	17 de agosto de 1989	Ley N° 18.825	Modifica la Constitución Política de la República de Chile, diversos artículos sobre derechos y tratados internacionales, delitos, Senado, diputados, elecciones complementarias, tribunales, etc.
2	01 de abril de 1991	Ley N° 19.055	Reforma a la Constitución (diversos artículos) en materia de: indulto, amnistía y libertad provisional.
3	12 de noviembre de 1991	Ley N° 19.097	Modifica la Constitución Política de la República en materia de gobiernos regionales y administración comunal.
4	12 de noviembre de 1992	Ley N° 19.174	Establece la fecha de la primera elección de los

⁴¹⁰ Información consultada en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <https://www.bcn.cl/historiadela ley/nc/historia-de-la-ley/modificaciones/2422/aHR0cDovL2hpc3RvcmlhZGVsYWxleS5iY24uY2wvbmMvbGlzdGEtZGUtc mVzdWx0YW RvLW RILWJ1c3F1ZWRhL2NvbnN0aXR1Y2lvbi8%3D/#tab-2&pagina-1>

			miembros de los Consejos Regionales.
5	04 de marzo de 1994	Ley N° 19.295	Reforma constitucional que reduce la duración del mandato del presidente de la república.
6	20 de febrero de 1996	Ley N° 19.448	Reforma constitucional sobre fecha de las elecciones municipales.
7	16 de septiembre 1997	Ley N° 19.519	Crea el Ministerio Público.
8	17 de noviembre de 1997	Ley N° 19.526	Reforma a la Constitución Política de la República, sobre administración comunal.
9	22 de diciembre de 1997	Ley N° 19.541	Reforma constitucional relativa al Poder Judicial.
10	14 de enero de 1999	Ley N° 19.597	Modifica el artículo 74 de la carta fundamental en lo referente a la oportunidad para solicitar la opinión de la Corte Suprema y el plazo en que ésta deba responder.
11	16 de junio de 1999	Ley N° 19.611	Reforma de la constitución política de la república, estableciendo la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.

12	02 de octubre de 1999	Ley N° 19.634	Reforma constitucional que establece el reconocimiento de la educación parvularia.
13	05 de noviembre de 1999	Ley N° 19.643	Modifica los artículos 26, 27 y 84 de la Constitución Política de la República de Chile, sobre calificación de la elección de presidente de la república y tribunal calificador de elecciones.
14	29 de abril de 2000	Ley N° 19.671	Modifica el inciso primero del artículo 117 de la carta fundamental, relativo a la oportunidad en que han de reunirse las dos cámaras para aprobar una reforma constitucional.
15	28 de abril de 2000	Ley N° 19.672	Reforma constitucional que establece estatuto de los expresidentes de la República.
16	25 de agosto de 2001	Ley N° 19.742	Reforma constitucional que elimina la censura cinematográfica sustituyéndola por un sistema de calificación y que consagra el derecho a la libre creación artística.
17	22 de mayo de 2003	Ley N° 19.876	Reforma constitucional que establece la obligatoriedad y

			gratuidad de la educación media
18	26 de agosto de 2005	Ley N° 20.050	Reforma constitucional que introduce diversas modificaciones a la constitución política de la Republica.
19	22 de septiembre de 2005	Ley N° 20.516	Reforma constitucional que establece la obligación de otorgar defensa penal y asesoría jurídica a las personas naturales que han sido víctimas de delitos y que no pueden procurárselas por sí mismas.
20	16 de febrero de 2007	Ley N° 20.162	Modifica el numeral 10 del Artículo 19 de la Carta Fundamental, con el Objeto de Establecer la Obligatoriedad y Gratuidad del segundo nivel de transición de la educación parvularia.
21	30 de julio de 2007	Ley N° 20.193	Reforma Constitucional que establece los Territorios Especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández.
22	10 de enero de 2008	Ley N° 20.245	Reforma Constitucional que regula la entrada en vigencia

			de las Leyes Procesales que indica.
23	04 de abril de 2009	Ley N° 20.337	Reforma constitucional que modifica los artículos 15 y 18 de la carta fundamental con el objeto de consagrar el sufragio como un derecho de los ciudadanos y su inscripción automática en los registros electorales.
24	14 de mayo de 2009	Ley N° 20.346	Reforma constitucional en materia de asociacionismo municipal.
25	30 de mayo de 2009	Ley N° 20.352	Reforma constitucional que autoriza al estado de Chile para reconocer el estatuto de roma, que crea La Corte Penal Internacional.
26	12 de junio de 2009	Ley N° 20.354	Reforma constitucional que modifica la fecha de elección de presidente de la república.
27	28 de octubre de 2009	Ley N° 20.390	Reforma constitucional en materia de gobierno y administración regional.
28	04 de enero de 2010	Ley N° 20.414	Reforma constitucional en materia de transparencia, modernización del estado y calidad de la política.
29	27 de abril de 2011	Ley N° 20.503	Reforma constitucional relativo a la súper vigilancia y control de armas.

30	04 de julio de 2011	Ley N° 20.515	Reforma constitucional para adecuar los plazos vinculados a las elecciones presidenciales.
31	11 de julio de 2011	Ley N° 20.516	Reforma Constitucional que establece la obligación de otorgar defensa penal y asesoría jurídica a las personas naturales que han sido víctimas de delitos y que no pueden procurárselas por sí mismas
32	06 de marzo de 2012	Ley N° 20.573	Reforma Constitucional sobre Territorios Especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández.
33	15 de diciembre de 2012	Ley N° 20.644	Reforma Constitucional que establece un mecanismo transitorio para la elección de Consejeros Regionales.
34	11 de diciembre de 2013	Ley N° 20.710	Reforma Constitucional que establece la Obligatoriedad del Segundo Nivel de Transición y crea un Sistema de Financiamiento Gratuito desde el Nivel Medio Menor.
35	15 de febrero de 2014	Ley N° 20.725	En materia de integración de la Cámara de Diputados.
36	03 de mayo de 2014	Ley N° 20.748	Regula el ejercicio del sufragio de los ciudadanos

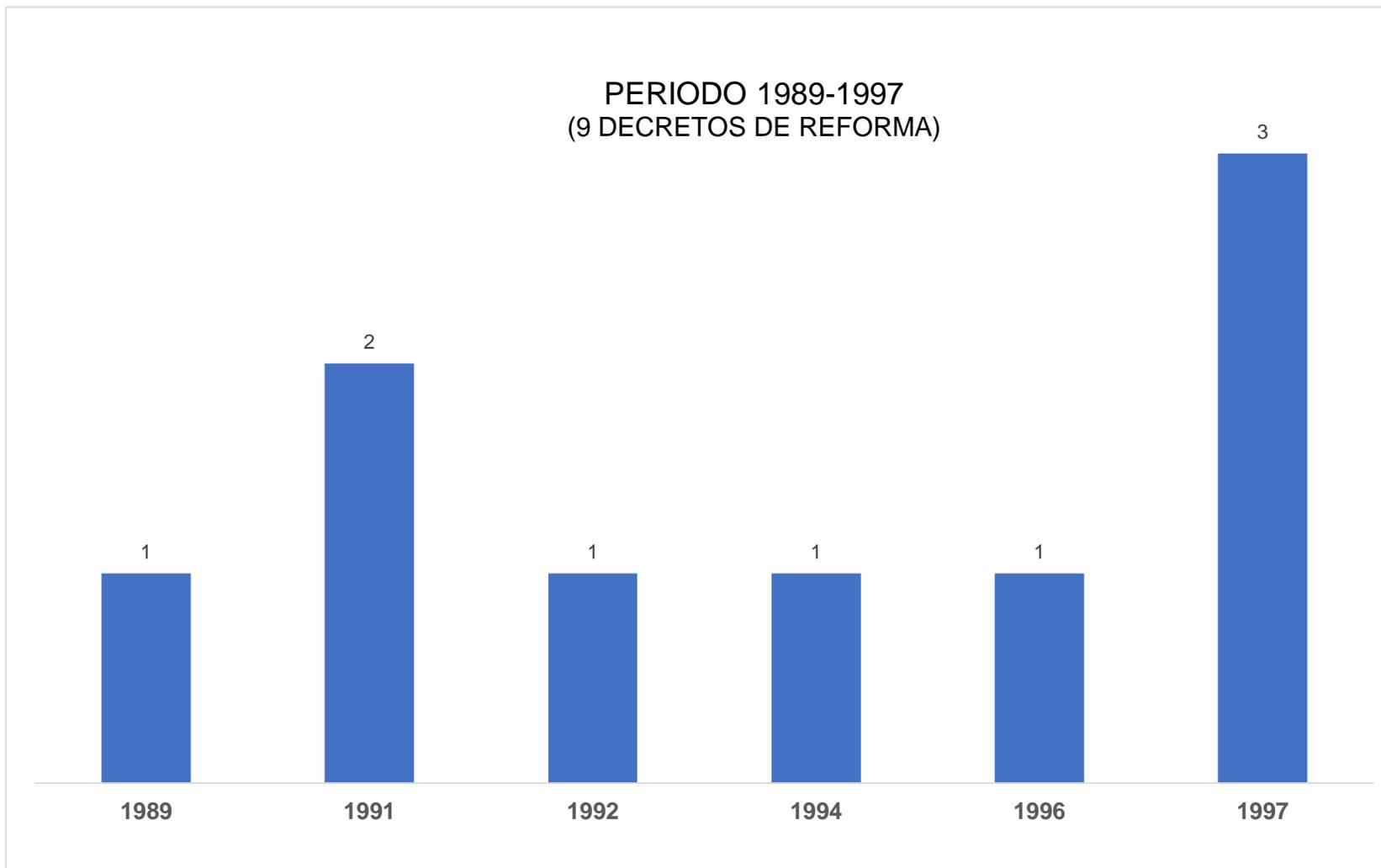
			que se encuentran fuera del país.
37	21 de julio de 2015	Ley N° 20.854	Establece la obligación de las autoridades del Congreso Nacional a rendir una cuenta pública anual.
38	20 de octubre de 2015	Ley N° 20.860	Reforma constitucional que otorga autonomía constitucional al servicio electoral.
39	16 de noviembre de 2015	Ley N° 20.870	Establece la cesación en los cargos de parlamentario, alcalde, consejero regional y concejal, por infracción grave a las normas sobre transparencia, límites y control del gasto electoral.
40	05 de enero de 2017	Ley N° 20.990	Dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional.
41	04 de mayo de 2017	Ley N° 21.011	Modifica la fecha de la cuenta que debe rendir el Presidente de la República ante el Congreso Pleno.

Gráfica 1



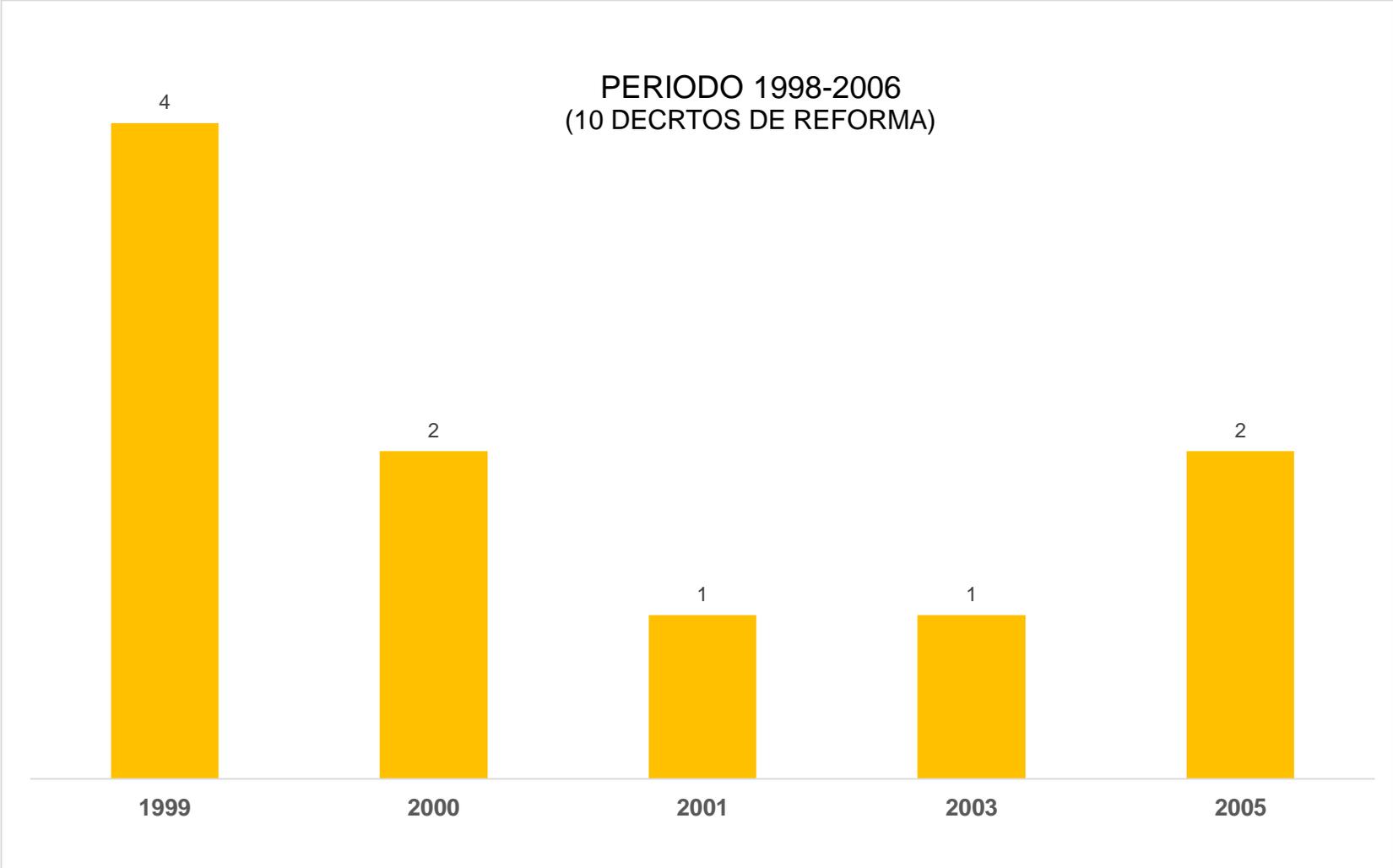
Fuente: Elaboración propia

Gráfica 2



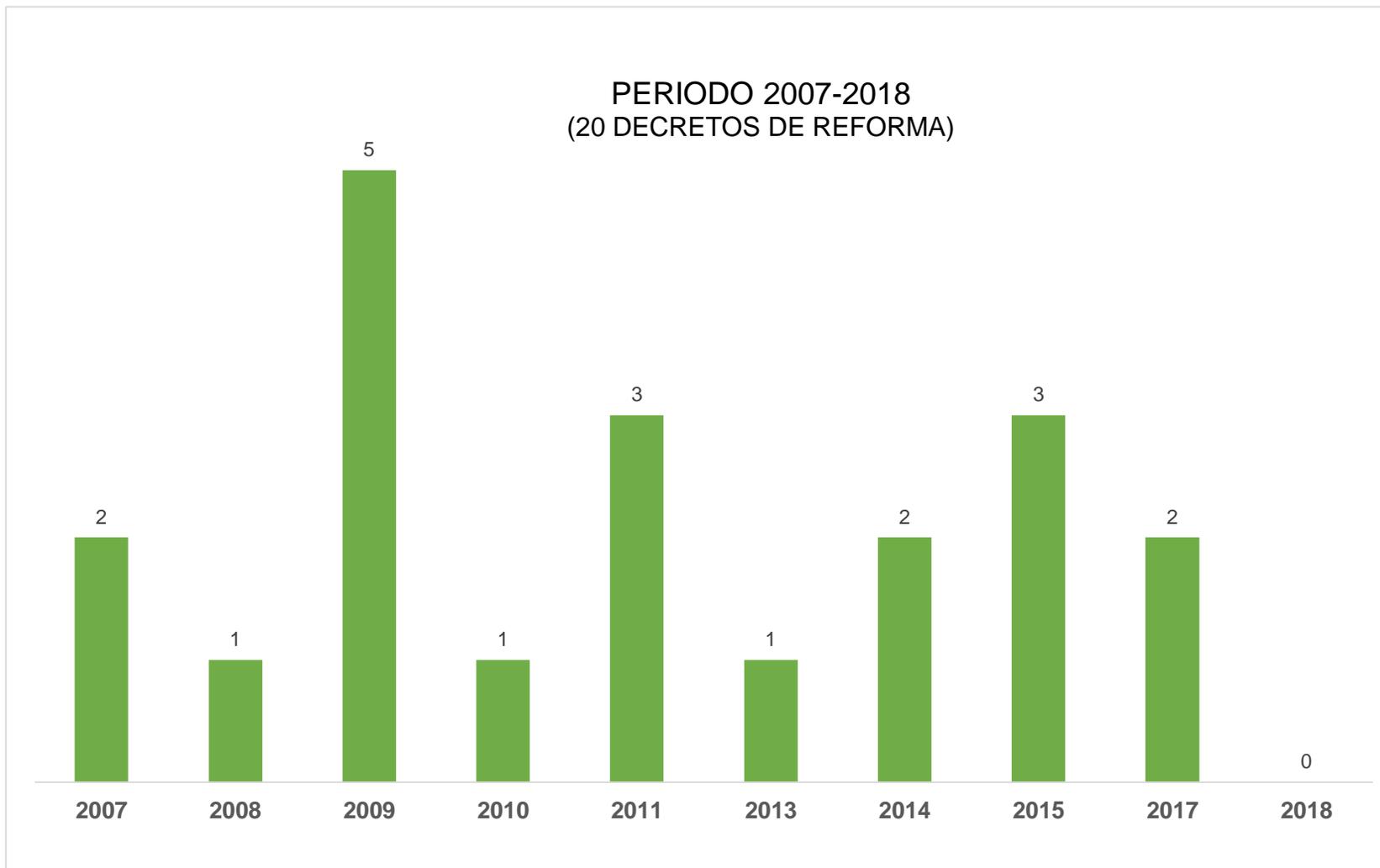
Fuente: Elaboración propia

Gráfica 3



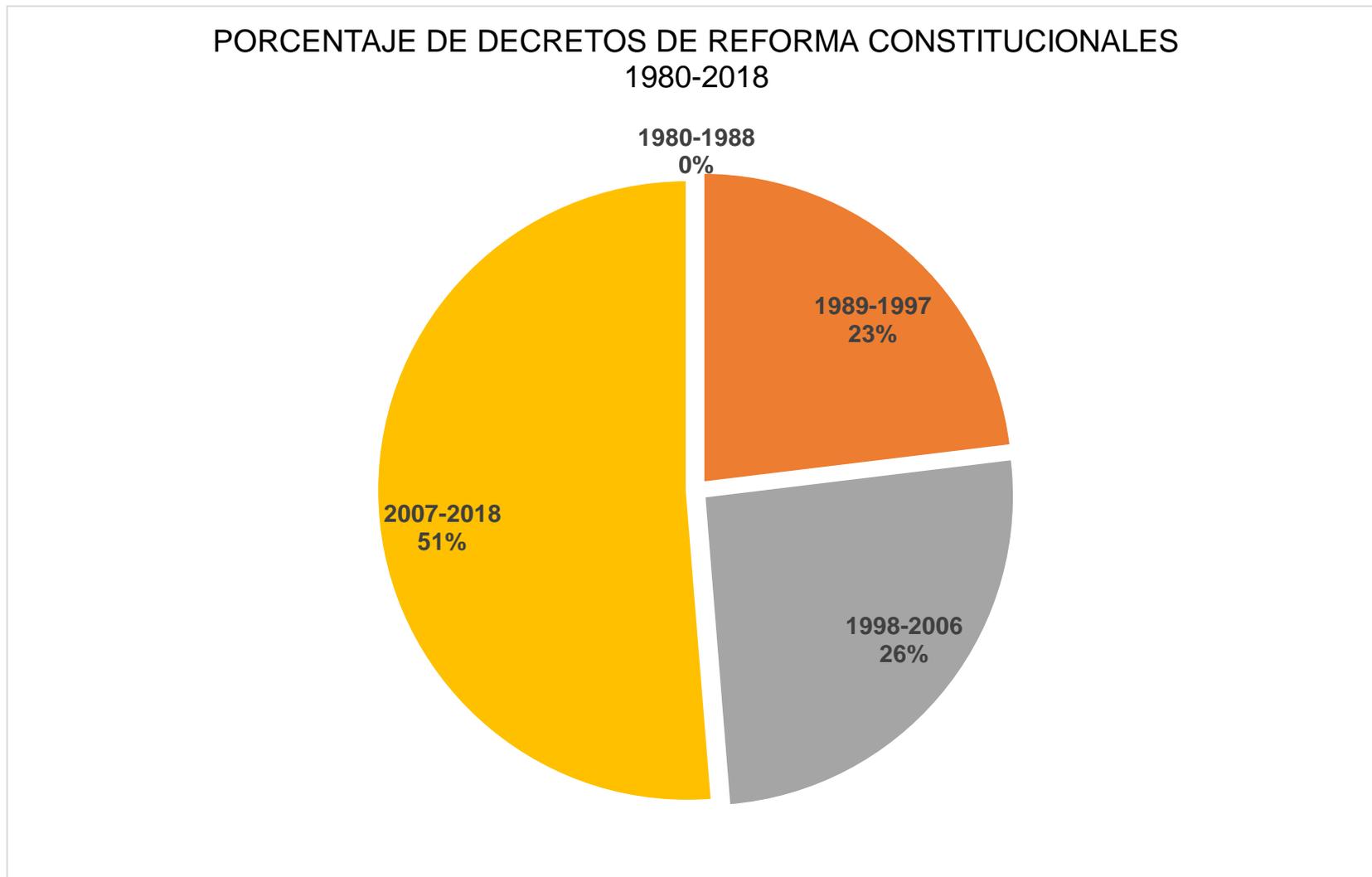
Fuente: Elaboración propia

Gráfica 4



Fuente: Elaboración propia

Gráfica 5



Fuente: Elaboración propia

ANEXO II

Relación de reformas a la Constitución Política de Colombia (por decreto -ley- creada y no por cantidad de artículos)⁴¹¹

NÚMERO DE REFORMA	FECHA DE REFORMA	LEY QUE IDENTIFICA A LA REFORMA	FONDO DE LA REFORMA
1	Agosto de 1993	Acto Legislativo 1 de 1993	Por medio del cual se erige a la ciudad de Barranquilla, capital del departamento del Atlántico, en Distrito Especial, Industrial y Portuario.
2	24 noviembre de 1993	Acto Legislativo 2 de 1993	Por el cual se adoptan medidas transitorias.
3	16 diciembre 1993	Acto Legislativo 3 de 1993	Por el cual se adicionan los artículos 134 y 261 de la Constitución Política de Colombia.
4	1 diciembre 1995	Acto Legislativo 1 de 1995	Por el cual se adiciona el artículo 357 de la Constitución Política.
5	21 diciembre 1995	Acto Legislativo 2 de 1995	Por medio del cual se adiciona el artículo 221 de la Constitución Política

⁴¹¹ Información consultada en la página web de la Secretaría General del Senado de la República de Colombia <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

6	17 enero 1996	Acto Legislativo 1 de 1996	Por el cual se modifican los artículos 299 y 300 de la Constitución Política.
7	17 diciembre 1997	Acto Legislativo 1 de 1997	Por medio del cual se modifica el artículo 35 de la Constitución Política. Nota: Declarado Inexequible Parcialmente
8	10 agosto 1999	Acto Legislativo 1 de 1999	Por el cual se reforma el artículo 58 de la Constitución Política.
9	23 agosto 2000	Acto Legislativo 1 de 2000	Por el cual se modifica el inciso 1° del artículo 322 de la Constitución Política de Colombia.
10	18 agosto 2000	Acto Legislativo 2 de 2000	Por el cual se modifica el artículo 52 de la Constitución Política de Colombia.
11	1 agosto 2001	Acto Legislativo 1 de 2001	Por el cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política.
12	31 diciembre 2001	Acto Legislativo 2 de 2001	Por medio del cual se adiciona el artículo 93 de la Constitución.
13	31 enero 2002	Acto Legislativo 1 de 2002	Por el cual se reforma el artículo 96 de la Constitución Nacional.
14	7 agosto 2002	Acto Legislativo 2 de 2002	Por el cual se modifica el período de los

			gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles.
15	20 diciembre 2002	Acto Legislativo 3 de 2002	<p>Por el cual se reforma la Constitución Nacional.</p> <p>El Artículo 5 establece: 'El presente Acto Legislativo rige a partir de su aprobación, pero se aplicará de acuerdo con la gradualidad que determine la ley y únicamente a los delitos cometidos con posterioridad a la vigencia que en ella se establezca. La aplicación del nuevo sistema se iniciará en los distritos judiciales a partir del 1o. de enero de 2005 de manera gradual y sucesiva. El nuevo sistema deberá entrar en plena vigencia a más tardar el 31 de diciembre del 2008.</p>
16	3 julio 2003	Acto Legislativo 1 de 2003	<p>Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Nota: Declarado Inexequible Artículo 17</p>

17	19 diciembre 2003	Acto Legislativo 2 de 2003	Por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia, para enfrentar el terrorismo. Nota: Declarado Inexequible en su totalidad
18	8 enero 2004	Acto Legislativo 1 de 2004	Pérdida de Derechos Políticos.
19	28 diciembre 2004	Acto Legislativo 2 de 2004	Por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.
20	25 julio 2005	Acto Legislativo 1 de 2005	Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.
21	25 julio 2005	Acto Legislativo 2 de 2005	Por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política.
22	29 diciembre 2005	Acto Legislativo 3 de 2005	Por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política.
23	27 junio 2007	Acto Legislativo 1 de 2007	Por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300

			y 313 de la Constitución Política de Colombia.
24	6 julio 2007	Acto Legislativo 2 de 2007	Por medio del cual la ciudad de Buenaventura se organiza como distrito especial industrial, portuario y biodiverso.
25	10 julio 2007	Acto Legislativo 3 de 2007	Por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política.
26	11 julio 2007	Acto Legislativo 4 de 2007	Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.
27	26 diciembre 2008	Acto Legislativo 1 de 2008	Por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política. Nota: Declarado Inexequible
28	14 julio 2009	Acto Legislativo 1 de 2009	Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.
29	21 diciembre 2009	Acto Legislativo 2 de 2009	Por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política.
30	31 mayo 2011	Acto Legislativo 1 de 2011	Por el cual se adiciona el párrafo del artículo 183 de la Constitución Política de Colombia.

			Nota: Declarado Inexequible Parcialmente
31	21 junio 2011	Acto Legislativo 2 de 2011	Por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el artículo 77 de la Constitución Política de Colombia.
32	1 julio 2011	Acto Legislativo 3 de 2011	Por el cual se establece el principio de la sostenibilidad Fiscal.
33	7 julio 2011	Acto Legislativo 4 de 2011	Por medio del cual se incorpora un artículo transitorio a la Constitución Política de Colombia. Nota: Declarado Inexequible
34	18 julio 2011	Acto Legislativo 5 de 2011	Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones
35	24 noviembre 2011	Acto Legislativo 6 de 2011	Por el cual se reforma el numeral 4 del artículo 235, el artículo 250 y numeral 1 del artículo 251 de la Constitución Política.
36	31 julio 2012	Acto Legislativo 1 de 2012	Por medio del cual se establecen instrumentos

			jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
37	28 diciembre 2012	Acto Legislativo 2 de 2012	Por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia. Nota: Declarado Inexequible
38	15 julio 2013	Acto Legislativo 1 de 2013	Por el cual se modifica el artículo 176 de la Constitución Política, para fortalecer la representación en el Congreso de la República de los colombianos residentes en el exterior.
39	25 junio 2015	Acto Legislativo 1 de 2015	Por el cual se reforma el artículo 221 de la Constitución Política de Colombia.
40	1 julio 2015	Acto Legislativo 2 de 2015	Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones.
41	7 julio 2016	Acto Legislativo 1 de 2016	Se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y

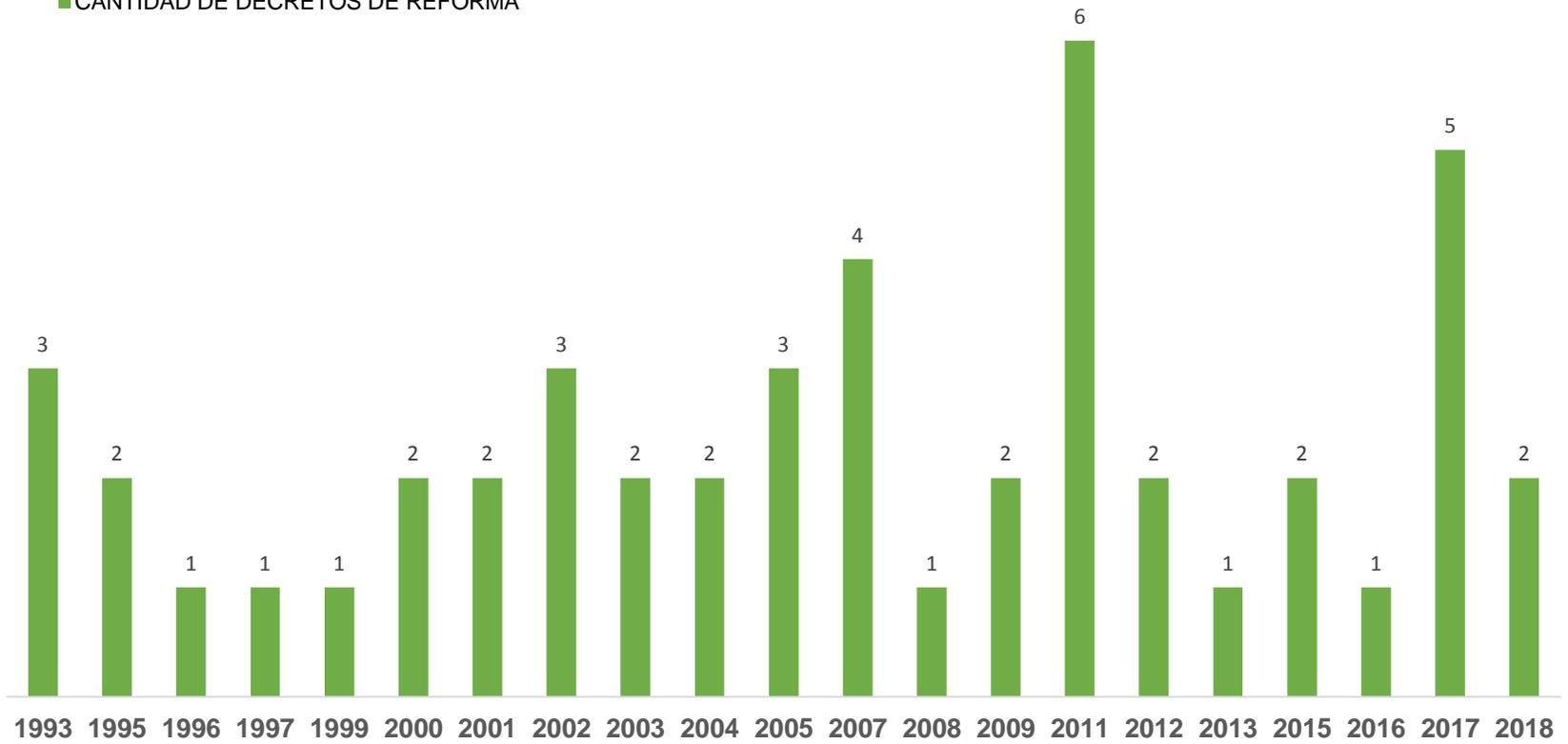
			asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.
42	4 abril 2017	Acto Legislativo 1 de 2017	Se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones.
43	11 mayo 2017	Acto Legislativo 2 de 2017	Se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera.
44	23 mayo 2017	Acto Legislativo 3 de 2017	Se regula parcialmente el componente de reincorporación política del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

45	8 septiembre 2017	Acto Legislativo 4 de 2017	Se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política.
46	29 noviembre 2017	Acto Legislativo 5 de 2017	Se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado.
47	18 enero 2018	Acto Legislativo 1 de 2018	Se modifican los artículos 186, 234 y 235 de la Constitución Política y se implementan el derecho a la doble instancia y a impugnar la primera sentencia condenatoria.
48	17 julio 2018	Acto Legislativo 2 de 2018	Se modifican los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia.

Gráfica 1

REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DESDE SU ENTRADA EN VIGOR 1991 A 2018

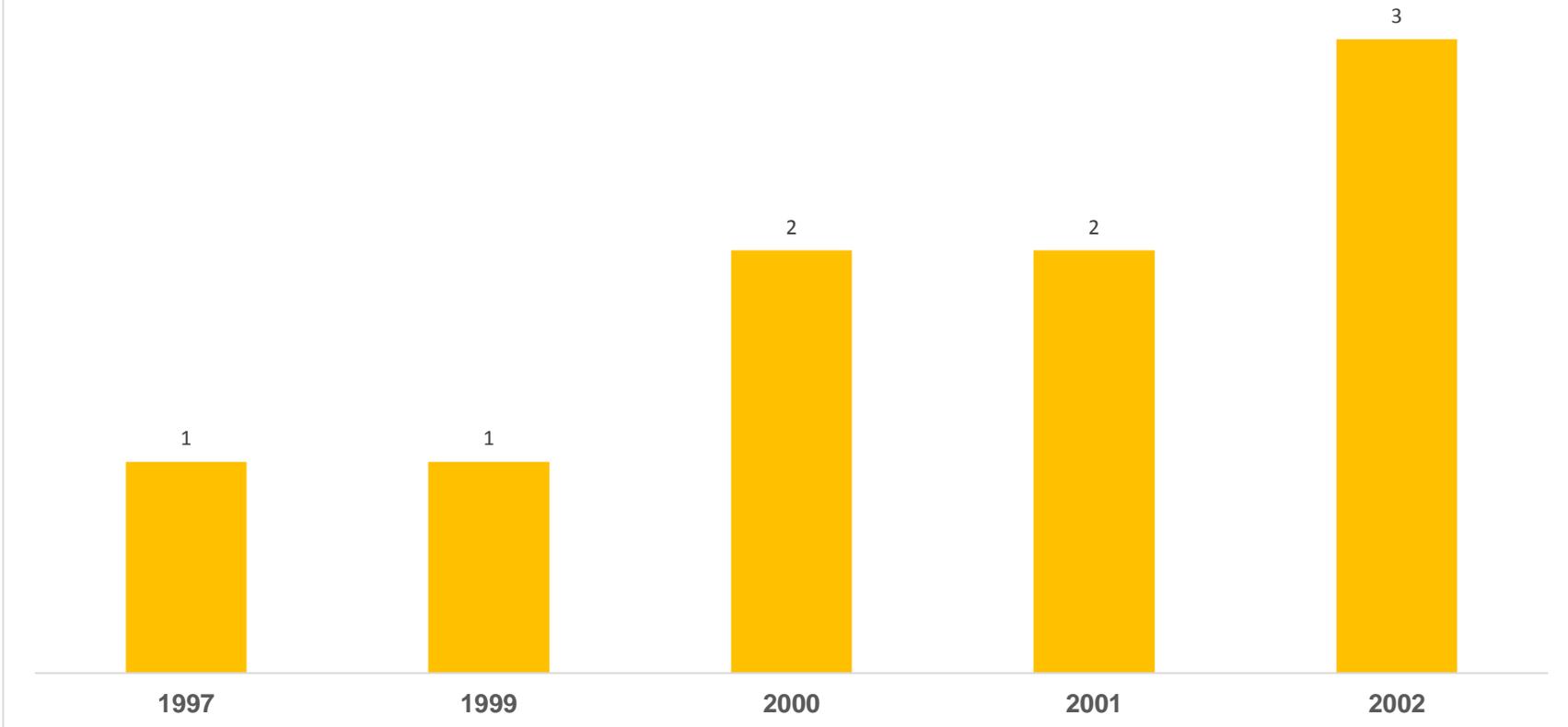
■ CANTIDAD DE DECRETOS DE REFORMA



Fuente: Elaboración propia

Gráfica 2

PERIODO 1997-2002
(9 DECRETOS DE REFORMA)



Fuente: Elaboración propia

Gráfica 3

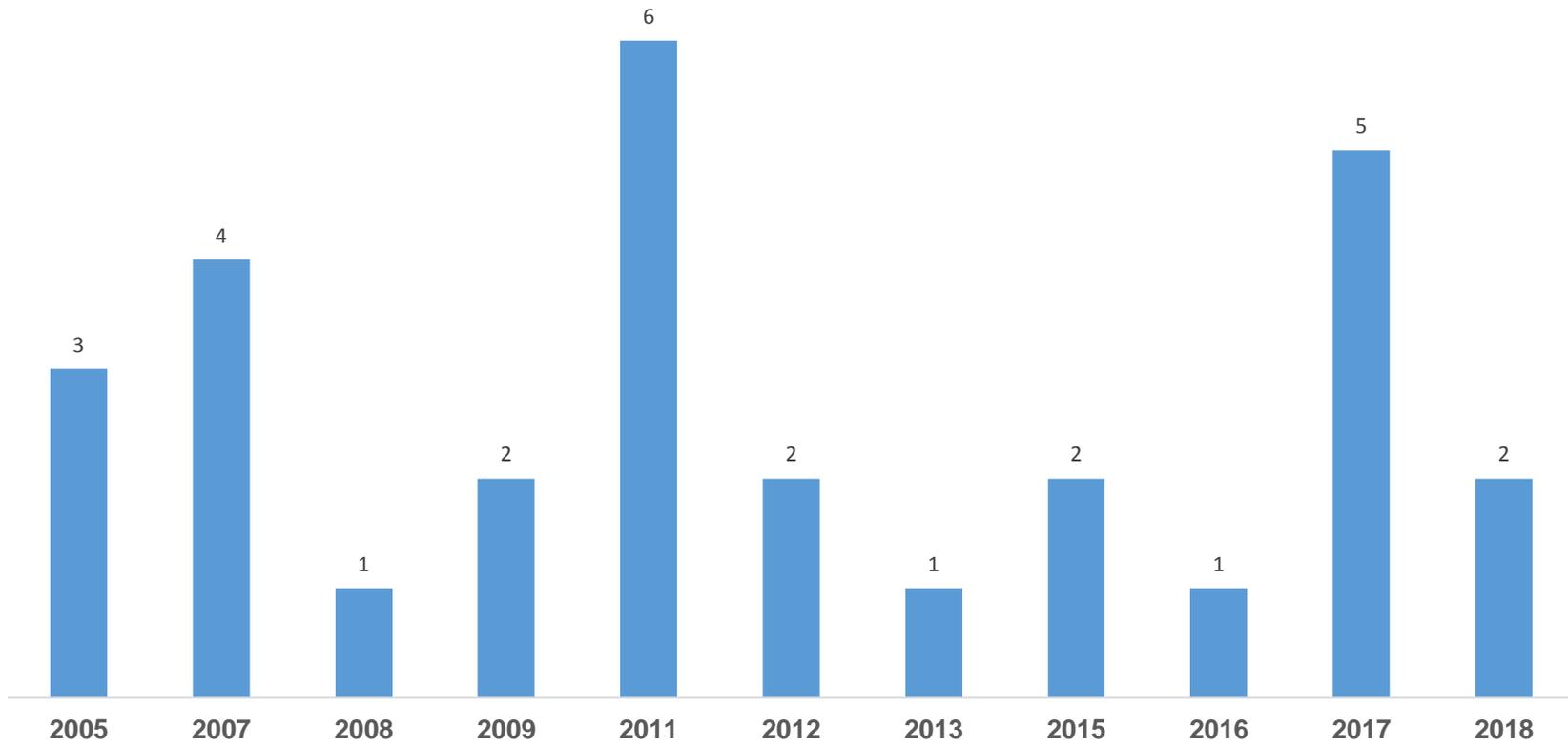
PERIODO 2003-2004
(4 DECRETOS DE REFORMA)



Fuente: Elaboración propia

Gráfica 4

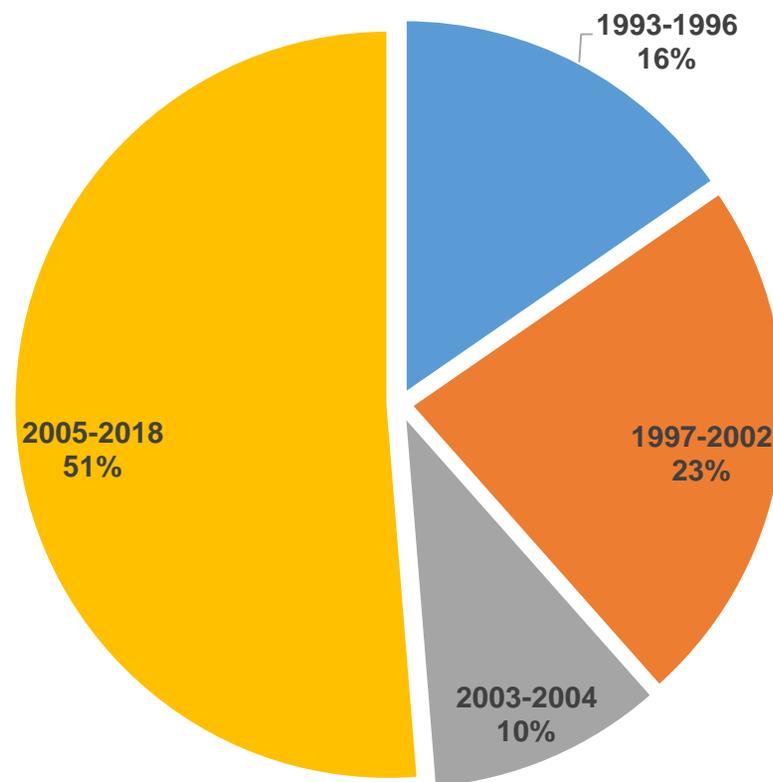
PERIODO 2005-2018
(29 DECRETOS DE REFORMA)



Fuente: Elaboración propia

Gráfica 5

**PORCENTAJE DE DECRETOS DE REFORMA CONSTITUCIONALES
1993-2018**



Fuente: Elaboración propia

ANEXO III

Relación de reformas a la Constitución Política del Perú (por decreto -ley- creada y no por cantidad de artículos)⁴¹²

NÚMERO DE REFORMA	FECHA DE PUBLICACIÓN	LEY QUE IDENTIFICA A LA REFORMA	FONDO DE LA REFORMA
1	12 de junio de 1995	Ley N° 26470	Modificación referente a la acción de amparo y la acción de Háheas Data
2	13 de junio de 1995	Ley N° 26472	Administración económica y financiera del Estado a través del presupuesto.
3	5 de noviembre del 2000	Ley N° 27365	Elimina la reelección presidencial inmediata y modifica la duración del mandato del presidente, vicepresidentes y congresistas de la República elegidos en las elecciones generales de 2000.

⁴¹²Información consultada en:

Abad Yupanqui, Samuel B., “La Constitución de 1993, veinte años después: Las reformas efectuadas”, *Enfoque Derecho*, 13 de febrero de 2014, *op. cit.*

Vilca, Roger, “Estas son las modificaciones a la Constitución publicadas el 2017”, *Legis.pe*, 04 de marzo de 2018, <https://legis.pe/modificaciones-constitucion-publicadas-2017/>

BBC News Mundo, “Referéndum Perú: aprobadas 3 de las 4 reformas constitucionales que pretenden acabar con la corrupción en el país”, *BBC News Mundo*, 11 de diciembre de 2018, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46498040>

Página oficial del Congreso de la República del Perú, <http://www.leyes.congreso.gob.pe>

4	16 de diciembre de 2001	Ley N° 27600	Suprimió simbólicamente la firma de Alberto Fujimori del texto de la Constitución Política del Estado de 1993, sin perjuicio de mantener su vigencia y estableció el proceso de Reforma Constitucional.
5	7 de marzo del 2002	Ley N° 27680	Modificó íntegramente el capítulo XIV de la Constitución relativo a la descentralización.
6	17 de noviembre del 2004	Ley N° 28389	Reforma los artículos 11, 103 y primera disposición final y transitoria del Constitución. Dispone, entre otras cuestiones, que queda cerrado definitivamente el régimen pensionario del Decreto-Ley núm. 20530.
7	17 de noviembre 2004	Ley N° 28390	Reformó los artículos 74 y 107 de la Constitución, permitiendo que los gobiernos regionales puedan crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas; así como contar con iniciativa legislativa.
8	30 de marzo de 2005	Ley N° 28480	Reconoció a los miembros de las Fuerzas Armadas y de

			la Policía Nacional el derecho al voto
9	5 de abril del 2005	Ley N° 28484	Cambia la denominación de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) por la de Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas.
10	4 de octubre de 2005	Ley N° 28607	Estableció que los Presidentes Regionales y los Alcaldes, para postular a los cargos de Presidente de la República, vicepresidente, congresista, Presidente Regional y Alcalde deben renunciar seis meses antes de la respectiva elección.
11	8 de septiembre de 2009	Ley N° 29401	Modificó los artículos 80 y 81 de la Constitución, sobre la sustentación del presupuesto público y la Cuenta General de la República
12	8 de septiembre de 2009	Ley N° 29402	Incrementó el número de congresistas de 120 a 130.
13	9 de mayo de 2017	Ley N° 30558	Referente a los plazos de las detenciones.
14	22 de junio de 2017	Ley N° 30588	Se incorporó a la Constitución el artículo 7º-A

			y con ello el derecho al agua potable.
15	20 de agosto de 2017	Ley N° 30650	Plazo de prescripción de la acción penal se duplica en caso de los delitos cometidos contra la Administración Pública o el patrimonio del Estado
16	20 de agosto de 2017	Ley N° 30651	El Presidente del Poder Judicial, con acuerdo de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, se incluye como uno de los sujetos facultados para interponer acción de inconstitucionalidad.
⁴¹³ 17	10 de enero de 2019	Ley N° 30904	Conformación y funciones de la Junta Nacional de Justicia, antes Consejo Nacional de la Magistratura
18	10 de enero de 2019	Ley N° 30905	Regula el financiamiento de las organizaciones políticas
19	10 de enero de 2019	Ley N° 30906	Prohíbe la reelección inmediata de parlamentarios de la República

⁴¹³ Cabe señalar que las últimas 3 reformas, cuya publicación se realizó en enero de 2019, se aprobaron mediante referéndum en diciembre de 2018.

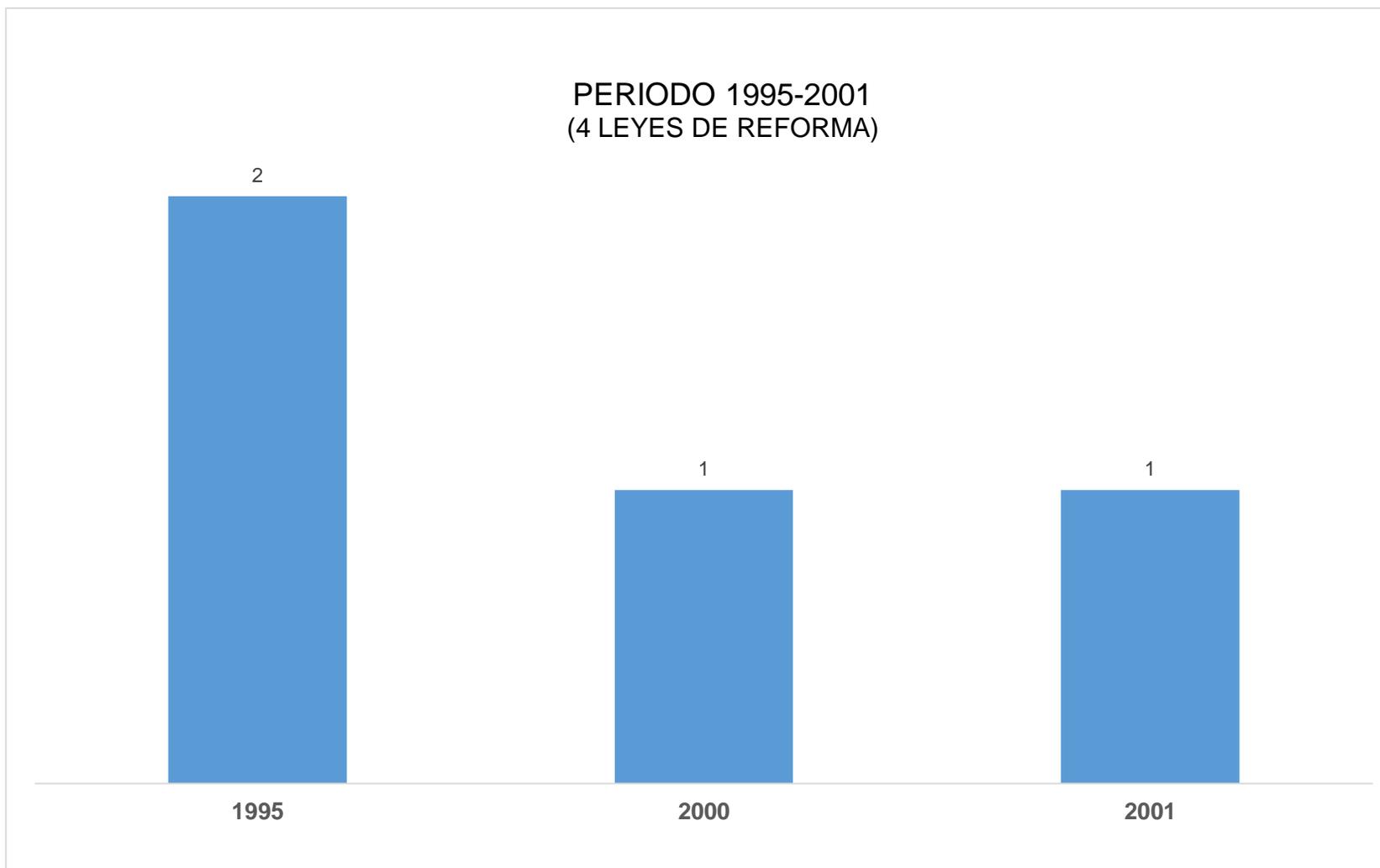
Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia

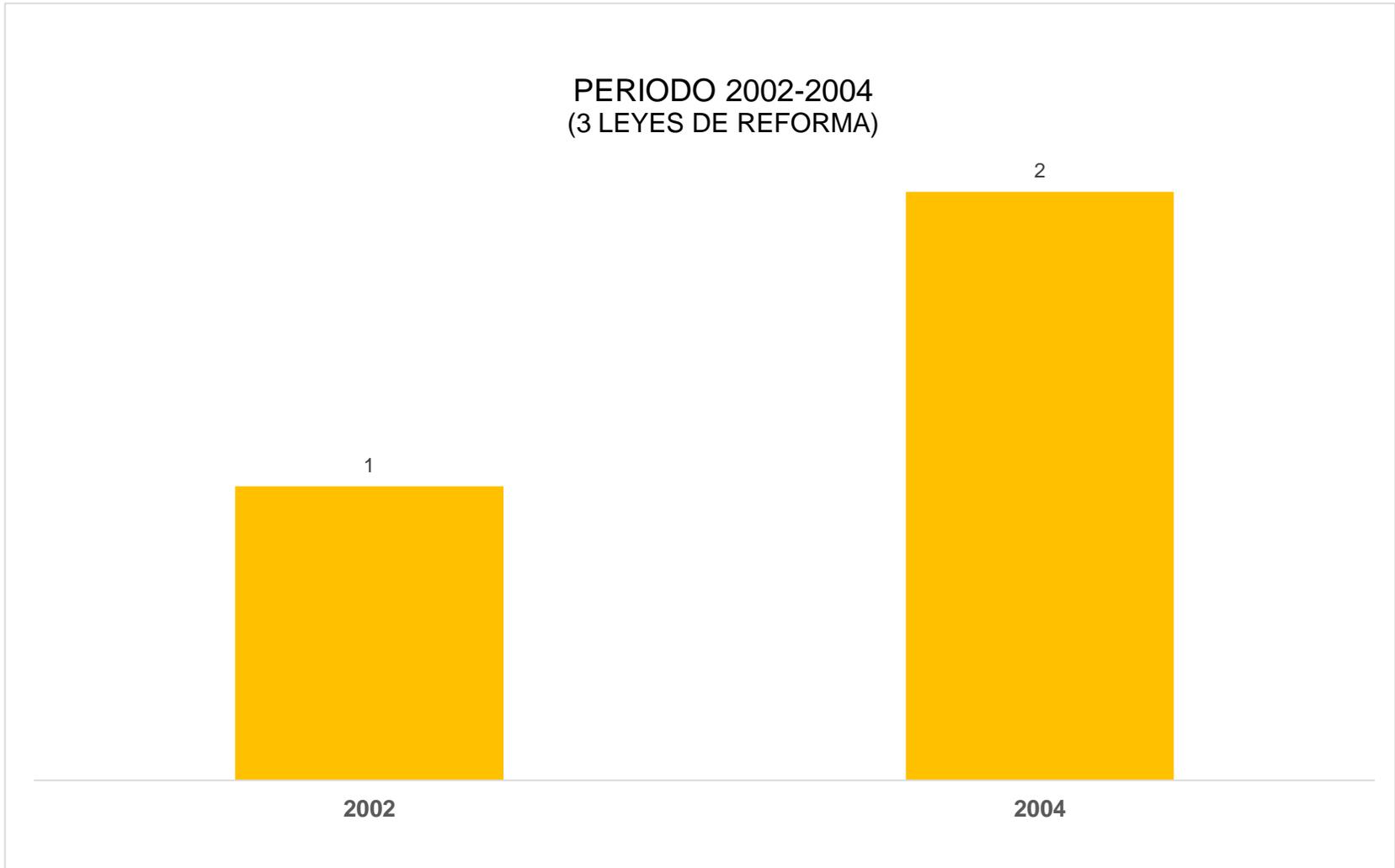
**Las reformas aprobadas en 2018 fueron publicadas en 2019.*

Gráfica 2



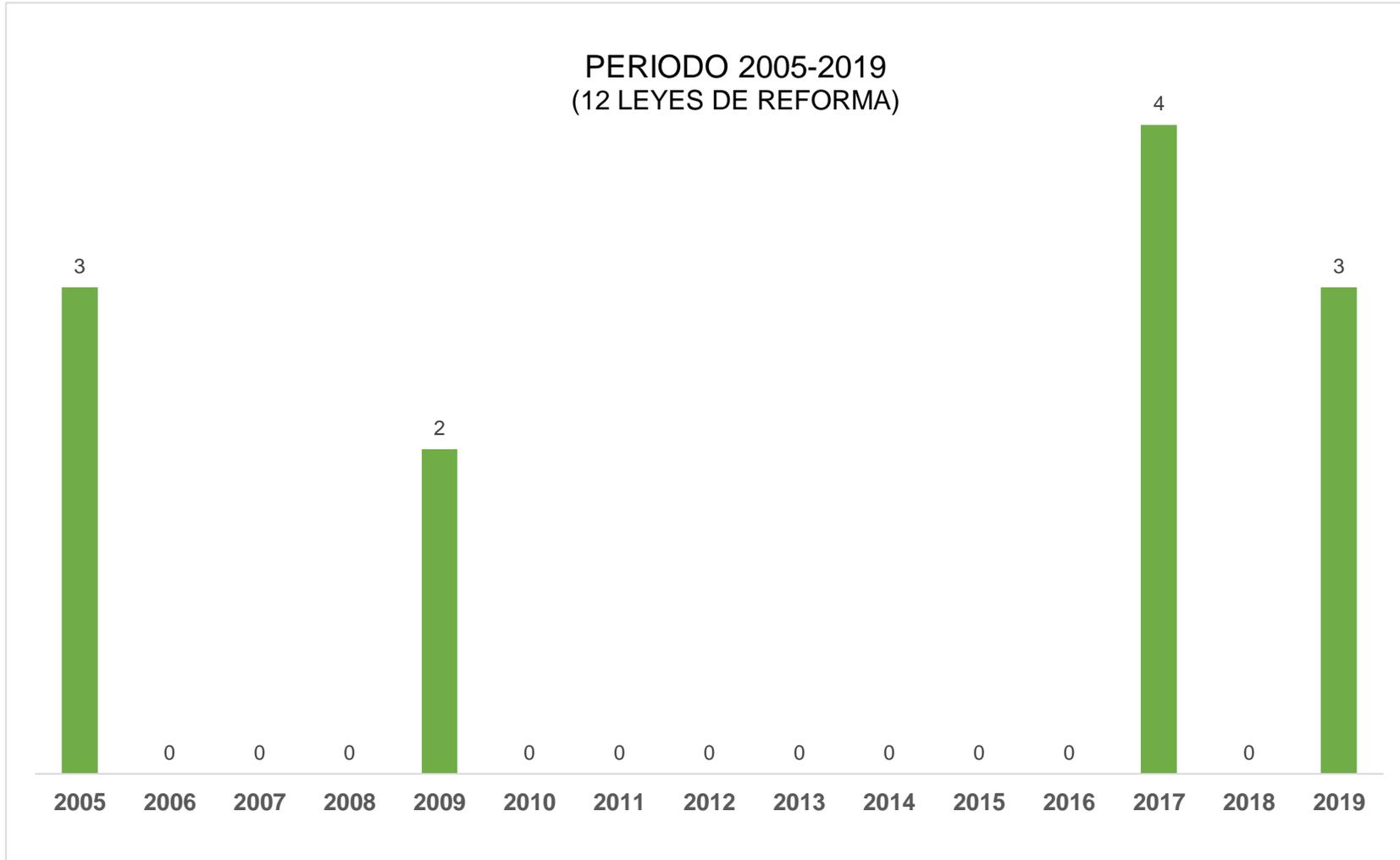
Fuente: Elaboración propia

Gráfica 3



Fuente: Elaboración propia

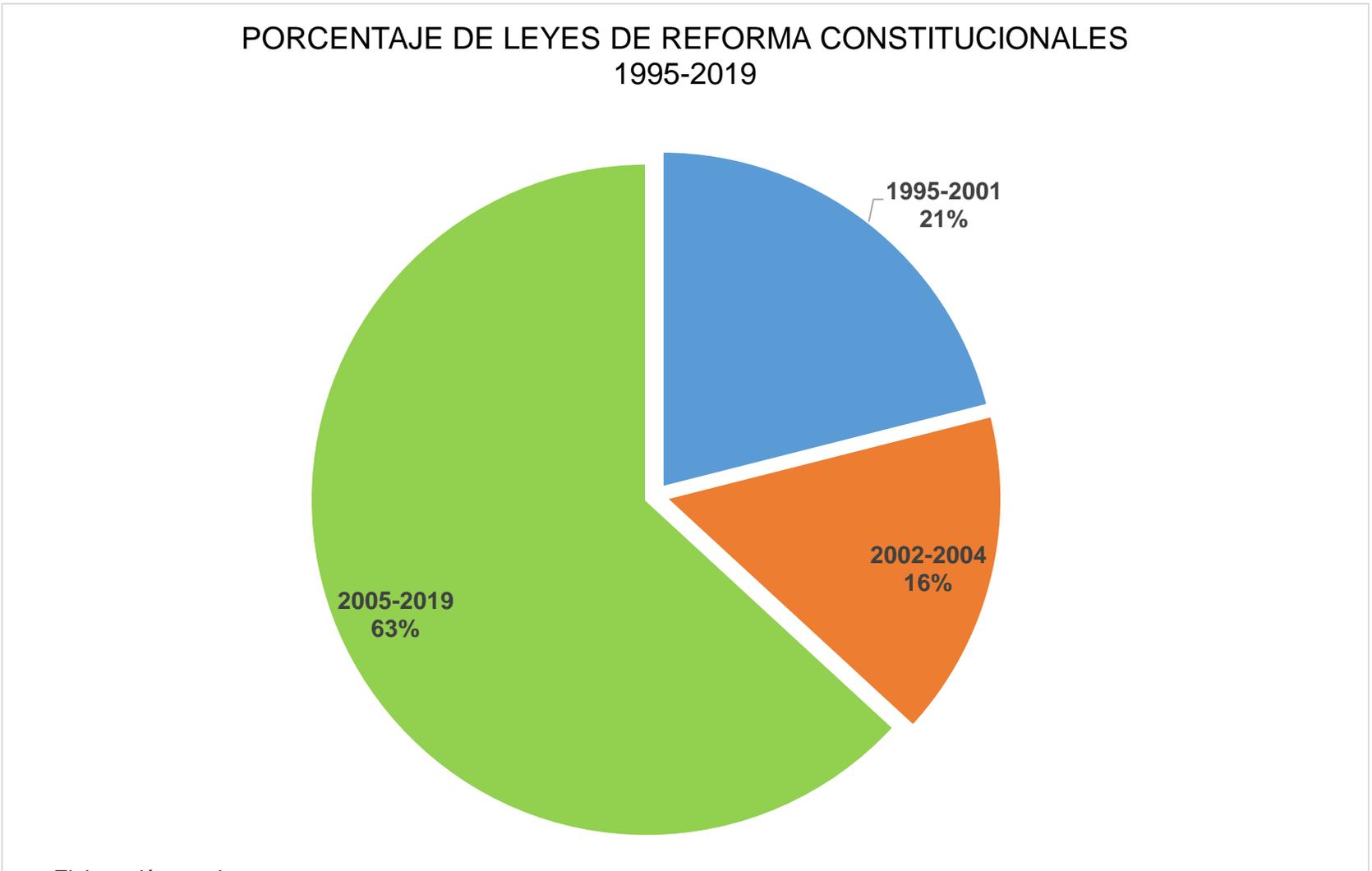
Gráfica 4



Fuente: *Elaboración propia*

**Las reformas aprobadas en 2018 fueron publicadas en 2019.*

Gráfica 5



Fuente: Elaboración propia

FUENTES

Libros

- ARAGÓN REYES, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2002, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 88.
- ASTUDILLO, César, “La Suprema Corte ante el control de la reforma constitucional, reflexiones a partir del amparo en revisión 186/2008”, en Astudillo Reyes, César y Córdova Vianello, Lorenzo (coords.), *Reforma y control de la Constitución. Implicaciones y límites*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Serie Memorias, Núm.3, 2011.
- ÁVILA ORNELAS, Roberto, “Control judicial de las reformas constitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en Soto Flores, Armando (coord.), *Grandes Temas Constitucionales. Derecho Procesal Constitucional*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHRM, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *et. al.*, *Teoría de la Constitución*, 8ª edición, México, Porrúa, 2016.
- BRITO MELGAREJO, Rodrigo y GUERRERO GALVÁN, Luis René, *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a 100 años de reformas*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, Serie de Estudios Jurídicos Núm. 280, Tomo I. Artículos 1-49.
- CAMACHO VARGAS, José Luis, *El Constituyente de 1857 La generación que sentó las bases de una nueva ingeniería constitucional mexicana*, México, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, A.C., 2008.
- CÁRDENAS, JAIME, “Los límites del poder de reforma a la constitución”, en Astudillo Reyes, César Iván y Córdova Vianello, Lorenzo (coords.), *Reforma y control de la Constitución*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Memorias, Núm. 3, 2011.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “El amparo en revisión 186/2008”, en Astudillo Reyes, César y Córdova Vianello, Lorenzo (coords.), *Reforma y control de la Constitución*.

Implicaciones y límites, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Serie Memorias, Núm.3, 2011.

-----, *La controversia constitucional*, México, Porrúa, 2008.

COVIÁN ANDRADE, Miguel, *Diez estudios antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C., 2009.

CUEVA, Mario de la, *La Constitución de 5 de febrero de 1857*, México, UNAM, 2007.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, 4ª edición, México, Oxford University Press, 2013.

ESMEIN, Adhémar, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 7ª edición, Francia, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1921, Tomo I.

EVANS DE LA CUADRA, Enrique, *Los derechos constitucionales*, 3a Edición, Chile, Editorial Chile, 2004, Tomo III.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “El constitucionalismo en el primer siglo del México independiente”, en Astudillo Reyes, César Iván y Carpizo, Jorge (coords.), *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2013, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 676.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002.

FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y comparado*, México, Porrúa, 2013.

GARCÍA JARAMILLO, Leonardo, *Constitucionalismo deliberativo. Estudio sobre el ideal deliberativo de la democracia y la dogmática constitucional del procedimiento parlamentario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2015, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 727.

GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, 3ª edición, España, Manuales de la Revista de Occidente, 1953.

- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y MORALES SÁNCHEZ, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, 3ª edición, México, Porrúa-UNAM, 2013.
- GIL RENDÓN, Raymundo, *El nuevo derecho procesal constitucional*, México, Editorial Ubijus, 2012.
- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, “El control de la reforma constitucional” en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Tribunales y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 108, 2002.
- HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, 2ª edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- HUERTA OCHOA, Carla, “El control de constitucionalidad y sus límites”, en Astudillo Reyes, César Iván y Córdova Vianello, Lorenzo (coords.), *Reforma y control de la Constitución*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Memorias, Núm 3, 2011
- , “Sobre la reforma a la Constitución”, en Varios, *Liber ad Honorem Sergio García Ramírez*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998, Serie E: Varios, Núm. 94, Tomo I.
- KELSEN, Hans, *Teoría General del Estado*, 2ª edición, México, Ediciones Coyoacán, 2005.
- LASALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, México, Colofón, 2006.
- LAZCANO FERNÁNDEZ, Román, *Análisis comparado del Poder Constituyente. Imposibilidad constitucional para convocar por vía de derecho a una asamblea constituyente en México*, México, Porrúa, 2006.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *Constituciones Iberoamericanas Chile*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2005.
- , Humberto, *La jurisdicción constitucional y los tribunales constitucionales de Sudamérica en la alborada del siglo XXI*, México, Porrúa, 2004, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, No. 2.

- OLMEDA GARCÍA, María del Pilar, “El diseño de la reforma constitucional en México”, en Serna de la Garza, José María y De los Santos Olivo, Isidro (coords.), *La dinámica del cambio constitucional en México*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2018, Serie Versión de Autor, Núm. 13.
- OROZCO GÓMEZ, Miguel, *Procedimientos constitucionales: Controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad*, México, Porrúa, 2004.
- PANTOJA MORÁN, David, *El supremo poder conservador. El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, México, Colegio de México-Colegio de Michoacán, 2005.
- PEÑA TORRES, Marisol, *Los desafíos para la justicia constitucional chilena a partir de la reforma de 2005*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006.
- PÉREZ DE LOS REYES, Marco, *Historia del Derecho mexicano*, México, Oxford University Press, 2016.
- PINO MUÑOZ, Jacinto Héctor, *Prolegómenos a la teoría y a la reforma constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2011, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 572.
- PRUD’HOMME, Jean-François, *Consulta popular y democracia directa*, Instituto Nacional Electoral, México, Cuadernos de divulgación política no. 15, 2016.
- QUIROZ ACOSTA, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 1999.
- RABASA, Emilio, *et. al., 1857-2007 Legado constitucional*, México, Porrúa-Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, 2008.
- , *Historia de las constituciones mexicanas*, 3a edición, México, UNAM, 2002.
- RAGONE, Sabrina, *El Control Judicial de la Reforma Constitucional, Aspectos Teóricos y Comparativos*, Traductor Rodrigo Brito Melgarejo, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2012, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, No. 63.
- SALGADO LEDESMA, Eréndira, *Manual de derecho procesal constitucional*, México, Porrúa-Universidad Anáhuac, 2011.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, España, Alianza Editorial, 2011.

SILVA RAMÍREZ, Luciano, *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 4ª edición, México, Porrúa, 2017.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN E INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, *Improcedencia de la acción de inconstitucionalidad para impugnar el procedimiento de reformas a la constitución federal o el contenido de éstas*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 40ª edición, México, Porrúa, 2001.

-----, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, 25ª edición, México, Porrúa, 2008.

VALADÉS, Diego, “Las funciones de la reforma constitucional”, en Diego Valadés, Miguel Carbonell, (coords.), *El proceso constituyente mexicano: a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 374.

VALENCIA CARMONA, Salvador, “Constitución y reforma constitucional en México”, en Varios, *Liber ad Honorem Sergio García Ramírez*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998, Serie E: Varios, Núm. 94, Tomo I.

VÁZQUEZ GÓMEZ BISOGNO, Francisco, *La defensa del núcleo intangible de la Constitución. La necesidad de limitar al poder constituyente constituido*, México, Porrúa – Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2012, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, No. 54.

VERDUGO MARINKIVIC, Mario *et. al.*, *Derecho constitucional*, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1994, Tomo II.

VILLABELLA, Carlos Manuel, *Nuevo constitucionalismo latinoamericano ¿Un nuevo paradigma?*, México, Grupo editorial Mariel, Instituto de Ciencias jurídicas de Puebla A.C., Universidad de Guanajuato y Juan Pablos Editor, 2014.

Revistas y notas periodísticas

“La historia de los referéndum en Perú”, *Perú 21*, Perú, 09 de diciembre de 2018, <https://peru21.pe/peru/referendum-2018-historia-referendum-peru-445703>

“Los 25 años de la Constitución de 1991: cumpleaños ¿feliz?”, *Diario Semana*, 7 febrero 2016, <https://www.semana.com/nacion/articulo/constitucion-politica-de-1991-26-aniversario-ente-logros-y-fallas/480189>

ABAD YUPANQUI, Samuel B., “La Constitución de 1993, veinte años después: Las reformas efectuadas”, *Enfoque Derecho*, 13 de febrero de 2014, <https://www.enfoquederecho.com/2014/02/13/la-constitucion-de-1993-veinte-anos-despues-las-reformas-efectuadas/>

-----, “Un Balance de la Constitución Peruana de 1993”, *Revista del Foro Constitucional Iberoamericano*, No. 12, Año 2005/2006, p. 34, <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/19560/Un%20balance%20de%20la%20Constituci%C3%B3n%20peruana....pdf>

BBC News Mundo, “Referéndum Perú: aprobadas 3 de las 4 reformas constitucionales que pretenden acabar con la corrupción en el país”, *BBC News Mundo*, 11 de diciembre de 2018, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46498040>

BERNALES BALLESTEROS, Enrique, “El control constitucional en el Perú”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, España, 2001, Núm. 5.

CARPIZO, Enrique, “El control de las reformas constitucionales en México. Un análisis judicial pendiente”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, Tomo LXI, No. 255, enero-julio 2011.

CARPIZO, Jorge, “La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, 2011, año XLIV, núm. 131, mayo-agosto de 2011.

FERRERES COMELLA, Víctor, “Una defensa de la rigidez constitucional”, *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 2000, No. 23.

FLORES, Zenyazen, “Comisiones del Senado aprueban en menos de 1 hora la reforma laboral”, *El Financiero*, México, 29 de abril de 2019, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/comisiones-del-senado-aprueban-en-fast-track-la-reforma-laboral-y-pasa-al-pleno>

- GARCÍA BARZELATTO, Ana María, “El artículo 82 núm. 2 de la Constitución de 1980, como límite del Poder constituyente derivado”, *Revista Chilena de Derecho*, Chile, Vol. 25, Nº 1, 1998, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2650079>
- GARCÍA BELAUNDE, Domingo, “La Constitución peruana de 1993: Sobreviviendo pese a todo pronóstico”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, España, 2014, Núm. 18.
- GONZÁLEZ ARCADIO, Colprensa, y Redacción de El País, “La Constitución Política ha tenido 41 reformas en estos 25 años”, *Diario El País*, 6 julio 2016, <https://www.elpais.com.co/colombia/la-constitucion-politica-ha-tenido-41-reformas-en-estos-25-anos.html>
- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, “El poder constituyente derivado y los límites jurídicos del poder de reforma constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, 1993, Núm. 37, enero-abril 1993.
- La Redacción, “El amparo de los intelectuales: el debate de la prensa escrita”, *Nexos. El juego de la Suprema Corte*, México, 24 de enero 2011, <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=958>
- LAGO CARBALLO, Antonio, “Presidencialismo o parlamentarismo una cuestión disputada”, *Revista Ius et Veritas*, Perú, Núm. 10, 1995, <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/viewFile/15472/15923>
- LÓPEZ FLORES, Luciano, “El control constitucional en el Perú: ¿Un modelo aún por armar?”, *VOX IURIS*, Perú, 2017, No.34.
- MORENO, Marcos, “Perú intenta dejar atrás su crisis política con una reforma constitucional”, *El Español*, 9 de diciembre de 2018, https://www.elespanol.com/mundo/20181209/peru-intenta-dejar-tesis-politica-reforma-constitucional/358964711_0.html
- NAVARRO, María Fernanda, “Diputados pisan el acelerador para avalar la reforma laboral... esto dice el dictamen”, *Forbes*, México, 8 de abril 8 de 2019, <https://www.forbes.com.mx/diputados-ponen-fast-track-a-reforma-laboral-esto-dice-el-dictamen/>

- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, “Los Tribunales Constitucionales de Sudamérica a Principios del Siglo XXI”, *Revista Ius et Praxis*, Chile, N° 2, 2003, <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122003000200003>
- , Humberto, “Poder constituyente, reforma constitucional y control jurisdiccional de la constitucionalidad”, *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, 2017, Núm.16, enero-junio 2017.
- PAREDES, César, “Las 26 reformas de la Constitución”, *Diario Semana*, 7 agosto 2018, <https://www.semana.com/on-line/articulo/las-26-reformas-constitucion/93808-3>
- REYES, Javier Martín, “Participación ciudadana en serio. Reformas constitucionales y consultas populares”, *Nexos. El juego de la Suprema Corte*, México, 16 de enero de 2014, <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=3494>
- SALAZAR UGARTE, Pedro, “¿Consulta estéril?”, *Periódico Universal*, México, 14 de diciembre de 2013, <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/12/67876.php>
- “Las demasiadas autonomías”, *Revista Nexos*, México, 1 de febrero de 2014, <https://www.nexos.com.mx/?p=18380>
- VILCA, Roger, “Estas son las modificaciones a la Constitución publicadas el 2017”, *Legis.pe*, 04 de marzo de 2018, <https://legis.pe/modificaciones-constitucion-publicadas-2017/>

Normatividad

- Bases de Organización Política de la República Mexicana, 1843, México.
- Código Orgánico de Tribunales, 2018, Chile.
- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, México.
- Constitución Política de Colombia, 1991, Colombia.
- Constitución Política de la República de Chile, 1980, Chile.
- Constitución Política de la República Mexicana, 1857, México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, México.
- Constitución Política del Estado Libre de Yucatán, 1825, México.
- Constitución Política del Perú, 1993, Perú.

Diario oficial de la Federación, Martes 13 de noviembre de 2007,
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07_ima.pdf

Diario Oficial de la Federación, Viernes 09 de diciembre de 2005,
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_164_09dic05.pdf

Diario Oficial de la Federación, Viernes 29 de enero 2016,
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_227_29ene16.pdf

Ley de Reformas constitucional N 17.274, 1970, Chile.

Ley Federal de Consulta Popular, 2014, México.

Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, 2009, Chile.

Leyes Constitucionales de 1836, 1836, México.

Tesis y jurisprudencia

Jurisprudencia 1a./J. 80/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004.

Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014.

Jurisprudencia P./J. 39/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, Septiembre de 2002.

Tesis aislada 2a. LXXV/2012 (10a.), Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, Tomo 3, octubre de 2012.

Tesis aislada P. IX/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007.

Tesis aislada P. VII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007.

Tesis aislada P. VIII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007.

Tesis aislada: 231542, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava época, Tomo I, Segunda Parte-1, enero-junio de 1988.

Tesis aislada: P. LXXVII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999.

Tesis P. IV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, Abril de 2009, p. 1104.

Tesis P. LXII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, Septiembre de 1999.

Tesis P. LXVI/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, Septiembre de 1999.

Tesis P. LXVI/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, Septiembre de 1999, p. 12.

Tesis P. V/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, Abril de 2009, p. 1106.

Tesis P. VIII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, Abril de 2009, p. 1097.

Tesis Registro 238024, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 121-126 Tercera Parte, p. 70.

Tesis: 2a. LXXXVI/9, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, Junio de 1999, p. 373.

Tesis: P. VIII/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Agosto de 2015, Tomo I, p. 357.

Tesis: P./J. 22/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, Abril de 1999, p. 257.

Tesis: P./J. 40/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, Septiembre de 2002, p. 997.

Páginas de internet

Historia política publicada en la página oficial de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile,

<https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/modificaciones/2422/aHR0cDovL2hpc3RvcmlhZGVsYWxleS5iY24uY2wvbmMvbGlzdGEtZGUtcmVzdWx0YWRvLWRILWJ1c3F1ZWRhL2NvbnN0aXR1Y2lvbi8%3D/#tab-2&pagina-1>

https://www.bcn.cl/historiapolitica/constituciones/detalle_constitucion?handle=10221.1/60446

Leyes que modifican a la Constitución Política de Chile publicado en la página oficial de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile,

Página oficial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,
<http://www.cidh.org/countryrep/Peru2000sp/capitulo1.htm>

Página oficial de la Secretaría General del Senado de la República de Colombia,
<http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

Página oficial de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile,
<https://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/senadores>

Página oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm

Página oficial de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia,
<https://www.registraduria.gov.co/-Censo-Electoral,3661-.html>

Página oficial del Congreso de la República del Perú, <http://www.leyes.congreso.gob.pe>

Página oficial del Estudio Académico: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado,
<http://www2.juridicas.unam.mx/constitucion-reordenada-consolidada/estudio-introductorio>

Página oficial del Glosario del Senado de la República de Colombia,
<http://www.senado.gov.co/glosario/Glosario-1/E/Exequibilidad-15/>

Página oficial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia,
<http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/countryinfo.html>

Página oficial del Senado de la República de Colombia, <http://senado.gov.co/el-senado/normatividad/constitucion-politica>

Reformas constitucionales por artículo publicadas en la página oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

Sumario de reformas a la Constitución publicado en la página oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario.htm>

Otros

Controversia Constitucional 82/2001,

http://207.249.17.176/Transparencia/Epocas/Pleno/Novena%20%C3%A9poca/2001/82_01.pdf

Crónicas del Acta Constitutiva de la Federación, Cámara de diputados XLIX Legislatura del Congreso de la Unión, México, Sesión de 7 de diciembre de 1823

Ejecutoria del amparo en revisión 1334/1998,

<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=6014&Clase=DetalleTesisEjecutorias>

Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular 4/2014,

<https://www.sitios.scjn.gob.mx/video/?q=category/expediente/revisi%C3%B3n-de-constitucionalidad-de-la-materia-de-una-consulta-popular-42014>

Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular 1/2014 y 3/2014,

<https://www.sitios.scjn.gob.mx/video/?q=category/expediente/revisi%C3%B3n-de-constitucionalidad-de-la-materia-de-una-consulta-popular-12014-y-320>

Sentencia C-1124/04 de 2004, 09 de noviembre de 2004.

Sentencia C-222-97, 29 de abril de 1997.

Sentencia C-242-05 de 2005, 17 de marzo de 2005.

Sentencia C-387-97, 19 de agosto de 1997.

Sentencia C-543-98, 01 de octubre de 1998.

Sentencia C-551-03, 09 de julio de 2003.

Sentencia C-970-04, 07 de octubre de 2004.

Sentencia C-971-04, 07 de octubre de 2004.

Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007, www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/207/07001680.119.doc

Sentencia de la controversia constitucional 82/2001,

https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Epocas/Pleno/Novena%20época/.../82_01.pdf

Sentencia del amparo en revisión 186/2008,

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

Sentencia el amparo en revisión 2021/2009,

www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/09020210.002.doc

Sentencia Exp. N. 050-2004-AI/TC, 03 de junio de 2005.

Sentencia Exp. N.º 014-2002-AI/TC, 21 de enero de 2002.

Sentencia la C-487- 02, 26 de junio de 2002.

Sentencia n. 272 del 18 de marzo de 1998.

Sentencia n. 46 del 21 de diciembre de 1987.

Sentencia n.269 del 17 de diciembre de 1997.

Sentencia n.464 del 31 de enero de 2006.

Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la suprema corte de justicia de la nación celebrada el jueves 30 de octubre de 2014,

http://207.249.17.176/PLENO/ver_taquigraficas/30102014PO.pdf