



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**LA PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES
FEDERATIVAS EN EL PROCESO DE REFORMA
CONSTITUCIONAL, UNA PROPUESTA DE
REFORMA AL ARTÍCULO 135**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
DERECHO**

PRESENTA

FERNANDO Yael MATAMOROS MONTES DE OCA

ASESORA: MTRA. CAROLINA ZAVALA PACHECO

Nezahualcóyotl, Estado de México, noviembre 2021





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

Índice

| | |
|--|----|
| Introducción | I |
| CAPÍTULO I | 1 |
| LA DIVISIÓN DE PODERES Y LAS NUEVAS TENDENCIAS EN EL SISTEMA FEDERAL | 1 |
| 1.1. La evolución histórica del principio de la división del poder político | 1 |
| 1.1.1. La teoría de Aristóteles | 3 |
| 1.1.2. La teoría de Cicerón | 4 |
| 1.1.3. La teoría de John Locke | 5 |
| 1.1.4. La teoría de Montesquieu | 7 |
| 1.2. División de poderes y funciones del Estado | 8 |
| 1.2.1. Funciones del Órgano Ejecutivo | 9 |
| 1.2.2. Funciones del Órgano Legislativo | 10 |
| 1.2.2.1. Función Legislativa Constituyente..... | 12 |
| 1.2.2.2. Función Legislativa Ordinaria | 13 |
| 1.2.3. Funciones del Órgano Judicial..... | 14 |
| 1.2.4. Clasificación de las funciones del Estado en formales y materiales | 16 |
| 1.2.4.1. Funciones Formales..... | 17 |
| 1.2.4.2. Funciones Materiales | 18 |
| 1.3. Generalidades sobre el Sistema Federal | 19 |
| 1.3.1. Diversas teorías sobre la formación del Estado Federal | 20 |
| 1.3.2. Características del Estado Federal | 24 |
| 1.3.3. La participación de las Entidades Federativas en la toma de decisiones Nacionales | 26 |
| 1.3.4. El Sistema Federal Mexicano..... | 27 |
| 1.3.5. Dificultades actuales del Federalismo..... | 30 |
| 1.4. Tendencias actuales del principio de división de poderes | 32 |
| 1.4.1. La división temporal del poder..... | 32 |
| 1.4.2. La división vertical del poder..... | 33 |
| 1.4.2.1. Federación..... | 33 |
| 1.4.2.2. Estados | 34 |
| 1.4.2.3. Municipios..... | 34 |

| | |
|---|----|
| 1.4.3. La división decisoria o social del poder | 34 |
| 1.4.4. Los Órganos Constitucionales Autónomos..... | 35 |
| CAPÍTULO II | 38 |
| PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN..... | 38 |
| 2.1. Poder Constituyente Originario y Poder Reformador..... | 38 |
| 2.1.1. Teoría del Poder Constituyente Originario | 39 |
| 2.1.1.1 Naturaleza del Poder Constituyente | 42 |
| 2.1.1.2. Titularidad de Poder Constituyente | 43 |
| 2.1.1.2.1. Asamblea Constituyente | 44 |
| 2.1.1.3. Poder Constituyente y Poderes Constituidos..... | 45 |
| 2.1.2. El Poder de Reforma Constitucional | 47 |
| 2.1.2.1. La función de la Reforma Constitucional | 49 |
| 2.1.2.2. Las limitaciones del Poder Reformador | 51 |
| 2.1.2.2.1. Límites explícitos | 52 |
| 2.1.2.2.2. Límites implícitos..... | 54 |
| 2.1.2.3. El Poder Revisor de la Constitución Mexicana | 55 |
| 2.2. La participación popular en el proceso de Reforma Constitucional | 57 |
| 2.2.1. Referéndum..... | 58 |
| 2.2.2. Iniciativa Popular | 60 |
| 2.2.3. Plebiscito | 61 |
| 2.3. Tesis sobre el alcance de la Reforma Constitucional | 62 |
| 2.3.1. Tesis que limitan la reformabilidad total de la Constitución | 63 |
| 2.3.1.1. Carl Schmitt | 63 |
| 2.3.1.2. Jorge Carpizo | 64 |
| 2.3.1.3. Ignacio Burgoa Orihuela | 64 |
| 2.3.2. Tesis que conceden la reformabilidad total de la Constitución..... | 65 |
| 2.3.2.1. Ulises Schmill..... | 65 |
| 2.3.2.2. Felipe Tena Ramírez | 66 |
| 2.3.2.3. René Carré de Malberg | 67 |
| CAPÍTULO III | 68 |
| EL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO COMPARADO..... | 68 |
| 3.1. La reforma en el derecho comparado..... | 68 |

| | |
|---|-----|
| 3.2. El proceso de reforma en la Constitución de los Estados Unidos de América..... | 69 |
| 3.3. El proceso de reforma en la Constitución de Cuba | 72 |
| 3.4. El proceso de reforma en la Constitución de Nicaragua | 75 |
| 3.5. El proceso de reforma en la Constitución de Francia | 79 |
| 3.6. El proceso de reforma en la Constitución de Suiza | 83 |
| 3.7. El proceso de reforma en la Constitución de Argentina | 89 |
| 3.8. El proceso de reforma en la Constitución de Brasil | 91 |
| 3.9. El proceso de reforma en la Constitución mexicana de 1917 | 94 |
| CAPÍTULO IV | 99 |
| PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL..... | 99 |
| 4.1. Planteamiento del problema | 99 |
| 4.1.1. Problemáticas relativas al Sistema Federal mexicano | 103 |
| 4.1.2. Problemáticas relativas con la desmedida práctica de reforma constitucional en México | 107 |
| 4.1.3. Problemáticas relativas a la estabilidad del régimen democrático | 110 |
| 4.2. Propuesta de reforma al artículo 135 constitucional..... | 114 |
| 4.2.1. Análisis del artículo 135 constitucional (parte histórica) | 118 |
| 4.2.2. Establecer que en cada congreso local de manera interna se aprueben por mayoría calificada las reformas a la Constitución Federal..... | 122 |
| 4.2.3. Establecer una mayoría calificada en la aprobación de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México para las reformas a la Constitución Federal | 125 |
| 4.2.4. Proponer que tratándose de reformas estructurales a la Constitución federal se establezcan cláusulas de intangibilidad temporales..... | 128 |
| CONCLUSIONES | 132 |
| Bibliografía | 135 |

Introducción

Las problemáticas constitucionales del Estado mexicano en la actualidad atienden sin lugar a dudas al proceso reformativo que contempla la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; nuestra Ley Fundamental, a lo largo de los años ha presentado una serie de cambios formales y estructurales dentro de su contenido desde su promulgación en el año de 1917, no es algo desconocido que la Constitución federal ha sido objeto de un sinnúmero de reformas a lo largo de su historia, muchas de ellas han sido benéficas para el Estado mexicano en atención a la evolución temporal de este último, pues es un hecho que el derecho en general debe de ir adaptándose a los cambios fácticos que presenta el Estado que regula, sin embargo, no todas las reformas constitucionales pueden atender a un progreso nacional certero, existen algunas otras que respaldan directamente el actuar político de los gobernantes, mismos que en la esfera de su competencia, cuentan con la facultad de proponer, desarrollar y promulgar las reformas a la Constitución mexicana, derivando de un control fáctico del regimiento del Estado apegado a las leyes del mismo.

La reforma constitucional es un mecanismo mediante el cual la propia Constitución de manera autónoma se provee de las herramientas necesarias para poder modificarse con el motivo de adaptarse a las exigencias que emanan de la población, el poder constituyente originario se dio a la tarea de prever un poder constituido en el cual pudiera delegar la tarea tan importante de adaptar el mayor ordenamiento legal del país cuando este empezara a encontrar disposiciones internas que ya no fueran útiles para el Estado, o bien, para implementar nuevos elementos que fueran de provecho una vez que el Estado naciente alcanzara la madurez necesaria que los requiriera.

Sin embargo, la reforma constitucional ha sido empleada en las últimas décadas como un mecanismo de control político en favor de los organismos

rectores del Estado, se ha trastocado de manera notoria la esencia con la que cuenta el poder revisor de la Constitución, su naturaleza y su función, pues en muchas de las ocasiones, las reformas constitucionales se encuentran polarizadas respecto a la idea que contemplaba el constituyente originario al momento de dotar de facultades a dicho poder constituido, la reforma constitucional no contempla dentro de sus funciones el beneficiar a las clases políticas rectoras del Estado, su función es primordialmente seguir dotando de eficacia al texto constitucional para evitar la claudicación de este y del Estado mismo.

La excesiva práctica de reformas constitucionales que ha adoptado el Estado mexicano ha traído como consecuencia un desbalance en el constitucionalismo, el federalismo, la democracia y el sistema jurídico mexicano, dicho desbalance representa la problemática central a la cual se pretende dar solución en la presente investigación, pues el artículo 135 constitucional requiere de una reforma que fortalezca el proceso reformativo para poder erradicar las problemáticas antes enunciadas, es menester que el proceso de reforma repunte hacia la rigidez que contempla de manera doctrinal, se requiere hoy en día una limitación efectiva del poder político a nivel federal, la cual se pretende alcanzar al reformar el artículo previamente enunciado, por lo cual me he dado a la tarea de realizar la presente investigación, misma que hemos desarrollado en cuatro capítulos, cuyo contenido y propósito es el siguiente:

En el primer capítulo, denominado “La división de poderes y las nuevas tendencias en el sistema federal” se abordan diversas teorías clásicas de la división de poderes, su evolución y su adaptación en el régimen federal del Estado mexicano, así como las nuevas estructuras y organismos que han empezado a figurar de manera efectiva en el regimiento y dirección de este, haciendo un estudio referente a la adecuación de los poderes clásicos frente a las problemáticas actuales.

En el segundo capítulo, se desarrolla el tema sobre el “Poder reformador de la Constitución” capítulo doctrinal base de la presente investigación, en el cual llevamos a cabo un análisis sobre la naturaleza jurídica del mismo, sus funciones, su alcance y su proyección de manera doctrinaria, por otro lado, también se contemplan las limitaciones que este presenta al momento de llevar a cabo la tarea delegada por el constituyente originario, y la manera en la que lleva a cabo dicha potestad dentro del Estado mexicano de manera específica.

En el capítulo tercero, denominado “El proceso de reforma constitucional en el derecho comparado” realizo un estudio referente a la reforma constitucional en el ámbito internacional, analizando de manera detallada el proceso que contemplan las Constituciones de diversos países para llevar a cabo modificaciones dentro de estas, se analiza la forma de Estado y de gobierno de dichos entes jurídicos políticos, y se concluye con el análisis y la determinación en atención a la rigidez y eficacia que presenta su proceso reformativo.

En el capítulo cuarto y último, se analizan las problemáticas derivadas de la excesiva práctica de reformas constitucionales en el Estado mexicano, así como las consecuencias de carácter específico que devienen de las mismas, realizando un análisis personal en cuanto a la vulneración del régimen jurídico, federal y democrático en México, por lo cual, se propone en aras de fortalecer el constitucionalismo mexicano mediante el procedimiento de reforma constitucional, una reforma al artículo 135 en la cual se aumentará la rigidez de dicho proceso reformativo para beneficio de la población y para llevar a cabo un control efectivo del poder.

Por otra parte, se presentan conclusiones de carácter propositivo que atienden el planteamiento del problema y confirman la hipótesis planteada originalmente en el protocolo de investigación.

En síntesis, la tesis de investigación que se presenta es de tipo “jurídico propositiva”¹, en virtud de que estudia instituciones jurídicas vigentes como lo es el procedimiento de reforma constitucional contemplado en el artículo 135 de nuestra actual Constitución, proponiendo que se reforme para los efectos previamente enunciados en el presente apartado introductorio, toda vez que en nuestra opinión resulta sumamente relevante que se contemple de manera expresa el tipo de mayoría que se requiere para que las legislaturas locales aprueben los proyectos de reforma constitucionales de manera interna y que se aumente el total de las mismas al respecto de tomarlas en cuenta de manera general para que una reforma constitucional pueda ser aprobada o no, ya que es de interés para el sistema jurídico político mexicano que dicha situación sea corregida de manera acertada y concreta.

Finalmente, cabe aclarar que la presente investigación se sustenta en una pluralidad metodológica, ya que se aplicaron diversos métodos tales como el histórico, el sistemático, el jurídico positivista y por supuesto, el científico. Asimismo, sirve de fundamento el aparato crítico integrado por diferentes autores, fuentes bibliográficas extranjeras y nacionales, clásicas y contemporáneas, así como la aplicación de la legislación actualizada.

¹ Witker Velásquez, Jorge. *La Investigación Jurídica, Bases para la tesis de grado en Derecho*. 3ª edición, IJ de la UNAM y Facultad de Derecho de la UNAM, México, 2013, p. 38

CAPÍTULO I

LA DIVISIÓN DE PODERES Y LAS NUEVAS TENDENCIAS EN EL SISTEMA FEDERAL

SUMARIO: 1.1. *La evolución histórica del principio de la división del poder político.* 1.1.1. *La teoría de Aristóteles.* 1.1.2. *La teoría de Cicerón.* 1.1.3. *La teoría de John Locke.* 1.1.4. *La teoría de Montesquieu.* 1.2. *División de poderes y funciones del Estado.* 1.2.1. *Funciones del órgano ejecutivo.* 1.2.2. *Funciones del órgano legislativo.* 1.2.2.1. *Función legislativa constituyente.* 1.2.2.2. *Función legislativa ordinaria.* 1.2.3. *Funciones del órgano judicial.* 1.2.4. *Clasificación de las funciones del Estado en formales y materiales.* 1.2.4.1. *Funciones formales.* 1.2.4.2. *Funciones materiales.* 1.3. *Generalidades sobre el sistema federal.* 1.3.1. *Diversas teorías sobre la formación del Estado Federal.* 1.3.2. *Características del Estado Federal.* 1.3.3. *La participación de las entidades federativas en la toma de decisiones nacionales.* 1.3.4. *El Sistema Federal Mexicano.* 1.3.5. *Dificultades actuales del Federalismo.* 1.4. *Tendencias actuales del principio de división de poderes.* 1.4.1. *La división temporal del poder.* 1.4.2. *La división vertical del poder.* 1.4.2.1. *Federación.* 1.4.2.2. *Estados.* 1.4.2.3. *Municipios.* 1.4.3. *La división decisoria o social del poder* 1.4.4. *Los Órganos Constitucionales Autónomos.*

1.1. La evolución histórica del principio de la división del poder político

El poder político ha resultado ser de suma importancia para la organización Estatal a través del tiempo, pues en él descansan las bases orgánicas que han

dado lugar al establecimiento de las naciones como las conocemos hoy en día. Las naciones, los países, o bien, el Estado en sí cuenta con una estructura orgánica para su mejor funcionamiento, un Estado necesita allegarse de diversos medios para lograr este fin, y a su vez para tener cierto control sobre las tareas que por su simple naturaleza aquejan y demandan la atención de cada nación.

La esencia de la división del poder político nace por la manifestación de la concentración de éste en un sólo individuo. La humanidad ha sido testigo del fracaso que conlleva el establecer todo el poder de un Estado en un sólo ente o persona, dicho ente o individuo muchas veces lleva el nombre de monarca, regidor, dictador, rey, o bien, autócrata, éste último establecido en el poder inclusive de manera ilegítima, pero legal, puesto que la ley obedece a sus ideales, creada y promulgada inclusive por su propia mano, el pueblo, dominado por él y por sus disposiciones carece de participación dentro de las decisiones trascendentales para el mejoramiento de la nación.

Es por ello que como lo mencionan los grandes exponentes de la división del poder que estudiaremos en este apartado, John Locke y el Barón de Montesquieu, proponen que “la separación pretende contener el posible exceso de poder en algún órgano en detrimento de la libertad de los individuos”.²

La libertad de los individuos, así como las decisiones en las cuales estos infieren para que sus derechos humanos no se vean vulnerados por el abuso del poder político, entendiéndose como tal la concentración de este en un solo actor de la misma índole, añoran una división del poder, un balance, un límite y una separación congruente que sirva para que estos puedan ser representados de manera eficaz, apegada a una idea que muchas veces resulta imperfecta pero realizada en conjunto, representada en una ley fundamental para el beneficio de la

² Carmona Tinoco, Jorge Ulises, *La división de poderes y la función jurisdiccional*, Biblioteca Jurídica Virtual del IJ UNAM, p.176. Disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlad/cont/7/cnt/cnt7.pdf>

mayoría, atendiendo a un progreso paulatino que persigue fines trascendentales y colectivos.

1.1.1. La teoría de Aristóteles

Aristóteles, filósofo griego nacido hace más de dos mil años que encaminó su vida al cuestionamiento y estudio de diversos temas que han ayudado a la humanidad a deliberar sobre su existencia y propósito en el mundo.

Dicho personaje histórico resulta ser de suma importancia dentro del tema referente a la división del poder político, pues fue uno de los primeros reconocidos en llevar a cabo una teoría encaminada a la necesidad de dividir el poder en diversos órganos para su mejor desempeño.

Para Aristóteles, el que se divide es el poder político, es decir, no se trata de una diversidad de poderes encargados cada uno de ciertas tareas, sino que, por el contrario, “se trata de un solo poder, el político, dividido en varios órganos que tienen encomendado cada uno diversas funciones”.³

Aristóteles nos hablaba de una unidad, un poder en conjunto que denotaba la necesidad urgente de dividirse, o bien, repartirse entre varios organismos, encargados y especializados cada uno de llevar a cabo la función encomendada por dicho poder dentro de su esfera de competencias.

Para este filósofo, la división obedecía principalmente a una cuestión de especialización de las funciones o un tipo de división del trabajo.⁴

La idea de este filósofo fue posteriormente analizada y estudiada por otro de su misma índole, Polibio, el gran historiador griego retomó las bases

³ Algorri Franco, Luis Javier, *La división y legitimidad del poder político*, Biblioteca Jurídica Virtual del IJ UNAM, p.57. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/93/4.pdf>

⁴ Carmona Tinoco, *Op. Cit.*, p.176.

establecidas por Aristóteles referentes a la división del poder político y se dedicó a establecer que la repartición del mismo era lo más adecuado para la sociedad romana, pues mencionaba que “el gobierno de la república romana estaba refundido en tres cuerpos, y en todos los tres tan balanceados y bien distribuidos los derechos, que nadie, aunque sea romano, podrá decir con certeza si el gobierno es aristocrático, democrático o monárquico”,⁵ ello en atención a que el poder se dividía entre los cónsules, el Senado y el pueblo, de los cuales se podía apreciar una orientación política totalmente distinta desde el punto de vista interno y gubernativo que cada uno podía desempeñar.

Por ello era necesario establecer una serie de contrapesos entre dichos entes de gobierno, así cada uno podía controlar al otro mediante el ejercicio fáctico de sus facultades. Con esto y con la teoría de la sucesión cíclica de los regímenes políticos, Polibio fue un exponente más sobre la teoría de la división del poder que no podíamos pasar desapercibido dentro del presente estudio.

Otro filósofo que se unió al pensamiento de Aristóteles fue Santo Tomás de Aquino, pues mencionaba que las obras de Aristóteles eran compatibles con la fe católica, sin embargo, para este notable santo, el régimen monárquico era el más adecuado para el bienestar de los pueblos, declaración que no debe poner en tela de juicio su afinidad con el gran Aristóteles, pues durante toda su vida estableció el beneficio de que el poder tuviera un fundamento racional y que este fuera benéfico para todos los gobernados.

1.1.2. La teoría de Cicerón

Político romano proponente del ostento del poder en las manos del pueblo, la repartición de los derechos, cargos y obligaciones dentro de la sociedad. Mencionaba que “las funciones del poder político solamente podrán desarrollarse

⁵ Villanueva Gómez, Luis Enrique, *La división de poderes: teoría y realidad*, México, IJ UNAM p. 151. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3634/8.pdf>

en un Estado de cosas, en las que el hombre sea libre y titular del poder soberano”.⁶

Para este orador, resultaba de suma importancia que el pueblo tuviera participación dentro de las decisiones fundamentales del Estado, puesto que al estar éste involucrado dentro de la vida política, era más sencillo que los ciudadanos eligieran a sus representantes para que desempeñaran los cargos de importancia mediante los cuales podían hacer valer la soberanía de manera directa, dando seguimiento a la voluntad del pueblo en conjunto de tal modo que sus derechos no se vieran vulnerados por representantes autócratas que llevaban a cabo su voluntad sin tomar en cuenta las necesidades de las mayorías.

El equilibrio y la legitimidad del poder son, para Cicerón, “los pilares que hacen que el gobierno se mantenga incólume. Sin éstos y sin una libertad y derechos establecidos y respetados el pueblo se subleva. Conforme el pueblo cambia y las necesidades sociales lo exigen, el poder político tiene que dividirse en las funciones que requieran los nuevos contextos”.⁷ Cicerón nos planteaba la idea de un Estado moderno adelantado a su época, pues en la actualidad podemos afirmar que la participación popular es un estandarte en la vida política de las naciones.

1.1.3. La teoría de John Locke

John Locke, reconocido por ser el precursor de una división tripartita del poder, que posteriormente se encargaría de mejorar y puntualizar a como la conocemos el día de hoy en los Estados democráticos Charles Louis de Secondat, fue quien por primera vez aportó un nuevo elemento a la división del poder que se conocía por otros de sus predecesores encargados de hablar sobre este tema tan relevante, puesto que hasta entonces la diversidad de órganos y la clasificación de

⁶ Algorri Franco, *Op. Cit.*, p.58.

⁷ *Ibidem*, p.59.

funciones obedecían exclusivamente a una mera división de trabajo, pero a partir de Locke, “la finalidad primordial consiste en la necesidad de limitar el poder, convirtiéndose, de este modo, la división de poderes en la principal limitación interna del poder público, que encuentra su complemento en la limitación externa de las garantías individuales”.⁸

La división tripartita del poder político propuesta por Locke se estructuraba por el Poder Legislativo, encargado de la regulación de las fuerzas del Estado mediante la creación de leyes en donde se estructuraban las facultades y restricciones de dicho ente, el Poder Ejecutivo, encargado de aplicar y ejecutar dichas leyes, así como también delegado de la función jurisdiccional para este proponente, y por último, el Poder innovador denominado Federativo, el cual estaba encargado de llevar a cabo las tareas relativas a la política exterior como las relaciones exteriores, acuerdos, alianzas, tratados, o bien, declarar la guerra y la paz a otros Estados.

“El Poder Ejecutivo y el Federativo podían recaer sobre la misma persona, no así el Legislativo, puesto que para Locke, el Legislativo es el poder supremo, considerándolo el alma del cuerpo político, puesto que establece la primera y fundamental ley positiva de todos los Estados (es decir, la Constitución)”.⁹

La aportación de Locke fue de suma importancia para la organización estatal, pues hoy en día los poderes regidores del Estado se encuentran perfectamente estructurados y cuentan cada uno de ellos con una función intrínseca, perfección que no pudo haber sido alcanzada sin la idea de este gran intelectual, pues resulta imposible mejorar una idea inexistente.

⁸ Villanueva Gómez, *Op. Cit.*, 152.

⁹ *Ibidem*, p. 154.

1.1.4. La teoría de Montesquieu

El modelo de la división del poder se rige por la simple idea de Montesquieu según la cual "sólo el poder frena al poder".¹⁰

Charles Louis de Secondat, barón de Montesquieu, fue el que dio nacimiento a la idea que cambiaría la forma de ver la división del poder, puesto que su innovación dentro de su célebre obra *El espíritu de las leyes de 1748*, de dividir el poder político iba más allá de la simple división del trabajo en las funciones del Estado, y perfeccionando la teoría de John Locke fue como este pensador logró dejar huella en el panorama orgánico de muchas naciones, puesto que "el principio de la división de funciones del poder político es la más grande contribución al constitucionalismo hecha por Montesquieu; distintos ordenamientos la han adoptado, entre ellas, el texto constitucional mexicano que aún lo conserva".¹¹

En cada Estado, afirma Montesquieu, hay tres clases de poderes: "la potestad legislativa, que se encarga de hacer las leyes; la potestad ejecutiva, que ejecuta y aplica la ley a casos generales, y la potestad judicial, que castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares".¹²

Montesquieu considera necesario dividir el poder político para que este se limite a sí mismo dentro de su ejercicio, pues denotaba la ferviente idea de que si el poder no era distribuido en diversos órganos, la única consecuencia que esto traería sería el abuso del mismo y el detrimento de los derechos y la libertad de los gobernados.

¹⁰ Guastini, Ricardo, *¿Separación de los poderes o división del poder?*, México, IJ UNAM p.305. Disponible en: [file:///C:/Users/CZP/Downloads/28528-25822-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/CZP/Downloads/28528-25822-1-PB%20(1).pdf)

¹¹ Algorri Franco, *Op. Cit.*, p.62.

¹² Villanueva Gómez, *Op. Cit.*, p. 155.

Cabe resaltar que Charles Louis de Secondat, siempre sostuvo que el Poder Legislativo y el Ejecutivo debían de recaer en diferentes órganos, puesto que consideraba un acto de tiranía la promulgación y la ejecución de leyes por un mismo ente, sin embargo, al hablar del poder judicial no podemos atribuirle una gran importancia más que su aparición en el nuevo sistema, puesto que para Montesquieu dicho poder es concebido como un poder de algún modo "nulo", porque consiste sólo en verificar la violación de las leyes.¹³ Situación que ha cambiado con el ejercicio de dicho poder a través de los años, pues el poder judicial, hoy en día actúa como un verdadero limitador para los otros dos organismos gubernamentales, ya que con sus resoluciones marca la brecha legal que estos deben de seguir cuando actúan fuera o exceden las atribuciones que les otorga el marco normativo vigente.

1.2. División de poderes y funciones del Estado

Como pudimos observar en el subtema precedente, la división de poderes es fundamental dentro la organización del Estado, su origen, su motivo y su consecuencia han quedado claros al momento de retomar las teorías de los grandes pensadores y proponentes de la división del poder político.

Lo que concierne ahora es hablar sobre las funciones que estos poderes detentan dentro del Estado, sus alcances, sus límites y su actuar en conjunto, puesto que el Estado es un ente jurídico compuesto de órganos encargados de llevar a cabo tareas especializadas para que este pueda subsistir.

“En cada órgano predomina el ejercicio de una o de varias funciones, según la estructura constitucional, por medio de la cual el Estado se organiza como un sistema de competencias a través del cual se atribuyen a distintos órganos las funciones y objetivos a cumplir, los poderes necesarios para ello, las formas a las que debe someterse en su actuación, así como el ámbito territorial de su

¹³ Guastini, Ricardo, *¿Separación de los poderes o división del poder? Op. Cit.*, p.305.

ejercicio”,¹⁴ sin esta repartición de funciones, la tarea gubernativa sería prácticamente imposible de realizar, y el Estado encontraría como destino su irremediable desaparición.

1.2.1. Funciones del Órgano Ejecutivo

Después de haber analizado las diversas teorías sobre la división del poder político, podemos contar con la idea general de que el órgano o poder Ejecutivo es aquel que ejecuta las leyes dentro del Estado, pues parece sencillo el distinguir la función que desempeña este poder por simple analogía al momento de dar lectura a su denominación. Sin embargo, es menester el llevar a cabo un estudio más profundo sobre las facultades o funciones que este puede tener, el motivo de ellas y el beneficio que representa su actuar en favor del Estado.

“Las funciones del poder Ejecutivo se congregan así mismas dentro de una función de carácter administrativo, la administración pública conlleva en su actuar diferentes facultades, es por ello que debemos distinguir que la actividad administrativa es sumamente distinta de la función legislativa y de la función jurisdiccional; la función administrativa, tiene como objetivos satisfacer una necesidad a través de la aplicación de una norma jurídica”.¹⁵ Para ello, el órgano en mención debe de encargarse de la dirección de la política nacional, pues esta será la base mediante la cual a través del poder que le confiere la Constitución del Estado, podrá llevar a cabo los fines que la misma Carta Magna le ha encomendado, debiendo realizar su función en favor de la sociedad y buscando un progreso paulatino.

La función administrativa no solamente está encaminada a satisfacer las necesidades del pueblo mediante la ejecución de la ley, pues en el órgano Ejecutivo también recae la función gubernamental, entendiéndose esta como

¹⁴ Garita Alonso, Miguel Ángel, Et. Al, *Teoría General del Estado*, Editorial Porrúa, México 2018, pp. 143-144.

¹⁵ *Ibidem*, p. 166.

aquella que cuida de los asuntos e intereses del Estado y de la colectividad, siendo el máximo representante y otorgándole autonomía para tomar decisiones con las reservas de ley que cada país contempla dentro de su Constitución. Asimismo dependiendo de la forma de gobierno de cada Estado, se determinará si este poder recae en un sólo individuo o es compartido en una asamblea o conjunto de personas llevarán a cabo las funciones referentes al mismo.

Por último, cabe resaltar que el órgano Ejecutivo tiene la facultad de alta dirección del Estado, así como de coordinar los varios poderes de gobierno, es decir, muchas de las determinaciones que lleva a cabo dentro de sus facultades de poder influyen directamente dentro de la organización del Estado, pues deben ser respetadas y seguidas de manera directa e inmediata.

1.2.2. Funciones del Órgano Legislativo

El órgano Legislativo, considerado como el más importante dentro de la teoría de la división de poderes para John Locke, es un órgano sumamente fundamental, pues dentro de él recae la función primordial de la creación del régimen jurídico que va a ser estandarte para la correcta armonización de cada Estado, pues en este se proyectarán los principios del mismo, las funciones de los organismos de gobierno, así como los derechos y obligaciones con los que contarán los gobernados y que formarán la esfera jurídica inviolentable para cada uno de ellos.

Al Poder Legislativo en el mundo se le denomina de diversas maneras, ya sea como Parlamento, Congreso, Asamblea, Cortes, etc.¹⁶ Dicha denominación carece de relevancia en la actualidad, pues sea cual fuere el nombre que recibe este poder, lo importante es tener en cuenta que es el órgano representativo con

¹⁶ Bolaños Cárdenas, Leonardo Arturo, *El Poder Legislativo Federal. Los Acuerdos Parlamentarios y los Puntos de Acuerdo*, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación Unidad de Evaluación y Control, México 2016, p.107.

el que cuenta el pueblo para hacer valer su voluntad y para tener participación dentro de las decisiones relevantes del Estado.

La creación de leyes no es la única función del órgano Legislativo, pues para el jurista Miguel Ángel Garita Alonso, las asambleas legislativas cumplen tareas variadas, que pueden ser reunidas en varias funciones esenciales: función representativa, deliberante, que contiene la participación de las ramas legislativa y financiera; y la selectiva, de control de gobierno, ésta última con mayor rigidez en los regímenes parlamentarios.¹⁷

“Es común referirse al Parlamento como el órgano constitucional que ostenta la máxima representación popular y como el generador de las normas con rango de ley, o como el controlador y fiscalizador de la acción del gobierno y ello, de suyo, es una realidad, pero no siempre fue así. En ocasiones olvidamos que para que el Parlamento pudiera cumplir las anteriores y otras funciones, como la de dirección política, fue necesario satisfacer algunos presupuestos que sólo es capaz de ofrecer el Estado democrático”.¹⁸ Un Estado democrático necesita de leyes, pues la democracia es el poder del pueblo que únicamente puede verse reflejado a través de las mismas.

Si bien, ya hemos analizado las diversas funciones que ostenta el órgano legislativo, lo que es conducente resaltar dentro de este apartado es la función inherente al mismo, pues como he referido anteriormente con ayuda de diversos autores y tratadistas de la materia, dicha función es la base y el objetivo de este poder, pues fundamenta su desempeño en la creación de diversas normas de carácter federal, general y local según sea el caso.

Sin embargo, es necesario hacer una distinción dentro de la tarea legislativa del órgano en mención, pues cuenta con dos tipos de funciones legislativas, una

¹⁷Garita Alonso, *Op. Cit.*, p. 169.

¹⁸Garita Alonso Arturo, Et. Al, *La Función Legislativa. Senado de la República*, Senado de la República, Mesa Directiva, México 2012, p.21.

ordinaria y la otra constituyente, las cuales cuentan con un objetivo dimensionalmente diferente la una de la otra.

1.2.2.1. Función Legislativa Constituyente

“Es constituyente la función legislativa cuando su objetivo consiste en la elaboración de las normas que han de regir la estructura fundamental del Estado, o sea, la estructura de sus órganos inmediatos o constitucionales”.¹⁹

La función legislativa constituyente resulta ser un tema un tanto paradójico de explicar, pues debemos tener muy en cuenta que esta función debe de ser estudiada desde dos perspectivas:

La función legislativa constituyente desde su punto de vista originario o creador del régimen, y, la función legislativa constituyente desde el punto de vista reformador o constituido.

Cabe resaltar que dentro de este apartado solamente hablaremos a grandes rasgos de la función legislativa constituyente en su enfoque originario, es decir, de creación, pues el tema que abundará a fondo sobre el poder que da origen a la constitución y el que está facultado para reformar a la misma, se estudiará en el capítulo segundo de esta investigación.

Ahora bien, la función legislativa constituyente es aquella que va a crear a la normativa Máxima de cada Estado, denominada Constitución en la mayoría de los casos, ésta a su vez es formulada desde la nada, pues resulta ser la base para la formación de todo el Estado, sus organismos, sus poderes y sus funciones.

¹⁹ Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, trigésima novena edición, México 2005, p. 399.

Al igual que la función legislativa ordinaria, la constituyente no va más allá de su objetivo primordial, crear la Constitución, es por ello que las dos se diferencian cabalmente una de la otra, pues a pesar de tener facultades similares, su objetivo es dimensionalmente opuesto y se lleva a cabo por órganos distintos.

Para el ejercicio de la función legislativa constituyente es necesario que intervenga un ente que lleve a cabo dicha función. A diferencia de la función legislativa ordinaria en donde intervienen órganos legislativos comunes, aquí interviene un órgano compuesto y creado únicamente para dicha función. “Este órgano recibe el nombre de Asamblea Constituyente, y podemos señalar que tiene la función de crear la Constitución, en representación del pueblo y en ejercicio de la Soberanía, para después de lograr su objetivo desaparecer”,²⁰ pues este no es el encargado de gobernar, delega mediante su potestad dicha tarea a los órganos que él mismo crea gracias a su autonomía.

1.2.2.2. Función Legislativa Ordinaria

“La función legislativa ordinaria de este poder, como su nombre lo indica, es aquella que se enfoca a la formulación de la legislación ordinaria, o sea, la que regula las relaciones de los particulares entre sí, o bien, se enfoque hacia la estructuración de los organismos mediatos del Estado”.²¹

Esta función como tal, puede asemejarse a lo explicado en el apartado anterior, puesto que no va más allá de lo encomendado por la propia esencia del órgano Legislativo, sino simplemente trabaja y funciona bajo los estándares relativos a su existencia.

La función legislativa de carácter ordinario sirve única y exclusivamente para la creación de normas, con las pautas, disposiciones y procesos que cada

²⁰ Barragán B. José, Et. Al, *Teoría de la Constitución*, Editorial Porrúa, octava edición, México 2018, p. 135.

²¹ Porrúa Pérez, *Op. Cit.*, p. 399.

legislación establece dentro de su ámbito de competencia, ya sea Federal, Local o Municipal.

Riccardo Guastini, en su libro *Estudios de Teoría Constitucional* la define como aquella que consiste en la producción de normas generales (es decir, impersonales) y abstractas (es decir, referidas al futuro).²²

A su vez, Jorge Fernández Ruíz la define como la actividad desarrollada en ejercicio de la potestad estatal para crear la norma jurídica, o sea la regla de conducta externa humana, de carácter abstracto, impersonal, general, obligatorio y coercitivo.²³

Esta función es llevada a cabo por una asamblea legislativa ordinaria, misma que se encuentra limitada dentro de su esfera de potestades para única y exclusivamente crear las normas con las características enunciadas en líneas anteriores, tiene libertad de creación y modificación para dichas legislaciones, siempre y cuando estas no vayan en contra de lo dispuesto por la Constitución de cada Estado. En México dicha potestad recae sobre el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales de cada Estado.

1.2.3. Funciones del Órgano Judicial

Se denomina función jurisdiccional a “la característica actividad del Estado encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico, esto es, dirigida a obtener en los casos concretos la declaración del derecho y la observación de la norma jurídica pre constituida, mediante la resolución, con base en la misma, de las controversias que surjan por conflictos de intereses, tanto entre particulares como entre

²² Guastini, Riccardo, *Estudios de Teoría Constitucional*, Fontamara, México 2001, p. 60.

²³ Fernández Ruíz, Jorge, *Poder Legislativo*, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, p. 176.

particulares y el poder público, y mediante la ejecución coactiva de las sentencias”.²⁴

La función del órgano Judicial, la menos importante para Montesquieu dentro de su teoría tripartita de la división de poderes,²⁵ hoy en día es una de las funciones que más protagonismo ha tenido a lo largo y ancho del mundo, pues simplemente en los últimos veinte años, en México, se han llevado a cabo determinaciones trascendentales por parte de los órganos judiciales que han puesto límites y barreras al actuar de los otros poderes, las cuales han cambiado el marco normativo en pro del justo equilibrio del poder político; existen varios mecanismos legales para defender los derechos fundamentales de los gobernados frente al Estado y sus actos de autoridad, entre ellos se encuentran los juicios de amparo, los amparos contra leyes, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, una serie de mecanismos eficaces para llevar a cabo el control constitucional por parte de este órgano, que si bien es cierto se desprenden en muchas de las ocasiones de las propias leyes creadas por el legislativo, también lo es que la ley está sujeta a interpretación del judicial, pudiendo este hacer uso de su potestad facultativa y declarar inconstitucional una ley al grado de abrogarla, es por ello que me permito discrepar de la opinión de Montesquieu, puesto que el órgano Judicial, no solamente resuelve controversias mediante la aplicación de las leyes ya creadas por el legislativo, sino también ejerce limitaciones sobre los otros poderes mediante el ejercicio de sus facultades, sin dejar de lado que también es sumamente necesario que exista un órgano acreditado para resolver las problemáticas existentes entre los particulares, y entre estos y los órganos del Estado con la pericia y el manejo pleno sobre las leyes.

Este órgano, es aquel que aplica el derecho, aquel que hace justicia y su actividad no debe de verse limitada a la simple aplicación de normas jurídicas o leyes ya establecidas, pues estas muchas veces resultan imperfectas y no todas

²⁴ Porrúa Pérez Francisco, *Op.Cit.*, p. 402.

²⁵ Carmona Tinoco, Jorge Ulises, *Op. Cit.*, p.177.

pueden aplicarse al caso concreto de que se trate, es ahí donde radica la importante labor de este órgano.

“La declaración del derecho y la observancia de las leyes aplicables a la resolución de las controversias, se obtienen por medio del proceso, que es el conjunto de los actos coordinados con objeto de actuar la voluntad concreta de la ley, en relación con un bien que el actor pretende está garantizado por ella, por medio de los órganos jurisdiccionales”.²⁶

La aplicación de la ley no resulta una tarea fácil, pues para poder llevarla a cabo deben de observarse diversas circunstancias mediante las cuales se pueda llegar a una verdad jurídica, misma que debe de apegarse en lo más posible a la verdad histórica del asunto a resolver.

Es por ello que como menciona Miguel Ángel Garita, apoyado en el proceso, el juez lleva a cabo la función jurisdiccional; definiendo y aplicando las normas jurídicas a los casos que son puestos, a su consideración.²⁷

Para concluir con este importante poder, es menester resaltar que la función jurisdiccional es solventada por los jueces y magistrados del Estado que se trate.

1.2.4. Clasificación de las funciones del Estado en formales y materiales

Como hemos podido observar a lo largo de este apartado, el Estado como ente rector necesita satisfacer diversas funciones en beneficio de la población que lo conforma, es por ello que dichas funciones deben ser divididas en diversos órganos especializados para poder llevar a cabo la tarea encomendada de la

²⁶ Porrúa Pérez, Francisco, *Op. Cit.*, p. 402.

²⁷ Garita Alonso, Miguel Ángel, *Et. Al, Op. Cit.*, p. 175.

mejor manera posible, dichos órganos cuentan con atribuciones y tareas inherentes a ellos por su propia naturaleza, pues la necesidad de ejercer la función se manifiesta primero que la creación del órgano, es por ello que como pudimos ver previamente, el órgano Ejecutivo administra, el Legislativo crea las leyes que rigen al Estado y el Judicial resuelve las controversias mediante la aplicación de dichas leyes.

Sin embargo, la división del poder público no es tajante, y permite así que el Poder Legislativo lleve a cabo atribuciones ejecutivas y judiciales; el Poder Ejecutivo, realice funciones legislativas o judiciales; y el Poder Judicial, realice funciones ejecutivas o legislativas. Gabino Fraga, en su libro *Derecho Administrativo*, lo explica de manera detallada como la *Teoría Dual de las Atribuciones Públicas*, que clasifica a los actos desde el punto de vista formal (quien lo hace) y material (que hace).²⁸

Por lo tanto, para concluir con las funciones de los órganos Estatales, es necesario explicar esta teoría con el fin de dejar en claro que dichos poderes pueden realizar sus funciones de manera conjunta, o bien, salir de su esfera de competencias para ejecutar una función distinta a la suya e inherente a otro órgano de la misma jerarquía, siempre y cuando se lo permita la Constitución y las leyes secundarias.

1.2.4.1. Funciones Formales

Las funciones formales de los órganos del Estado son aquellas congénitas al propio órgano del que se trate, es decir, es la encomendada a dicho poder, debiéndose entender como aquella que por su propia naturaleza el órgano está encargado de realizar.

²⁸ Márquez Rábago, Sergio R., *Derecho Constitucional en México*, Porrúa Print, tercera edición, México 2016, p. 76.

Para Gabino Fraga la función formal debe entenderse desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial.²⁹

Dentro de las funciones formales no se toma en cuenta la naturaleza de la función, siempre se observará la del propio órgano, por lo tanto, y a manera de ejemplificar este tema tan complejo, me permito afirmar que el órgano Ejecutivo siempre realizará funciones formalmente administrativas, y de manera excepcional puede realizar funciones materialmente jurisdiccionales o legislativas, según sea el caso.

La facultad reglamentaria del Ejecutivo resulta ser una función formalmente ejecutiva, pero materialmente legislativa.

1.2.4.2. Funciones Materiales

Ahora bien, las funciones materiales sí atienden a la naturaleza de la propia función, pues ésta ha sido establecida por la propia esencia de la misma sin tomar en consideración al órgano que las ejecuta.

“Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos”.³⁰

²⁹ Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, cuadragésima edición, México 2000, p. 29.

³⁰ *Idem.*

Esto quiere decir que los órganos Estatales podrán realizar funciones que no le fueron encomendadas por la propia naturaleza de este, sino que serán ejecutadas materialmente siguiendo la esencia de la propia función.

A manera de ejemplo hago referencia al juicio político llevado a cabo por el Poder Legislativo mexicano, pues dentro de este supuesto, dicho órgano lleva a cabo una función materialmente jurisdiccional, pero formalmente legislativa.

1.3. Generalidades sobre el Sistema Federal

El sistema federal, uno de los modelos de gobierno más aceptados en la actualidad, pues es bien sabido que un Estado funciona de mejor manera cuando las funciones y las responsabilidades son compartidas entre todos sus componentes para poder llevar a cabo una función final en conjunto.

“En principio, es conveniente precisar, que el federalismo nace como una estructura diseñada para ejercer el poder político, donde se pretende conciliar la unidad con la diversidad a partir de entidades componentes autónomas, pero relacionadas federalmente en la medida en que en el ejercicio de ese poder se establezca el equilibrio y no se provoque la división ni la concentración del poder en uno de sus polos, ello en virtud de que el proceso de su formación no surge a partir de una descentralización sino de una no centralización”.³¹ El Estado federal funciona como una balanza, buscando en todo momento el correcto y eficaz equilibrio del poder dentro de su territorio, las libertades que existen dentro de este para los Estados miembros hacen que se fortalezca desde dentro hacia afuera, reflejando una mayor estabilidad frente a los Estados extranjeros, pues frente a ellos, el Estado federal actúa como una unidad, situación que le otorga mayor firmeza, e internamente busca la organización más conveniente en la cual se

³¹ Armenta López, Leonel Alejandro, *Teoría General del Estado Federal y Distribución de Competencias*, Seminario: Actualidad y Perspectivas de la Distribución de Competencias: Federación, Estados y Municipios, 2011, p. 9. Disponible en: <https://vlex.com.mx/vid/mesa-1-teoria-general-679028141>

pueda distribuir el poder y las tareas que requieren ser atendidas en beneficio del pueblo que lo integra.

El federalismo busca la unión a través de la autonomía, a través de la libre determinación con la cual cuentan sus entidades federativas al momento de tomar decisiones internas para su organización y la resolución de problemas, dándoles siempre un papel relevante al momento de determinar el cauce que seguirá el Estado federado en su conjunto, pues “un Estado federal es fuerte sólo cuando sus entidades estatales son política, económica y culturalmente fuertes”.³²

No hay que perder de vista que el federalismo es un sistema de gobierno enfocado al equilibrio y a la distribución de responsabilidades, “puesto que la idea subyacente en cualquier mecanismo o sistema de cooperación en el seno de un Estado federal, es que todas las funciones que competen a cada uno de los niveles de gobierno, no son funciones estrictamente independientes o aisladas, sino compartidas”,³³ como compartidas son las consecuencias que de su actuar emanen.

Con esto podemos afirmar que el sistema estatal federal, es en los tiempos modernos el más adecuado para llevar a cabo un control funcional del poder, pues trabaja como una maquinaria perfecta que requiere de diversos engranajes, los cuales se desempeñan de manera autónoma ejerciendo la función que les compete para poder mantener firme a la federación mediante la unidad autónoma.

1.3.1. Diversas teorías sobre la formación del Estado Federal

Por diversas referencias históricas podemos afirmar como lo hace Jorge Carpizo, que Grecia conoció la institución jurídico-política denominada Confederación, y como ejemplos se pueden citar la Liga Jónica, la Confederación

³² *Ibidem*, p. 13.

³³ *Ibidem*, p. 14.

Beócica, la Confederación Peloponésica y la Liga Aticodeliana. Pero el Estado Federal nació en 1787 al promulgarse la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.³⁴

Esta afirmación contrae suma relevancia, pues la Confederación y la Federación no son formas de gobierno idénticas, pues la diferencia recae en que esta última cuenta solamente con un Estado soberano que es instituido y regido bajo una Constitución Federal, a diferencia de la Confederación que es la unión de varios Estados soberanos, los cuales obedecen determinaciones de carácter internacional.

Resulta cierto que los griegos marcaron la brecha para la forma de gobierno federal, sin embargo, la manera en que estos la percibían se encuentra un poco alejada de lo que se pretende establecer en este apartado, pues para ellos la Federación consistía en la división de tareas dentro de los Estados soberanos sin necesidad de recurrir a la fusión territorial, idea que resulta importante pero no aplicable en este momento, pues lo importante a resaltar es la existencia de un Estado soberano único que está compuesto de otros Estados con autonomía propia. Es por ello que las teorías del Estado Federal que se estudiarán a continuación irán enfocadas a la estructuración de la Federación en la época moderna.

El sistema federal puede nacer de dos formas:

Por asociación de los Estados unitarios, los cuales constituyen frecuentemente una primera etapa de confederación de Estados, que posteriormente se transforma en sistema federal.

Este fue el caso de los Estados Unidos de América en 1787 y de Suiza en 1848, de este modo, el sistema federal conviene particularmente cuando se trata

³⁴ Barragán B. José, Et. Al, *Op.Cit.*, p. 289.

de aproximar a las poblaciones ya unidas por orígenes comunes o por una larga costumbre de vida en común.

Por disociación de un Estado unitario, que acepta transformar radicalmente sus estructuras, brindando a las colectividades que lo integran el carácter estatal y conservando únicamente las competencias de superposición. Este es el caso de la Unión Soviética de 1924 a 1991, y de Checoslovaquia de 1969 a 1992.

Esta segunda forma de pasar al federalismo conviene particularmente a los Estados que cuentan con nacionalidades diversas en su territorio.

Alexis de Tocqueville advirtió que en América existía un esquema estatal novedoso que se manejaba en una doble vía:

1. Por un lado, los Estados federados soberanos, los cuales dentro del ámbito de su competencia eran la instancia decisoria suprema;
2. Por otro, una instancia diversa: la Federación, que era también dentro de su competencia, la instancia suprema.³⁵

De esta manera se creía que la soberanía se encontraba dividida en dos órdenes de gobierno, pues al ser soberanas ambas, no se tenía bien establecido cuál era la que en verdad ostentaba el poder, por lo cual se optó por determinar que en dicha división el poder era compartido entre ambos órganos soberanos.

A su vez, el tratadista Wilson afirma que al crearse la Constitución Federal Norteamericana y por ende la aplicación del Federalismo, se deseaba una unión débil y no se pretendía sacrificar la autonomía de los Estados particulares.³⁶

³⁵ *Ibidem*, p. 290.

³⁶ *Ibidem*, p. 291.

Dicha aseveración resulta central dentro de la percepción del federalismo, pues de esta manera se tiene establecida de manera concreta la idea de que dentro de una federación existen dos partes distintas que ostentan la soberanía, pero trabajan de manera conjunta y no separada como se percibía anteriormente.

Por último, el afamado jurista Hans Kelsen afirma que la nota esencial del Estado Federal es la descentralización.³⁷

Esto quiere decir que la esencia del federalismo se basa en la distribución de las competencias entre la Federación y las Entidades federativas.

“La unidad del Estado es la Constitución pero la estructura de esa ley fundamental es diferente: en el sistema federal, la norma suprema crea dos órdenes subordinados a ella pero que entre sí están coordinados. Lo anterior significa que esos órdenes el Federal y el de las Entidades federativas existen por mandato constitucional y ellos no pueden contravenir las disposiciones de la ley creadora que les otorga su competencia y expresa lo que el orden Federal puede realizar y lo que las Entidades federativas pueden efectuar”.³⁸

El Estado federal es uno de carácter compuesto, y esa es la característica que lo hace famoso, pues persigue una idea tan simple y compleja a la vez, como lo es la repartición de facultades y poderes, parece sencillo el delegar dichos elementos desde una postura central para tener menos responsabilidades y poder evadir consecuencias de carácter negativo, sin embargo, para que ello suceda con eficacia, se debe atender de manera cabal al pacto federal, pues será el único encargado de determinar el éxito o el fracaso del propio Estado.

³⁷ *Ibidem*, p. 292.

³⁸ *Ibidem*, p. 293.

1.3.2. Características del Estado Federal

Después de haber analizado una serie de teorías sobre la formación del Estado Federal como un ente jurídico, lo concerniente es detallar los elementos y las características que diferencian a este tipo de Estado de los unitarios, los cuales cuentan con una forma de estructuración diferente.

Los elementos que componen al Estado federal son los siguientes:

- a) Un orden jurídico central;
- b) Un orden jurídico local;
- c) Coexistencia de ambos en un ámbito espacial de validez determinado;
- d) Participación de ambos órdenes jurídicos en las decisiones nacionales, y;
- e) Coordinación de dichos órdenes jurídicos o poderes por una Constitución Federal.

El jurista Francisco Porrúa Pérez hace mención de las siguientes características para poder entender la estructura del Estado Federal:

- 1) Un territorio propio, constituido como unidad por la suma de los territorios de los Estados miembros.
- 2) Una población, que dentro del Estado miembro, forma la población propia del mismo con derechos y deberes de ciudadanía en relación con la Entidad Local. Esa población de los Estados miembros, tomada en su conjunto, forma la población del Estado Federal. En relación con el Estado Federal,

los pobladores del Estado miembro también tienen derechos y deberes específicos.

3) Una sola soberanía. El poder supremo es el del Estado Federal. Los Estados miembros participan del poder, pero sólo dentro de los ámbitos y espacios de su circunscripción y en las materias y calidades que la Constitución les atribuye.

4) La personalidad del Estado Federal es única. En el plano internacional no representan papel alguno los Estados miembros. El Poder Legislativo Federal ordinariamente se compone de dos Cámaras: una de diputados y otra de senadores, siendo estos últimos representantes de los Estados miembros. Los diputados se eligen, generalmente, por cierto número de habitantes; en esta forma, la cantidad de diputados varía con el aumento o disminución de la población. En cambio, el número de senadores sólo varía si aumentan o disminuyen los Estados miembros, porque su elección se hace asignando un número fijo por Estado.³⁹

De estos elementos y características podemos llegar a la conclusión de que el Estado federal siempre tendrá el objetivo de conformar una unidad, es decir, el Estado federal se conforma de diversos Estados autónomos denominados federados, que en su forma conjunta conforman a la Federación, que será reconocida como una sola frente a los ojos del derecho internacional y que de manera interna colaboraran y decidirán en conjunto sobre las decisiones nacionales. No hay que confundir la autonomía de los Estados federados en su régimen interno con una separación del Estado Federal, pues esta autonomía es otorgada por la propia Constitución al contemplarlos como parte de la Federación en su conjunto, puesto que si no formarían parte de la misma, las Entidades Federativas no contarían con dicha autonomía.

³⁹ Porrúa Pérez, *Op. Cit.*, p. 471.

1.3.3. La participación de las Entidades Federativas en la toma de decisiones Nacionales

“Conviene recordar que las entidades federadas del Estado federal representan las porciones de la unidad total del Estado, que es el todo, mientras que aquellas son las partes y básicamente son éstas las que condicionan la existencia de aquél. En tal virtud, son las entidades subestatales las que constituyen el soporte fundamental que sostiene a la estructura del edificio del sistema federal”.⁴⁰

Dicha importancia otorgada a las Entidades Federativas no es en ningún aspecto exagerada o se encuentra fuera de la realidad, pues los Estados que conforman a la Federación comparten facultades con esta última, y a su vez cuentan con las propias dentro de su ámbito de competencia, en las cuales son autónomas.

Es menester tener muy presente que la unidad es la base del Estado Federal, pues el objetivo de este es el equilibrio, consistente en no dejar que el poder o las facultades se inclinen completamente hacia un extremo de la balanza. El Gobierno Central y las Entidades federativas deben trabajar en conjunto para el beneficio del propio Estado, si la soberanía recae completamente en alguno de estos dos entes sin ser compartida, el Estado claudicará.

“El federalismo cooperativo se instituye sobre la base de que tanto el gobierno central como los estatales, constituyen un solo bloque para la toma de decisiones nacionales y que, para cualquier actividad, éstos se integrarán en un solo mecanismo de acción gubernamental para objetivos comunes”.⁴¹

⁴⁰ Armenta López, Leonel Alejandro, *Teoría General del Estado Federal y Distribución de Competencias, Op. Cit.*, p. 11.

⁴¹ *Ibidem*, p. 14.

Las entidades Federativas cuentan con la Cámara de Senadores como órgano de representación ante el gobierno central, dicha Cámara denominada también como Cámara Federal o Cámara Alta, tiene como objetivo hacer valer las posturas de las Entidades Federativas frente a las problemáticas Nacionales, pues dichas entidades al ser parte de la Federación, cuentan con el derecho y la obligación de participar en las decisiones que marquen el rumbo del Estado Federal, pues tanto el éxito como el fracaso es compartido por ambos entes.

Para concluir, cabe resaltar que la voz de las Entidades Federadas cuenta con el mismo valor que la del gobierno Federal, las decisiones afectan por igual, puesto que ambos son partes de un ente único.

1.3.4. El Sistema Federal Mexicano

La idea Federal aparece una vez que concluye el movimiento de independencia de 1810. Allí empezó a incubarse un sentimiento republicano que va a orientar a las fuerzas políticas, hacia la construcción de un gobierno con un fuerte aroma federalista.

“El federalismo hincó sus raíces por primera vez en territorio mexicano en 1824. El 4 de octubre de ese año se expide una Constitución de corte federal, con marcada influencia norteamericana. El artículo 4 de ese ordenamiento, señalaba que la nación mexicana adoptaba para su gobierno la forma de república representativa popular federal. Otro precepto precisaba las partes (los Estados) que integraban la Federación, y uno más, el artículo 6, dividía al poder para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.⁴²

A partir de este momento histórico relevante para el Federalismo mexicano, surgieron otras constituciones, como las 7 leyes constitucionales de 1836, las

⁴² Armenta López, Leonel Alejandro, *El federalismo mexicano: Una ficción política*, Biblioteca Jurídica Virtual del IJ UNAM, p.3. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4179-el-federalismo-mexicano-una-ficcion-politica-coleccion-facultad-de-derecho>

cuales convirtieron al Estado mexicano en uno de corte centralista, sin embargo, desde 1847 a la fecha, pasando por la Constitución vigente del año 1917, se ha retomado esta forma de gobierno Federal, misma que me dedicaré a explicar en líneas subsecuentes de forma ilustrativa tomando en consideración las disposiciones actuales que contempla la Carta Magna.

Como enuncié previamente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece dentro de su artículo 40 lo siguiente:

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.

Este precepto, en principio nos deja en claro y sin lugar a dudas la forma de gobierno y organización con la que está conformado el Estado mexicano, nos marca las pautas para su organización y nos puntualiza la autonomía con la que cuentan las Entidades federativas dentro de su ámbito de competencia.

Como se ha mencionado en apartados anteriores, la propia Constitución es la que establece el sistema estructural del Estado, dando vida al Sistema Federal Mexicano, sin ésta no podría existir dicha organización y estaríamos subyugados bajo un Estado de incertidumbre jurídica, sin estructura y sin rumbo.

Ahora bien, una vez analizada la estructura y forma de gobierno del Estado mexicano federalista, lo consecuente es observar cómo ejerce el pueblo la soberanía a través del pacto federal, situación que puede ser contemplada de manera precisa en la primera parte del artículo 41 constitucional:

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.

En este numeral claramente se detalla la existencia de un Pacto Federal, es decir; una organización política en la que los Estados de la Federación son soberanos y están unidos mediante un acuerdo nacional en sus tres niveles de gobierno.

De igual forma, la propia Constitución es la que define la división tripartita de la división del poder dentro del Estado federal mexicano, atribuyendo a cada uno sus funciones respectivas y su ámbito de desarrollo.⁴³

Hasta ahora hemos podido observar de manera fehaciente que el Estado mexicano es en efecto uno de carácter federal, sin embargo, a manera de conclusión del presente apartado, me permitiré enunciar un artículo más que resulta relevante para el tema en mención.

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

Es en este numeral en donde recae la idea central del Federalismo mexicano, pues se puede observar claramente la distribución de competencias y facultades, dejando establecido que tanto la Federación, como las Entidades

⁴³ Con afán de no caer en reiteraciones, se recomienda al lector ubicarse en el apartado de División de Poderes y Funciones del Estado a efecto de esclarecer dudas.

Federativas deben tener participación en las tareas del Estado Federal en su conjunto, delimitándose y permitiéndose las conducentes para su mejor desempeño.

Cabe resaltar que la estructura Federal mexicana es en demasía compleja, sin embargo, con lo previamente expuesto se puede dilucidar que el Estado mexicano cuenta con las características suficientes para ser declarado como uno de corte Federal, sin embargo la estructura de la ley y la realidad de los panoramas muchas veces no caminan sobre la misma línea, es por ello que lo consecuente es estudiar la problemática federal actual a efecto de identificar sus fallos.

1.3.5. Dificultades actuales del Federalismo

El Federalismo hoy en día cuenta con una serie de problemáticas que son importantes de mencionar en el presente trabajo de investigación. Ya pudimos darnos cuenta de la forma en que este sistema de gobierno debe de funcionar para el progreso continuo de toda la nación, diversas características como la división de facultades y responsabilidades entre el gobierno central y las Entidades Federativas en una paridad de rango resulta ser lo más adecuado para que un Estado de esta índole funcione de forma correcta y esté apegado a su esencia en particular.

Sin embargo, es aquí donde resaltan las problemáticas actuales, pues “el texto constitucional da cuenta de que la organización del poder político en México es de índole federal, pero la distribución de competencias, que debería de armonizar el equilibrio entre los componentes del Estado Federal, ha sido diseñada para favorecer siempre al gobierno central, dando como resultado que más bien parezca un estado unitario y no uno federal”.⁴⁴

⁴⁴ Armenta López, Leonel Alejandro, *El federalismo mexicano: Una ficción política*, Op. Cit., p.9.

Las Entidades Federativas cada vez cuentan con menos participación en las decisiones nacionales, la voz de estas se convierte con el paso del tiempo en un sonido más tenue que se ve opacado por los ideales partidistas que obedecen en la mayoría de las ocasiones a la voluntad del gobierno central, puesto que desafortunadamente dentro de nuestro país, las ideologías partidistas han venido a desatar un caos dentro de la estructura orgánica del poder.

Dicho descontrol puede observarse en la Cámara de Senadores, pues desafortunadamente ha ido perdiendo la esencia que dio origen a su creación, pues hoy en día pareciera que lo único que esta busca es el interés político partidario y no la efectiva representación de las Entidades.

“Este desapego que generalmente ha mostrado el gobierno federal con respecto a la participación de las entidades subnacionales en asuntos inherentes a la nación, convierten al sistema federal mexicano en una organización marcadamente disfuncional”.⁴⁵

Sin embargo, esta exclusión no nace por sí sola, pues las Entidades Federativas no han estado a la altura de las problemáticas que se presentan dentro de su ámbito competencial, no han sido capaces de estructurar un sistema jurídico político capaz de encausarlos al progreso en pro de sus necesidades, simplemente se han dedicado a copiar la fórmula existente del gobierno central y a depender en demasía del mismo.

Si el federalismo mexicano no ha funcionado como tal, es porque las entidades componentes han dejado que el poder central sea, hasta hoy, el único protagonista del sistema federal, lo que, como ya se dijo, “convierte a México en un país fuertemente centralizado ya que en casi todas las decisiones en que interviene la federación, las entidades federadas parecen excluidas”.⁴⁶

⁴⁵ Armenta López, Leonel Alejandro, *Teoría General del Estado Federal y Distribución de Competencias, Op. Cit.*, p. 10.

⁴⁶ Armenta López, Leonel Alejandro, *El federalismo mexicano: Una ficción política, Op. Cit.*, p.12.

Dicha problemática necesita ser erradicada de manera tajante, pues como se ha mencionado en líneas anteriores dentro de este apartado, la base del Estado Federal es la distribución de competencias, si esta no existe de manera fáctica, lo único que persiste es un federalismo ficticio.

1.4. Tendencias actuales del principio de división de poderes

A lo largo de este primer capítulo hemos tocado el tema de la división de poderes de principio a fin, sin embargo, el Estado como ente jurídico ha evolucionado a través del tiempo, dejando una marcada necesidad de adecuación a las problemáticas actuales, los fines de este han cambiado también con el paso de los años, las necesidades que persigue no son las mismas que contemplaban los grandes proponentes de la división del poder como Aristóteles, Locke y Montesquieu. Es por ello que resulta imperante estudiar las tendencias más recientes que definen a la división de poderes, observándolas desde un panorama progresista e innovador con el fin de entender la estructura del Estado moderno, sus fines y la forma en que se maneja el poder público en la actualidad.

1.4.1. La división temporal del poder

“La división de carácter temporal se refiere a la duración limitada y la rotación en el ejercicio del poder, esto es, que los cargos públicos de superior nivel estén sujetos a una temporalidad precisa”.⁴⁷

Esta misma obedece siempre a una renovación de carácter necesario, pues dentro de un Estado democrático es benéfico que el poder se comparta, pero también lo es que los que lo ostentan tengan un periodo establecido para el desempeño de sus funciones. En México podemos aludir a la duración del cargo

⁴⁷ Carmona Tinoco, *Op. Cit.*, p.182.

de Presidente de la República, cuya duración es de 6 años sin posibilidad de reelección.

No hay que olvidar que la división del poder entre muchas de sus funciones consiste en evitar el abuso del mismo, por lo tanto, para evitar la corrupción de este, se establecen periodos temporales para su ejercicio de carácter constitucional que deben ser respetados.

1.4.2. La división vertical del poder

La división vertical o federativa alude a la descentralización de las facultades y decisiones entre las instancias federal y locales, con una tendencia a fortalecer las entidades federativas y dentro de éstas a los municipios.⁴⁸ Esto nos dirige hacia un mejor manejo del Estado, cuando las funciones que deben de ser atendidas por el poder político son divididas entre diferentes órganos de gobierno, la pericia en estas incrementará y se obtendrán mejores resultados al momento de ejecutar dichas funciones.

1.4.2.1. Federación

Como pudimos observar previamente, la Federación encuentra dentro del numeral 49 constitucional el fundamento mediante el cual se dividirá el poder en el nivel más alto del Estado Federal, sin embargo, al ser ese un tema ya comentado dentro del presente manuscrito, enfocaré el actual a denotar las facultades con las que cuenta la Federación dentro de la división de poderes.

Uno de los ejemplos más claros sobre las facultades exclusivas a los poderes federales lo podemos encontrar en el numeral 76 constitucional, el cual nos habla de las facultades exclusivas con las que cuenta el Senado de la República, siendo una de estas la aprobación de los tratados internacionales que

⁴⁸ *Idem.*

celebre el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus funciones como jefe de Estado. Dicha facultad, como se menciona, no puede ser desempeñada por los poderes locales por obvias razones.

1.4.2.2. Estados

Al igual que la Federación, el poder público en los Estados se dividirá en Ejecutivo, Legislativo y Judicial conforme al numeral 116 constitucional, sin embargo, las facultades y la organización de cada entidad federativa se establecerán en las Constituciones locales de cada una de ellas, atendiendo siempre a su libre determinación pero sin dejar de observar lo establecido por la Constitución Federal y las facultades exclusivas a la Federación.

1.4.2.3. Municipios

Los Municipios son la unidad más básica de organización dentro de la estructura del Estado Federal, pero siguiendo los pasos de la Federación y las entidades federativas, este organismo político administrativo cuenta con una división interna para el desempeño de sus funciones, dicha división se encuentra plasmada en el artículo 115 constitucional, el cual nos menciona que el Municipio será gobernado por un Ayuntamiento, que será integrado por un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, mismos que se regirán a través de las disposiciones plasmadas en el Bando Municipal de cada Municipio.

1.4.3. La división decisoria o social del poder

“La división decisoria es aquella que comprende a los distintos actores que intervienen en la práctica de la toma de decisiones políticas, y división social de poderes entre los distintos estratos y grupos de la sociedad”.⁴⁹

⁴⁹ Algorri Franco, *Op. Cit.*, p.76.

Las decisiones relevantes dentro del Estado Federal deben de ser discutidas por diversos sectores que muchas veces no cuentan con una ideología similar o no persiguen los mismos objetivos en tiempo y espacio determinados. Es por ello que la división decisoria cuenta con tanta importancia, pues gracias a ella los temas relevantes deben de ser discutidos para que dichos sectores, a través de los dispositivos constitucionales implementados para ello, mismos que garantizan la participación de ambos, lleguen a un acuerdo en beneficio del Estado en conjunto, dejando de lado los intereses particulares en búsqueda del bien común.

1.4.4. Los Órganos Constitucionales Autónomos

Hasta ahora hemos podido observar que la división de poderes ha evolucionado de manera factible y desmesurada en relación a las necesidades de los Estados modernos. Es por ello, que para concluir con el capítulo referente, nos remitiremos a los órganos más relevantes en las tendencias actuales de dicha división.

Los Órganos Constitucionales Autónomos han marcado un antes y un después en cuanto a división de poderes se refiere, pues estos han venido a construir un nuevo panorama respecto al ostento del poder público y las facultades inherentes a cada uno, pues muchos de ellos no solamente cuentan con potestades en paridad de rango con los otros poderes, sino influyen directamente en el destino de los clásicos al momento de su intervención.

Para Sergio Márquez Rábago, los Órganos Constitucionales Autónomos son aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución, fundamentales para el funcionamiento del Estado de Derecho, que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado, en los cuales se busca intencionalmente su independencia de los poderes clásicos para

un equilibrio constitucional y político, intervienen en la dirección del Estado y poseen nivel jerárquico igualitario formalmente, con los otros poderes.⁵⁰

Los Órganos Constitucionales Autónomos tienen la finalidad de distribuir el poder y de realizar funciones específicas en beneficio de la organización del Estado, entre ellos podemos encontrar al Instituto Nacional Electoral, encargado de la coordinación de las elecciones nacionales, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, facultada para la protección y eficaz cumplimiento de los mismos, al Banco de México, encargado de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, entre otros.

A su vez, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en cuanto a la aceptación e importancia con la que cuentan los órganos en comento, denotando su especialidad y la forma en como estos ayudan al Estado mexicano.

Tesis: P./J. 12/2008

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Novena Época,

Pleno, Tomo XXVII, Febrero de 2008,

P. 187. Jurisprudencia (Constitucional)

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.

Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas

⁵⁰ Márquez Rábago, *Op. Cit.*, p.79.

sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Con esa intervención de la Corte podemos afirmar la importancia que existe respecto a las nuevas tendencias del principio de la división del poder, la implementación de nuevos modelos de división y nuevos organismos resulta esencial para la evolución de cada Estado, pues cada vez las funciones a cumplir son mayores y denotan más exigencia que lo que se pretendía solventar con la implementación de los poderes clásicos, es importante tener siempre presente que los Estados evolucionan inclusive más rápido que la propia ley y que estos no se detienen por las lagunas legales o criterios normativos inexistentes, su evolución obedece siempre a las necesidades que su pueblo demanda, y es por ello que en lo que respecta al poder, este siempre debe cambiar y crecer a la par del Estado.

CAPÍTULO II

PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN

SUMARIO: *2.1. Poder Constituyente Originario y Poder Reformador. 2.1.1. Teoría del Poder Constituyente Originario. 2.1.1.1. Naturaleza del Poder Constituyente. 2.1.1.2. Titularidad del Poder Constituyente. 2.1.1.2.1. Asamblea Constituyente. 2.1.1.3. Poder Constituyente y Poderes Constituidos. 2.1.2. El Poder de reforma Constitucional. 2.1.2.1. La función de la reforma Constitucional. 2.1.2.2. Las limitaciones del Poder Reformador. 2.1.2.2.1. Límites explícitos. 2.1.2.2.2. Límites implícitos. 2.1.2.3. El poder revisor de la Constitución mexicana. 2.2. La participación popular en el proceso de reforma Constitucional. 2.2.1. Referéndum. 2.2.2. Iniciativa popular. 2.2.3. Plebiscito. 2.3. Tesis sobre el alcance de la reforma Constitucional. 2.3.1. Tesis que limitan la reformabilidad total de la Constitución. 2.3.1.1. Carl Schmitt. 2.3.1.2. Jorge Carpizo. 2.3.1.3. Ignacio Burgoa Orihuela. 2.3.2. Tesis que conceden la reformabilidad total de la Constitución. 2.3.2.1. Ulises Schmill. 2.3.2.2. Felipe Tena Ramírez. 2.3.2.3. René Carré de Malberg.*

2.1. Poder Constituyente Originario y Poder Reformador

Habiendo analizado a los poderes del Estado y la organización del mismo en una Federación, es necesario adentrarnos al estudio del poder que le dio vida, aquel poder que hizo viable la existencia de dicho ente político desde cero y que creó el dispositivo legal para que este encontrara una estructura y una organización benéfica en pro de sus intereses.

Pareciere extraño el método empleado dentro del desarrollo el presente capítulo en relación con el que le precede, pues el lector se preguntará: ¿Por qué hablar de poderes ya existentes previamente y dar un giro radical para hablar del origen de los mismos?

La pregunta resulta sencilla de responder puesto que, tanto el origen del Estado y la creación de los poderes que hacen funcionar al mismo, se deben de estudiar a la par con el Estado existente y su organización funcional ya estructurada, la forma en que este cambia y el procedimiento empleado para plasmar dicho cambio dentro de la Ley Suprema. Este tipo de estudio es necesario, puesto que de esta manera podremos entender de mejor modo el concepto de *poder constituyente originario*, *Constitución*, *poderes constituidos* y *poder reformador de la Constitución*, sin dejar de lado que este último representa el problema central a resolver dentro del trabajo de investigación en comento.

Sin afán de caer en repeticiones ociosas, procedo a adentrarme en el análisis del poder creador de la Constitución y aquel que está facultado para modificarla.

2.1.1. Teoría del Poder Constituyente Originario

Muchos tratadistas estudiosos del derecho constitucional se han dedicado a analizar y a desarrollar la teoría del poder constituyente, en dichas teorías podemos encontrar diversas definiciones que nos explican cuál es la esencia y los elementos que componen al constituyente originario, sin embargo, en nuestra opinión, la definición que nos formula el jurista argentino Carlos Sánchez Viamonte es una de las más completas y exactas, pues contempla todos los elementos que el poder constituyente originario hace valer al momento de entrar en función, para Sánchez Viamonte “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, pudiendo sustentar o cancelar la Constitución en su pretensión de validez. Esta potestad es la “suprema capacidad y dominio del pueblo sobre sí mismo al darse por su propia voluntad una organización política y un ordenamiento jurídico”,⁵¹ dicho ordenamiento jurídico resulta ser fundamental para que el nuevo Estado pueda ser funcional, pues este es el instrumento fáctico mediante el cual puede existir una regulación efectiva entre las libertades que llegan a ceder los ciudadanos y los poderes que ostentan los organismos de gobierno, mismos que deben ser limitados para evitar el abuso del propio poder, y de esta manera lograr el correcto equilibrio entre los elementos que componen al nuevo Estado; su gobierno y su población.

De esta manera podemos comprender que el poder constituyente originario va más allá de cualquier ordenamiento jurídico, este poder es aquel que crea al sistema normativo fundamental que dará inicio a la existencia de todos los elementos rectores del Estado. “Este poder constituyente originario resulta de la organización de los hombres y de la necesidad que estos mismos externan de formar un nuevo régimen, es por ello que los hombres que constituyen un Estado político, que lo fundan o sustituyen el existente por otro, ejercitan Poder Constituyente”.⁵²

El ejercicio del poder constituyente como se menciona en líneas precedentes, es pre jurídico, pues cuando este sale a la luz, quiere decir que previamente existió un suceso radical mediante el cual un Estado existente volvió a reformularse. Revoluciones, golpes de Estado, o simplemente el nacimiento de uno nuevo, requiere la intervención del poder constituyente originario. Una vez que interviene este poder, tiene como objetivo crear aquel ordenamiento jurídico fundamental denominado Constitución, el cual será contemplado como el máximo estandarte jurídico que constituirá a los demás poderes, denominados

⁵¹ Carlos Sánchez Viamonte en Nogueira Alcalá, Humberto, *Poder constituyente, reforma de la constitución y control jurisdiccional de constitucionalidad*, Biblioteca Jurídica Virtual del IJ UNAM, p.328. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n36/1405-9193-cconst-36-327.pdf>

⁵² Sábica, Luis Carlos, *Teoría del poder constituyente*, Biblioteca Jurídica Virtual del IJ UNAM, p.66. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/323/6.pdf>

constituidos, que se encargarán de hacer funcionar al Estado naciente, es por ello que no puede discutirse la validez jurídica del poder constituyente originario, pues es él mismo el que la crea.

La encomienda de crear una constitución para el regimiento de un Estado no es una tarea sencilla de lograr, aquí es donde se hace notar la importancia del poder constituyente y el valor que este tiene en atención a las determinaciones de las que hace gala, pues el ordenamiento constitucional más que cualquier otro requiere de adhesión y sostenimiento por la colectividad, su validez está estrechamente vinculada a su eficacia y ésta a la adhesión de los ciudadanos y los diversos sectores que integran la sociedad. “Una Constitución que carece de sustento y adhesión difundida en los miembros de la sociedad está destinada a durar poco, sólo mientras exista la fuerza que la impone”.⁵³ Es por ello que la norma fundamental debe perseguir los intereses del pueblo, debe de existir una relación lógica entre la Constitución formal del Estado y la Constitución material, pues si la primera de estas, considerándola como aquel ordenamiento jurídico redactado por el constituyente, no va acorde a los ideales o intereses de la segunda, que responde a la aceptación por parte de la población frente al pacto constitutivo y la eficacia que de este se desprende, sólo se puede esperar el total estallido del control rector del Estado, pues el propio pueblo reclamará la falta de congruencia tarde que temprano.

Podemos concluir que el poder constituyente originario se produce de una organización política, sin embargo “es un poder no recibido, no deriva de otro, nace de sí mismo, es su propia fuente”.⁵⁴

Asimismo, es este un poder original, uno que no encuentra limitantes más que los de su propia proyección, pues es él mismo el que define qué tanto quiere

⁵³ Nogueira Alcalá, *Op. Cit.*, p.330.

⁵⁴ SÁCHICA, Luis Carlos, *Op. Cit.*, p.66.

lograr, qué es lo que su esencia está destinada a formular y cuáles son los objetivos que planea alcanzar.

Sin embargo, una vez alcanzado su objetivo, una vez constituido el Estado, sus poderes y su normatividad, el constituyente originario subyace para no volver a aparecer hasta que las propias condiciones del Estado lo requieran, no vuelve a intervenir en la vida política de este, pues para ello están las instituciones regentes, su trabajo termina y su fulgor se desvanece por su propia naturaleza.

2.1.1.1 Naturaleza del Poder Constituyente

Podemos comenzar el presente apartado cuestionándonos sobre cuál es la naturaleza del poder constituyente originario, pues hasta ahora ha quedado entendido que este poder es aquel del cual emana el principal ordenamiento jurídico con el que cuenta el Estado, y a su vez, es este mismo el que le da vida.

Entonces, si es este poder el creador de todo, ¿de dónde nace dicho poder? El constituyente originario, al ser un poder pre jurídico, no puede encontrar una naturaleza de esta índole, pues antes de él, no existe ordenamiento jurídico sobre el cual pueda encontrar sus bases y al cuál imputarle su nacimiento, no existe nada más que el propio poder y el vacío que requiere ser llenado por este mismo. “El poder constituyente, por ser el origen del derecho no puede tener tal naturaleza; éste es previo al derecho, opera en una suerte de vacío jurídico y, en consecuencia, no puede ser interpretado jurídicamente”.⁵⁵

Al no encontrar un sustento de carácter jurídico, el poder constituyente debe de establecerse en una naturaleza de carácter político, una naturaleza que obedece a la organización de los hombres que buscan la creación de un nuevo ente de esta misma índole, dicha naturaleza es sobre la que se sostiene el poder

⁵⁵ Mora-Donatto, Cecilia, *La problemática del poder constituyente*, Biblioteca Jurídica Virtual del IJ UNAM, p.26. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/237/7.pdf>

constituyente, la organización política es su base, y en esta encuentra la fuerza necesaria para surgir y formular entonces el ordenamiento jurídico de donde obtendrán naturaleza las demás instituciones.

De esta manera, el poder constituyente, al no tener un fundamento legal, lo que pretende es encontrar un respaldo apegado a la legitimidad mediante la cual es aceptado por los que en dicho momento ostentan sus facultades, pues de una u otra manera, dicho poder debe de ser materializado por los hombres para que pueda tener una eficacia certera al momento de erigirse. Si el poder es legítimo, si el poder es aceptado, entonces tiene carta abierta para poder crear todo aquello que establecerá la brecha sobre la cual caminará el propio Estado, pues el poder constituyente actúa en un vacío de legalidad, más no de legitimidad.

2.1.1.2. Titularidad de Poder Constituyente

Al hablar de la naturaleza del poder constituyente, debemos tocar también el tema referente a la titularidad del mismo, y para llevar a cabo dicha tarea, es necesario hablar de la soberanía, pues “sin poder constituyente no hay constitución, pero sin soberanía no hay poder constituyente”.⁵⁶

El poder constituyente se encuentra fervientemente unido a la soberanía, aquel poder político supremo que es manifestado por un Estado independiente o por un conjunto de hombres encaminados a llevar a cabo su voluntad en beneficio de sus intereses, sin contar con un contrapeso que intervenga dentro de su actividad revolucionaria.

La soberanía, desde nuestro punto de vista, no debe de ser puesta por encima del constituyente originario, simplemente esta hace más eficaz la tarea del último, pues, al hablar de soberanía, debemos de comprender que es la libre determinación con la que cuentan los Estados para llevar a cabo su voluntad, y en

⁵⁶ *Ibidem*, p.29.

el caso de un Estado naciente, la soberanía da pauta para que el constituyente originario realice lo que a interés de los hombres resulte más provechoso, esto quiere decir que la titularidad del constituyente reside en los propios individuos que buscan la creación de algo nuevo, “si no hay decisión expresa de los ciudadanos sobre la Constitución del Estado, dicho Estado no está democráticamente constituido, lo que en la práctica equivale a decir que no está constituido, que no tiene Constitución”.⁵⁷

Entonces, para poder estudiar de manera correcta la titularidad del poder constituyente, es necesario que se contemple a la soberanía como adherida a este, no podemos dejar de lado a aquel poder político tan relevante, ambos se complementan y se ayudan para que al momento de realizar su función, los dos puedan obtener un resultado perfecto, pues es dentro de la propia ley fundamental creada por el constituyente donde se dispone de dónde emana la soberanía y cómo va a ser ejercida de manera eficaz.

2.1.1.2.1. Asamblea Constituyente

Ahora bien, en atención a la titularidad del poder constituyente, hemos llegado a la conclusión de que el pueblo es aquel que cuenta con dicha potestad, pues es el encargado de materializar al poder constituyente para llevar a cabo los fines del mismo, es decir, para crear la Constitución, sin embargo, para que esto ocurra de manera tangible, para que la Constitución pueda ser creada de manera real y no quede como una simple proyección o idea sin conclusión, es necesario que dicha tarea sea encomendada a un órgano especializado que tenga como única función, instaurar dicho texto normativo fundamental.

La Asamblea Constituyente es aquel órgano facultado para dicha labor, en palabras de Juan José Mateos Santillán, la Asamblea es un grupo de representantes electos por el pueblo que actúa en representación de la comunidad

⁵⁷ *Ibidem*, p.31.

y sus facultades sólo admiten los mismos límites que la soberanía. La asamblea proyectista se caracteriza por un procedimiento de dos instancias, después de la elección de los miembros de la asamblea, primera, elaboración de un proyecto de constitución, segunda, aprobación del proyecto por el pueblo por medio de referéndum, la aprobación de la comunidad implica la aprobación del soberano.⁵⁸ Sin embargo, cabe hacer la aclaración que los integrantes de la Asamblea Constituyente no siempre son electos por el pueblo, debemos tener muy en cuenta que lo que menciona nuestro autor en cita va encaminado a explicar la forma de integración y funcionamiento de la Asamblea Constituyente en México, pero no podemos tomar como regla general a este tipo de estructuración y elección de los miembros ejecutores del poder constituyente.

De igual forma que el constituyente originario, la Asamblea Constituyente dispone de una existencia efímera, pues su vida se traduce en un corto periodo consistente entre la elección de sus integrantes, hasta la formulación del proyecto de Constitución, y una vez lista y aprobada por el pueblo, en el caso de ser una Constitución impuesta, ya que puede variar la fórmula de su creación dependiendo de su origen, procede la promulgación de la misma, sin embargo, es un órgano fundamental, pues como he mencionado previamente, es aquel encargado de materializar la parte central de todo este tema, el texto constitucional, pues si no existiese la Constitución, el poder constituyente quedaría sin objetivo, el Estado jamás sería fundado y los ideales innovadores de los hombres quedarían en una simple proyección que jamás vería la luz.

2.1.1.3. Poder Constituyente y Poderes Constituidos

Una vez concluida la tarea del poder constituyente, es necesario llegar a la observancia de los poderes constituidos, dichos poderes encuentran, a diferencia del originario, su naturaleza jurídica en la ley fundamental ya creada, los poderes

⁵⁸ Barragán B. José, Et. Al, *Op. Cit.*, pp.134-135.

constituidos emanan de la propia Constitución, estos poderes sí son limitados y sí cuentan con un fundamento jurídico que rige su actuar.

“El poder constituyente no queda integrado a la Constitución que resultó del mismo; en la Constitución se ordenan y regulan poderes constituidos que son por esencia limitados y que están sometidos en su actuación a la ley fundamental”.⁵⁹

Los poderes constituidos, como se ha mencionado a lo largo del presente capítulo, son los encargados de llevar a cabo la rectoría del Estado naciente, dichos poderes no pueden ser equiparados con el constituyente originario, su esencia y naturaleza son diametralmente diferentes, en términos coloquiales, se puede hacer mención de que el constituyente originario es el padre de los poderes constituidos, y la Constitución resulta tomar el papel maternal de estos últimos. Sin el poder constituyente originario no puede existir una Constitución, y sin una Carta Magna no puede hablarse de poderes constituidos.

El recién finado jurista Héctor Fix-Zamudio⁶⁰ nos regala una explicación referente a las diferencias existentes entre el poder constituyente originario y los poderes constituidos, entre las cuales, se pueden enunciar las siguientes:

- a) *De naturaleza*, El Poder Constituyente es en cuanto a su naturaleza creador y los poderes constituidos son creados.
- b) *Cronológicamente*, el Poder Constituyente es anterior y los constituidos posteriores.
- c) *Funcional*, el Poder Constituyente tiene por tarea hacer la Constitución, mientras que los poderes constituidos gobernar.

⁵⁹ Cárdenas Gracia, Jaime, *Constituyente y Constitución*, Biblioteca Jurídica Virtual del IJ UNAM, p.146. Disponible en:

<https://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/librosfac/pdf/pub05/05DrCARDENAS.pdf>

⁶⁰ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 1999, pp. 95-96.

Entre los poderes constituidos plasmados en la Constitución mexicana, podemos mencionar como tales a los sucesivos: el poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, los Órganos Constitucionales Autónomos, mismos que son de reciente creación y que se consideran poderes innovadores dentro del Estado, y el poder Revisor de la Constitución, poder especial que se encuentra encargado de ir adaptando la Constitución a los cambios y a las exigencias de la sociedad, su función es sumamente relevante, pues tiene la facultad de modificar la ley que le da vida, sin embargo, dicho poder es materia del siguiente apartado y será estudiado a continuación.

2.1.2. El Poder de Reforma Constitucional

Al poder reformador de la Constitución se le ha nombrado de diversas formas con el paso del tiempo y con su aparición en la vida jurídico política del Estado, muchos doctrinarios lo han denominado como: constituyente permanente, poder reformador, constituyente derivado, constituyente revisor, y así podemos continuar con una lista interminable de las denominaciones aceptadas y no aceptadas que ha recibido este poder constituido, sin embargo, lo esencial dentro de este apartado es denotar que sin importar la denominación que reciba, su facultad y su esencia potestativa resulta ser la de modificar el texto constitucional. Es el único facultado para llevar a cabo esta tarea, pues resulta ser un poder sumamente especial, que bien podría establecerse por encima de sus demás similares, pues con la facultad que le fue otorgada por el constituyente originario, el poder reformador de la Constitución puede inclusive modificar a los demás poderes constituidos dentro de la Ley Suprema.

Sin embargo, dicha facultad no cuenta con las mismas características ilimitadas que presumía el constituyente originario, pues no hay que olvidar que el poder reformador encuentra una limitación expresa dentro de la norma fundamental que respalda su existencia y su desempeño.

Para poder entender de mejor manera al poder reformador de la Constitución, es necesario tomar en cuenta que existen dos tipos de Constituciones a estudiar en el mundo, las Constituciones flexibles y las Constituciones rígidas. Estas últimas son las que nos deben robar la atención encaminada a entender al poder reformador, pues “una Constitución rígida es aquella que impide su modificación por el legislador ordinario, requiriendo de un procedimiento distinto y más complejo que el procedimiento legislativo común”.⁶¹ Esto quiere decir que dichas Constituciones cuentan con las características de dificultar la tarea de su reforma, pues instituyen de entrada procesos más complicados, con más requisitos y más largos para que se lleve a cabo un cambio en cuanto a su fondo y estructura, con la finalidad de que no puedan ser modificadas de una manera tan sencilla como cualquier legislación de carácter inferior.

Es ahí donde nace la cualidad del poder reformador, pues su tarea no es en ningún momento sencilla de llevar a cabo, puesto que incluso, encuentra muchas más limitantes que el constituyente originario, siendo que este actúa libremente sin responder a determinadas formas o estipulaciones que pudiesen obstaculizar su labor.

“Hoy en día, la mayoría de las Constituciones en el mundo cuentan con un poder reformador, pues como obras humanas imperfectas, y que responden a una realidad histórica y una cultura concretas, deben contener los mecanismos y procedimientos necesarios para procesar los cambios y las adecuaciones necesarias a nuevas realidades y desafíos jurídicos y políticos, como para ir llenando los vacíos o lagunas que contenga”.⁶² Dicho poder puede verse representado por una o dos cámaras, con apoyo de otras legislaturas, o bien, con el conjunto de todas las anteriores, lo indispensable es que intervengan diversos

⁶¹ Nogueira Alcalá, Humberto, *Op. Cit.*, p.332.

⁶² *Idem.*

organismos para que el procedimiento sea desigual al que normalmente se denomina como legislativo ordinario.

Cabe hacer la aclaración dentro de este apartado, que el poder de reforma Constitucional no puede sustituir al poder constituyente originario, pues deben de observarse diversos principios establecidos constitucionalmente que marcan la clara diferencia entre uno y otro, no debemos dejar de lado que al igual que los demás poderes constituidos, el poder reformador sí cuenta con una naturaleza de carácter jurídico, sí tiene limitantes y sí debe fundamentar su actuar en la propia Constitución. Muchas veces se puede caer en la confusión de que ambos poderes comparten las mismas características, afirmación que es del todo incorrecta, pues si bien es cierto que ambos se encargan de dar forma y estructura al texto fundamental regidor del Estado, también lo es que comparten facultades diametralmente opuestas dentro de esta similitud, pues el poder constituyente originario es en esencia creador, y el poder revisor es en esencia modificador, basa su actuar en perfeccionar la tarea del primero, pues es aquel el que le da la facultad de modificar las disposiciones fundamentales en el caso que sea necesario, no puede ir más allá de su encomienda, no puede crear desde la nada o desechar y desestimar lo ya existente.

Sin embargo, esa es materia de otro tema, pues posteriormente observaremos las limitaciones con las que cuenta el poder de reforma en su actuar.

2.1.2.1. La función de la Reforma Constitucional

Al hablar de la reforma constitucional, surge la interrogante respectiva a encontrar su necesidad existente dentro del panorama normativo, ¿Por qué es necesario contar con un mecanismo de modificación que altere una idea original que dio vida al Estado mismo?

La reforma a la Constitución es sumamente necesaria, pues en paridad al paso del tiempo, el Estado y sus componentes van cambiando de manera irreversible, los pensamientos e ideales establecidos de manera original en el texto fundamental no siempre pueden contar con una existencia que atienda a una característica eterna, sino todo lo contrario, las disposiciones implementadas desde un principio en la norma fundamental, deben ser renovadas, y muchas otras finiquitadas en razón de obsolescencia.

Un claro ejemplo de ello puede ser encontrado en la Constitución francesa, pues aunque la idea de la reforma constitucional no aparece en la confección de la Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, ya está presente en el artículo 28 de la Constitución francesa de 1793 que disponía que “Un pueblo tiene siempre el derecho a revisar, reformar y cambiar su Constitución. Una generación no puede someter a sus leyes a las generaciones futuras”.⁶³

La reforma constitucional no debe de entenderse como un total cambio y reestructuración a la misma, pues en mi opinión, la reforma a la Ley fundamental sólo puede llevarse a cabo de manera parcial si se atiende al principio y a la naturaleza del poder reformador, de otra manera este último se encontraría excediendo las facultades que le fueron otorgadas al momento de su establecimiento.

La función de la reforma constitucional obedece a dos aspectos a contemplar: el primero encaminado a la adaptación del texto constitucional a los cambios de la realidad política, y el segundo obedece a una manera de cubrir las lagunas que pueda tener el propio texto. Ambos motivos para dotar de importancia a la reforma constitucional son sumamente relevantes, pues si la vida política de un Estado camina por un sendero diverso a la legalidad y a la normatividad, tarde

⁶³ Carbonell, Miguel, *Introducción al Derecho Constitucional*, Editorial Tirant lo Blanch, México D.F. 2015, p.112.

que temprano se encontrarán ambos factores chocando el uno contra el otro por perseguir fines diferentes, resultando en un total caos político-jurídico de carácter Estatal, que en razón a la historia, siempre resulta tener un desenlace fatídico.

Ahora bien, hablando de las lagunas que pueda presentar el texto constitucional, debemos de entender que pueden existir dos tipos de lagunas a contemplar para ser subsanadas: “unas denominadas lagunas descubiertas o *lagunas del constituyente*, que se producen entonces, por una omisión consciente del poder constituyente originario el cual no juzga oportuno regular cierta cuestión en el momento de hacer la Constitución, y las lagunas constitucionales ocultas o *lagunas de la Constitución*, las cuales son olvidos inconscientes del constituyente, esencialmente iguales a los que les suceden a los legisladores ordinarios y a los productos normativos por ellos creados, las leyes”.⁶⁴

Sea cual fuere el tipo de laguna que se pretenda subsanar, o bien, que la reforma obedezca a un carácter modificador del texto, la función de la reforma constitucional siempre deberá proyectar a un mejoramiento del texto en atención a las necesidades actuales del Estado y su población.

2.1.2.2. Las limitaciones del Poder Reformador

El poder reformador de la Constitución, como se ha mencionado en repetidas ocasiones dentro del presente capítulo, funda su actuar dentro de la propia Carta Magna, es por ello que al ser un poder subordinado a la potestad de la misma, debe de encontrar limitantes dentro de su actuar, de lo contrario se podría entender que es un poder autónomo y de libre actuación, situación que no puede ser aceptada en ningún momento, pues si esto fuera posible, estaría actuando como un constituyente originario, el cual sí es ilimitado e incondicionado.

⁶⁴ *Ibidem*, pp.113-114.

El reformador, cuenta con diversos tipos de limitaciones expresadas por la doctrina, muchas de ellas hacen referencia a la propia esencia del poder y la naturaleza de la cual él mismo nace, pero adentrarnos en ello sería un tanto ocioso, pues lo principal aquí es denotar cuáles son los tipos de límites más relevantes, sobre los cuales verdaderamente encuentra el poder reformador aquel freno que lo mantiene dentro de una barrera en la cual únicamente puede desarrollarse en atención a lo que la propia ley le establece.

Los límites al poder de reforma que nos interesan en el presente apartado, son aquellos de carácter autónomo, pues son los que el propio texto constitucional dispone para que el reformador no tenga carta abierta al momento de su actuar, pues recordemos que al formar parte del grupo de los poderes constituidos, el poder de reforma cuenta con un marco legal que lo limita de manera fehaciente para únicamente llevar a cabo las funciones que desde un principio le fueron encomendadas, es decir, modificar y solventar los errores o lagunas existentes en la Constitución.

2.1.2.2.1. Límites explícitos

“Los límites explícitos o cláusulas de intangibilidad pueden ser de dos tipos: temporales o materiales. Los primeros consisten en la prohibición de reformar la Constitución durante un periodo de tiempo determinado, mientras que los segundos hacen referencia a una materia concreta”.⁶⁵

En nuestra opinión, los límites explícitos a la reforma constitucional son los más efectivos que pueden establecerse dentro del texto constitucional, pues al tener una limitación expresa de carácter temporal podemos establecer una continuidad más eficiente en los ideales y proyectos que se llegan a establecer en un determinado lapso de tiempo dentro de la Constitución, el claro ejemplo lo podemos encontrar en la Constitución mexicana de 1824, la cual establecía dentro

⁶⁵ *Ibidem*, p.128.

de su artículo 166 que quedaban prohibidas las iniciativas de reforma en los primeros seis años de vigencia, dicho numeral establecía lo siguiente:

166. Las legislaturas de los Estados podrán hacer observaciones, según les parezca conveniente, sobre determinados artículos de esta constitución y del acta constitutiva; pero el congreso general no las tomará en consideración sino precisamente el año de 1830.⁶⁶

El presente artículo buscaba en ese tiempo de inestabilidad y desorden, situar al naciente Estado mexicano en un escenario de asentamiento. Para el constituyente de ese entonces, lo principal era que el nuevo Estado estableciera unas bases firmes a efecto de que no pudiera ser cambiado en cualquiera de sus aspectos hasta que transcurriera un tiempo razonable mediante el cual los ideales y pensamientos plasmados en la Constitución Federal pudieran desempeñarse y trabajar de manera segura. Misma situación que es contemplada en diversas constituciones que rigen y han regido a determinados Estados a lo largo del tiempo.

Los límites de carácter material, son aquellos que pretenden restringir la reformabilidad de ciertos aspectos dentro de la ley suprema que no obedecen a un carácter temporal, pues lo esencial para ellos es que de ninguna manera puedan ser trastocados ciertos principios instituidos que se refieren a determinadas materias dentro del propio texto. Un ejemplo de ello, nos lo brinda la propia Constitución mexicana de 1824 citada previamente, que dentro de su artículo 171 establecía lo siguiente:

171. Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y del acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación

⁶⁶ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, Cámara de Diputados, Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf

mexicana, su religión, su forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la Federación y de los Estados.⁶⁷

Es evidente que el constituyente del 24 mediante el establecimiento de limitantes materiales en el texto constitucional quiso proteger la fórmula política del naciente Estado, pues al instaurar en el articulado de manera expresa la prohibición de modificar ciertos aspectos que para ese entonces resultaban sumamente necesarios para darle esencia al Estado mexicano, se aseguró de blindar de manera efectiva su obra escrita, para que no pudiera ser trastocada de ninguna manera en los temas que éste consideraba más relevantes.

2.1.2.2.2. Límites implícitos

Los límites implícitos del poder reformador, hacen referencia a la propia lógica del Estado de derecho, la cual se encuentra sustentada en la misma Ley Fundamental. Esto quiere decir que dentro de la propia Constitución, haciendo el recordatorio de que nos encontramos hablando de limitaciones autónomas, se puede encontrar una cierta lógica que obedece a la correcta estructura, naturaleza y cualidad de todos los poderes que hemos mencionado a lo largo del presente trabajo de investigación.

El límite implícito se puede entender como aquel razonamiento lógico jurídico que deviene de la Constitución al hacer hincapié en que existen cuestiones que no necesitan ser explicadas o reguladas de manera expresa, pero que sin embargo deben de quedar en un entendido común por parte de los poderes estatales, y más aún, sobre el poder encargado de realizar las modificaciones al texto constitucional, de que no pueden realizar ciertas modificaciones a la Constitución por el simple hecho de ver excedidas sus facultades de ejercicio.

⁶⁷ *Idem.*

Un ejemplo claro de ello resulta ser la revisión total de la Constitución, pues como hemos dicho previamente, es una facultad que excede de manera natural al poder constituyente permanente o poder revisor, pues este sólo está facultado para llevar a cabo modificaciones y solventar las lagunas existentes del texto constitucional en atención a la evolución propia del Estado y las necesidades que denota la población del mismo.

“La cuestión, quizá más teórica que práctica a juzgar por el funcionamiento real de algunos sistemas constitucionales, no deja de ser interesante y demuestra, una vez más, que el Estado constitucional tiene una lógica particular de la cual es tributario todo el sistema y que cuando esa lógica se deja atrás se puede estar ante cualquier cosa, excepto frente a un Estado constitucional bien conformado”.⁶⁸

Con ello, podemos aseverar que los límites implícitos requieren de un análisis un poco más sistemático por parte del estudioso del derecho que quiera adentrarse en materia, pues es necesario llevar a cabo una revisión total del propio texto fundamental, apoyarse en la doctrina y por supuesto, observar de entrada el motivo que expresa de manera intrínseca la norma, llevando a cabo un estudio de carácter teleológico, pues es bien sabido que la Constitución al momento de ser creada, proyecta los intereses de la población en un tiempo y espacio determinado.

2.1.2.3. El Poder Revisor de la Constitución Mexicana

A efectos de concluir con el presente apartado, resulta necesario estudiar a grandes rasgos en qué órganos recae el poder revisor de la Constitución mexicana.

Al igual que en los temas previamente analizados, el poder de reforma constitucional en México, es aquel encargado de modificar la Ley Fundamental

⁶⁸ Carbonell, Miguel, *Op. Cit.*, p.131.

mexicana, para los fines que se han estipulado en reiteradas ocasiones de manera anticipada, sin embargo, lo relevante en este apartado es tener una idea certera sobre en qué órganos recae dicho poder, puesto que el Estado mexicano no puede ir en contra de lo estipulado por la doctrina, y mucho menos actuar de manera adversa a la naturaleza del poder que le dio vida, y aquellos encargados de gobernar y de regular su propia existencia.

El poder reformador mexicano encuentra su fundamento en el artículo 135 constitucional, que a la letra establece lo siguiente:

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Como podemos observar, en nuestro marco normativo constitucional existe un claro establecimiento de un procedimiento de reforma constitucional más complicado en relación al proceso legislativo ordinario y que requiere de diversos organismos para poder ser concretado. En esencia, podemos afirmar que el poder de reforma constitucional mexicano recae tanto en el Congreso de la Unión, entiéndase como Cámara de Diputados y Senadores, y las legislaturas de los Estados, es decir, el poder constituido de reforma en México se encuentra compartido dentro de estos órganos estatales para poder funcionar. Esta situación obedece a diversos principios, pudiendo enunciar como tales al sistema federal, puesto que las legislaturas de los Estados deben de contar con una participación concreta en las decisiones de carácter nacional, y por otro lado, el dotar de esa

facultad reformativa a los poderes constituidos que actúan como representantes de los ciudadanos.

A diferencia de otros Estados, en México se optó por dotar de esta potestad a los poderes legislativos ordinarios en su conjunto, puesto que resulta ser un proceso más “sencillo” que lo que disponen países como los Estados Unidos de América, en donde a través de la votación se establece una asamblea reformativa que trabaja de manera independiente a los demás poderes de esa nación, y hablando estrictamente en este caso comparativo, al legislativo de la Unión Americana.

No podemos dejar de lado que, siempre debe de existir esa especificación en cuanto a la actuación de los órganos legislativos en su carácter de constituyente permanente o reformador de la Constitución dentro de las reformas constitucionales, independientemente de los procedimientos dificultados o bien la intervención de diversos órganos constituidos, es sumamente necesario que se pronuncie dentro de la propia reforma que dichos poderes u órganos legislativos se encuentran desempeñando sus funciones en su carácter de Constituyente permanente o de poder reformador de la Constitución, dicha aseveración, aunada al procedimiento extraordinario que se requiere para reformar la Carta Magna, nos dará la certeza de que los órganos legislativos se encuentran actuando con la potestad reformativa que recae sobre ellos para modificar el texto constitucional.

2.2. La participación popular en el proceso de Reforma Constitucional

El proceso de reforma constitucional siempre se ha presentado como un complejo asunto para los diversos Estados que cuentan con una Constitución de características escrita y rígida, pues a lo largo de la historia, se ha buscado que dicho ordenamiento cuente con la mayor legitimidad posible, tanto al momento de ser creado, como en el instante en que necesita ser modificado por razones de carácter preciso.

La participación popular dentro del procedimiento reformativo juega un papel muy importante, pues de esta manera se garantiza la directa intervención político jurídica de los ciudadanos en las decisiones nacionales, pues, al verse estos últimos afectados directamente por las modificaciones o reformas que se realicen en la Ley Suprema, resulta sumamente necesario que encuentren voz y voto al momento de que se pretenda llevar a cabo dicha acción reformativa.

Hasta este punto, podemos pensar que dicha participación se ve reflejada en los organismos encargados de ostentar el poder de reforma constitucional en cada Estado, siendo estos en la mayoría de las ocasiones asambleas o congresos especializados en llevar a cabo la función legislativa, que en atención a la facultad reformativa que les otorga la misma Constitución realizan las reformas al texto fundamental con el respaldo de la ciudadanía que en su momento ejerció su derecho político al elegirlos de manera libre y directa, sin embargo, no podemos dejar de lado la participación directa del pueblo, pues muchas veces las decisiones de reforma que se llevan a cabo en los congresos legislativos se inclinan más hacia una agenda política, trastocando e ignorando su verdadera función representativa, es por ello que lo consecuente es hacer mención de lo importantes y complejos que resultan los procedimientos que contemplan la participación ciudadana en el proceso de reforma constitucional.

2.2.1. Referéndum

El referéndum es considerado como el acto mediante el cual, el pueblo de manera democrática, aprueba o rechaza una reforma constitucional propuesta por el organismo encargado de llevarla a cabo, en este procedimiento, el organismo competente adopta la decisión constitucional respectiva, la que no entra en vigencia hasta tanto no sea refrendada por una votación mayoritaria. O sea, que la

decisión es condicional. No goza el pueblo de iniciativa, pero sí de poder de veto, lo cual le hace partícipe efectivo de poder.⁶⁹

Sin embargo, el referendo no es aplicable en relación a todas las reformas de carácter constitucional, sino regularmente es empleado en aquellas que cuentan con una importancia mayor respecto a los cambios que se pretenden realizar, dicha situación resulta ser un tanto ambigua y muy subjetiva, puesto que muchas veces es complicado el diferenciar entre normas constitucionales relevantes y no relevantes, pues en nuestra opinión, toda norma constitucional es relevante, y todas deberían contar con la misma jerarquía en cuanto a importancia se refiere.

El referéndum ha encontrado un claro establecimiento en las Constituciones escritas a lo largo del tiempo, pues, al utilizarlo, de una u otra manera, aunque muchas veces imperfecta, se garantiza la participación popular directa de los ciudadanos en el proceso de reforma constitucional, podríamos inclusive aseverar que el poder reformador se encuentra compartido entre el órgano legislativo correspondiente y el grupo de individuos que dio origen a la propia Constitución al momento de emplear el poder constituyente originario, es por ello que al poder revisor de la Constitución se le denomina constituyente permanente, pues en el caso de la participación popular en el proceso de reforma constitucional, encontramos el claro ejemplo de que la potestad siempre emanará del pueblo de una u otra manera.

Sin embargo, cabe esclarecer que el mecanismo del referendo responde directamente al empleo del mismo dentro de un Estado sobresaliente culturalmente hablando, es decir, esta figura de participación ciudadana funciona de manera efectiva en los países con más desarrollo llamados primermundistas, pues para que la colectividad pueda decidir la aprobación o desaprobación de una ley, debe de existir una información general y exhaustiva sobre la reforma en

⁶⁹ SÁCHICA, Luis Carlos, *Op. Cit.*, p.74.

juego, pues no se puede dejar una labor tan importante en un pueblo desapegado de la vida jurídico política de su país. Es por ello que el referendo no puede emplearse a la ligera como un mecanismo de reforma constitucional, pues en las manos equivocadas, este puede perjudicar el correcto avance del Estado de derecho hacia un mejor panorama.

Un claro ejemplo de ello, se hace notar en la Constitución Política de Colombia, la cual contempla al referendo en el procedimiento de reforma constitucional, pues dentro de su artículo 374 hace alusión a dicha figura jurídico política, dando participación directa a sus ciudadanos en dicho proceso.

2.2.2. Iniciativa Popular

La iniciativa popular en el proceso de reforma, es considerada como una de las expresiones más relevantes en el sistema democrático, pues a través de ella se garantiza la participación inmediata del pueblo al momento de presentar una iniciativa de reforma constitucional.

A diferencia del referendo, en la iniciativa popular el pueblo es aquel que instruye al órgano facultado de reforma constitucional para que tome a consideración la iniciativa presentada por los ciudadanos y los motivos que ella expresa, dicho proceso consiste en llevar a cabo el depósito del proyecto de reforma, firmado por un número establecido de electores, en el cual se hace alusión hacia qué normas constitucionales va encaminada la reforma y los fines que la misma persigue.

La Constitución de la República del Ecuador dentro de su artículo 103, contempla la iniciativa popular para el procedimiento de reforma constitucional, en dicho numeral se establece que la iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función

Legislativa,⁷⁰ contemplando a su vez, la iniciativa popular para reformar la Constitución, estableciendo un número específico de electores para que esta pueda proceder de manera efectiva, pues vislumbra un proceso distinto entre la iniciativa para reformas de leyes generales y para el que se empleará en reformas constitucionales.

2.2.3. Plebiscito

En el caso del plebiscito, se somete a la votación popular, para que resuelva por mayoría positiva o negativa, el texto jurídico de una modificación constitucional.⁷¹

A diferencia del referendo, el plebiscito resulta ser un método más arbitrario, pues dentro de este proceso de participación ciudadana solamente se llevan a cabo consultas sobre cuestiones políticas de carácter específico, es decir, el gobierno implementa este método para legitimar su actuar, siempre buscando el consentimiento por parte del gobernado.

El plebiscito comparte características con el referendo, en el aspecto de que ambos son consultas populares a efectos de modificar la Constitución vigente, sin embargo, en el referendo podemos encontrar una claridad respecto a que la consulta va encaminada sobre una decisión reformativa tomada por los representantes constitucionales electos directamente por el pueblo, en el plebiscito no funciona de esa manera, dentro de este último, se somete a votación una sola cuestión, simplemente se expone una idea genérica que muchas veces resulta insuficiente para los fines que dicho procedimiento persigue y se espera la respuesta positiva o negativa por parte del electorado.

⁷⁰ Constitución de la República de Ecuador 2008. Disponible en: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

⁷¹ SÁCHICA, Luis Carlos, *Op. Cit.*, p.74.

El plebiscito en nuestra opinión, representa un método de participación popular bastante precario en cuanto a reformas constitucionales se refiere, sin embargo, es un método bastante antiguo y establecido fervientemente en el derecho positivo, por lo tanto seguirá siendo considerado como un mecanismo de participación ciudadana para la reforma constitucional.

2.3. Tesis sobre el alcance de la Reforma Constitucional

A lo largo del presente capítulo hemos estudiado el tema de la reforma constitucional de pies a cabeza, hemos agotado todos y cada uno de los puntos relevantes en cuanto a su naturaleza, su esencia, su función y sus alcances, sin embargo, dentro de la doctrina se han establecido una serie de posturas en cuanto al alcance que puede llegar a tener el propio poder constituyente permanente al momento de llevar a cabo sus funciones.

Muchas posturas se encuentran inclinadas hacia la posibilidad de que dicho poder es de carácter ilimitado, y que bajo la propia esencia de este, puede llegar a modificarse totalmente la Constitución mediante el proceso reformativo que contempla la misma, o inclusive, crear una nueva a base de reformas. Otros estudiosos del derecho se encuentran en una postura totalmente opuesta a la antes mencionada, pues a partir del estudio minucioso del poder reformador, han llegado a la determinación de que este no puede modificar la Constitución a su libre albedrío, pues como hemos hecho mención previamente, este encuentra una serie de limitantes que de manera rotunda le impiden llevar a cabo modificaciones de carácter total o estructural de la Constitución.

Resulta sumamente interesante el abordar dicho tema tan controvertido, pues al estudiarlo nos podemos formar una idea más concreta encaminada a la resolución del problema central de este trabajo de investigación.

¿Puede la reforma constitucional modificar de manera total a la propia Constitución? ¿Es válido hacer uso del poder reformador para modificar la esencia de la Carta Magna? ¿El poder reformador es equiparable al constituyente originario?

Para tratar de responder las interrogantes planteadas, tomaremos en consideración las tesis propuestas por destacados estudiosos en el tema.

2.3.1. Tesis que limitan la reformabilidad total de la Constitución

A continuación, mencionaremos las ideologías de los autores que limitan las facultades reformativas del poder revisor de la Constitución, cabe mencionar que en nuestra opinión, dichas posturas limitantes son consideradas como las correctas por encima de las de carácter liberal.

2.3.1.1. Carl Schmitt

El jurista Carl Schmitt señala que la reforma constitucional debe ser dificultada, pues la formalidad de la misma se hallará en que los cambios constitucionales están sometidos a un procedimiento especial con condiciones más difíciles. Mediante las condiciones de reforma dificultadas se protege la duración y estabilidad de las leyes constitucionales y se aumenta la fuerza legal.⁷²

Dicha postura simplemente se refiere a que mediante el proceso de reforma más difícil se garantiza una firmeza más eficiente en la Carta Magna, esto con efectos de que la Ley Fundamental sea respetada y emane de ella un sistema legal con una base más estructurada mediante la cual este pueda responder a las exigencias que el Estado reclame. También hace mención respecto a la duración de las leyes constitucionales, pues con un procedimiento laxo de reforma, estas correrían el peligro de tener una duración de carácter efímero y jamás llegarían a

⁷² Carl Schmitt en Barragán B. José, Et. Al, *Op. Cit.*, pp.202-203.

establecerse de manera eficiente, dando como resultado un sistema legal imperfecto y corruptible a corto plazo.

2.3.1.2. Jorge Carpizo

El jurista mexicano Jorge Carpizo se inclinaba a que las decisiones fundamentales no pueden ser reformadas por el poder revisor, sino únicamente por la voluntad directa del pueblo.⁷³

Dicha idea podemos entenderla de manera que en la Constitución existen ciertas cuestiones que no pueden ser modificadas por el poder revisor, dentro de la Constitución mexicana podemos referirnos a la forma de Estado y la forma de gobierno, dicha organización política no puede ser sujeta de modificación mediante reforma constitucional, en palabras de Jorge Carpizo, para que ello pudiera ocurrir, es necesaria la intervención del pueblo, es decir, el constituyente originario.

2.3.1.3. Ignacio Burgoa Orihuela

El Doctor Ignacio Burgoa no podía quedar fuera del grupo de juristas que se inclinan a la limitación del poder reformador de la Constitución, pues para este destacado estudioso del derecho la lógica constitucional prevalece sobre la ideología flexible de que el constituyente permanente puede realizar modificaciones estructurales de la Constitución.

Ignacio Burgoa hace mención a que si la Ley Fundamental imputa a los poderes legislativos federales y locales, en el sentido de llevar a cabo reformas y adiciones a la Constitución, de ninguna manera equivalen a la posibilidad jurídica de alterar a ésta sustancialmente en sus principios esenciales y característicos y,

⁷³ *Ibidem*, p.205.

menos aún, abrogarla, pues siendo aquéllos entidades autoritarias engendradas por ella, es ilógico que la destruyan sin destruirse ellos mismos.⁷⁴

Con esta idea limitativa, podemos concluir con los doctrinarios que están a favor de la reformabilidad constitucional limitada, una vez más hago hincapié en que, si nos apegamos a la esencia y al estudio del poder reformador de la constitución, esta vertiente ideológica debe de ser la más aceptada dentro del tema en cuestión, pues a pesar de que a lo largo de la historia constitucional mexicana se han realizado reformas de carácter fundamental, como en materia de derechos humanos, y de la estructura política, con la creación de los Organismos Constitucionales Autónomos, por hacer mención de algunas, también lo es que dentro de todas esas modificaciones se ha tratado de mantener la esencia de la Constitución queretana de 1917 y de las instituciones que instauró en ella el constituyente originario.

2.3.2. Tesis que conceden la reformabilidad total de la Constitución

Habiendo analizado las propuestas que limitan a la reforma constitucional, es momento de observar las diversas posturas que se encuentran a favor de una reformabilidad total de la Constitución, estudiaremos a diversos autores con el objetivo de comprender el por qué consideran que el poder reformador no encuentra algún límite dentro de su actuar.

2.3.2.1. Ulises Schmill

El jurista Ulises Schmill nos refiere al numeral 135 constitucional, mediante el cual lleva a cabo una analogía que podría parecer simple al momento de interpretarla, pues para este destacado estudioso del derecho el artículo 135 constitucional establece la competencia para reformar o adicionar la Constitución y

⁷⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, quinta edición, México 1984, pp.366-367.

ésta competencia no se encuentra limitada por ningún otro precepto constitucional, ya que se da de modo ilimitado.⁷⁵

Resulta válido pensar de esa manera, pues la propia Constitución es la que dispone de manera tajante las reglas que se deben de seguir para que esta pueda ser reformada, sin embargo, si utilizamos un análisis de carácter literal como el que emplea dicho pensador, podríamos llegar también a la conclusión de que ni en dicho numeral o cualquier otro se establece la posibilidad expresa de que el poder reformador cuente con una potestad ilimitada, simplemente se encuentra facultado para adicionar o reformar el propio Pacto Constitutivo.

2.3.2.2. Felipe Tena Ramírez

El gran constitucionalista Tena Ramírez mencionaba que no se puede expedir formalmente una nueva Constitución, pero sí se puede darla de hecho a través de la reforma.⁷⁶

Dicho pensamiento puede ser un poco difícil de asimilar, pues podríamos llegar a pensar que Tena Ramírez se encuentra realizando un análisis erróneo en cuanto a las facultades del poder de reforma, dicha aseveración no debe de ser tomada tan a la ligera, pues es el claro ejemplo de lo que ha venido sucediendo con la Constitución mexicana desde su promulgación en 1917, como bien menciona nuestro aclamado jurista, es cierto que de facto se puede modificar poco a poco a la Ley Fundamental hasta llegar a un punto en el que haya perdido la mayoría de la esencia que contemplaba al momento de ser redactada, dicho proceso de cambio, puede gustarnos o no, sin embargo es un hecho que ha ocurrido a través del tiempo. Lo que no debemos de confundir, es que mediante una sola reforma, la Ley Suprema sea cambiada de manera integral, pues si eso llegare a ocurrir, el poder de reforma constitucional se vería extralimitado.

⁷⁵ Ulises Schmill en Barragán B. José, Et. Al, *Op. Cit.*, p.207.

⁷⁶ *Ibidem*, p.208.

2.3.2.3. René Carré de Malberg

Carré de Malberg nos menciona que la reforma puede ser más o menos extensa; puede tener por objeto, bien revisar la Constitución en algunos puntos limitados, bien derogarla y reemplazarla totalmente. Pero cualquiera que sea la importancia de este cambio constitucional, sea total o parcial, habrá de operarse según las reglas fijadas por la misma Constitución que se trata de modificar.⁷⁷

Resulta un tanto confuso de entender el establecimiento del jurista en cita, pues podríamos preguntarnos ¿Cómo es que contempla una Constitución el procedimiento para que ella misma pueda ser abrogada de facto?

Dicha situación debemos asimilarla como un tema más apegado a la legalidad, pues para Carré de Malberg el poder reformador no encuentra limitantes siempre y cuando actúe apegado a la ley, de esta manera podemos considerar como válida la postura del presente autor, pues haciendo alusión a la famosa frase, “todo por debajo de la ley y nada sobre de ella” resulta acertado el proponer que la propia Constitución pueda ser reemplazada mediante su propio proceso de reforma.

Sin embargo, a manera de conclusión del presente capítulo, es necesario hacer la invitación al lector a que se forme su propia idea referente al alcance de la reforma constitucional, pues en una opinión particular, no podemos abordar un tema tan importante exclusivamente desde el punto de vista legal, no podemos adherirnos a una interpretación literaria de la ley para determinar el alcance de la reforma constitucional y las facultades del poder encargado de la misma, como analizaremos al plantear nuestra propuesta en el capítulo IV de la presente investigación, sin embargo, las diversas posturas son respetables y dignas de ser estudiadas para formar un razonamiento lógico jurídico sustentado.

⁷⁷ *Ibidem*, p.209.

CAPÍTULO III

EL PROCESO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO COMPARADO

SUMARIO: 3.1. *La reforma en el derecho comparado.* 3.2. *El proceso de reforma en la Constitución de los Estados Unidos de América.* 3.3. *El proceso de reforma en la Constitución de Cuba.* 3.4. *El proceso de reforma en la Constitución de Nicaragua.* 3.5. *El proceso de reforma en la Constitución de Francia.* 3.6. *El proceso de reforma en la Constitución de Suiza.* 3.7. *El proceso de reforma en la Constitución de Argentina.* 3.8. *El proceso de reforma en la Constitución de Brasil.* 3.9. *El proceso de reforma en la Constitución mexicana de 1917.*

3.1. La reforma en el derecho comparado

Una vez asimilada la teoría del poder constituyente de manera específica en todas sus vertientes, es momento de adentrarnos al estudio de la reforma constitucional de manera comparativa en el derecho internacional.

Existen en la actualidad diversas Constituciones de carácter escrito que contemplan el procedimiento de reforma dentro de su articulado, sin embargo, dentro del presente capítulo nos dedicaremos a desarrollar el proceso reformativo de aquellas Constituciones que cuentan con características similares a la del Estado mexicano, pues tomaremos en cuenta la forma de Estado y de gobierno que se establecen en dichas normas fundamentales, así como la manera en la que intervienen los diversos órganos de representación popular de cada Nación dentro de dicho proceso reformativo; a su vez, resulta igualmente importante el resaltar si las Constituciones que serán sujetas a un estudio de carácter

comparativo cuentan con un procedimiento de reforma rígido y qué tan útil ha resultado para los diferentes Estados que este se haya establecido de tal manera, pues de esta forma nos crearemos una idea referente a si las reformas constitucionales de carácter desmedido son mayoritariamente útiles, o si resulta más eficaz el establecer una legislación que requiera de un análisis y un uso más interpretativo con menos enmiendas.

3.2. El proceso de reforma en la Constitución de los Estados Unidos de América

Para comenzar a analizar el proceso de reforma de las Constituciones en el derecho comparado es necesario abordar a la primer Constitución escrita que conocemos hoy en día, la Constitución de los Estados Unidos de América, conocida como la Constitución federal más antigua que se encuentra en vigor actualmente en el mundo, fue creada el 17 de septiembre de 1787 y ratificada nueve meses más tarde en el mes de junio de 1788 por nueve de los trece Estados que conformaban la naciente nación norteamericana y entró en vigor el 4 de marzo de 1789.

La Constitución de los Estados Unidos de América contaba al momento de su creación con siete artículos en los cuales se hacía mención explícita de la división de poderes dentro de la unión americana, así como la forma de Estado y de gobierno que iba a adoptar dicha nación al momento de erguirse, siendo esta una república federal, democrática y representativa, disposiciones que se conservan en la actualidad. A su vez, la Constitución de los Estados Unidos cuenta con un total de veintisiete enmiendas, mismas que se han realizado de manera paulatina a través de los años de vigencia de esta ley fundamental y que han servido para fortalecer el sistema jurídico norteamericano.

Sin embargo, lo que nos compete dentro del presente apartado es abordar el proceso de reforma con el que cuenta la Constitución norteamericana, dicho

proceso se encuentra contemplado en el artículo 5° de esta ley fundamental, que a la letra dice:

Artículo V

Enmiendas a la Constitución.

Siempre que las dos terceras partes de ambas cámaras lo juzguen necesario, el Congreso propondrá enmiendas a esta Constitución, o bien, a solicitud de las legislaturas de los dos tercios de los distintos Estados, convocará una convención con el objeto de que proponga enmiendas, las cuales, en uno y otro caso, poseerán la misma validez que si fueran parte de esta Constitución, desde todos los puntos de vista y para cualesquiera fines, una vez que hayan sido ratificadas por las legislaturas de las tres cuartas partes de los Estados separadamente o por medio de convenciones reunidas en tres cuartos de los mismos, según que el Congreso haya propuesto uno u otro modo de hacer la ratificación, y a condición de que antes del año de mil ochocientos ocho no podrá hacerse ninguna enmienda que modifique en cualquier forma las cláusulas primera y cuarta de la sección novena del artículo primero y de que a ningún Estado se le privará, sin su consentimiento, de la igualdad de voto en el Senado.⁷⁸

Como podemos observar, después de haber analizado el artículo precedente, podemos llegar a la determinación de que el proceso de reforma contemplado en la Constitución estadounidense es de carácter rígido, pues resulta ser más complicado en relación al establecido para llevar a cabo modificaciones a las legislaciones de carácter inferior, esto quiere decir que la Constitución norteamericana no puede ser enmendada de manera sencilla, pues requiere de diversos mecanismos para que dichas enmiendas logren ser parte de ella.

⁷⁸ Constitución de los Estados Unidos de América, 1787. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_eua.pdf

A su vez, otra situación importante a resaltar es la intervención de los Estados de la unión en dicho proceso, pues no sólo el congreso federal (entiéndase como cámara de Senadores y cámara de Representantes) mediante las dos terceras partes de ambas cámaras es el facultado para proponer las enmiendas, sino de igual forma, mediante solicitud de las legislaturas de los Estados se podrá convocar a una convención especial con el propósito de proponer las mismas, y más importante aún resulta ser la parte de la ratificación de las enmiendas constitucionales, pues para que estas puedan formar parte de la propia Constitución, es necesario que sean ratificadas por las tres cuartas partes de las legislaturas de los Estados.

Este análisis nos lleva a la conclusión de comprender el por qué la Constitución norteamericana cuenta con tan pocas enmiendas en tantos años de existencia, pues para el pueblo estadounidense, resulta de suma importancia el proceso reformativo, ya que podemos observar que incluso dicho numeral cuenta con una cláusula de intangibilidad de carácter temporal en la última parte del mismo. Dicha cláusula estipula de manera tajante un periodo temporal en el cual queda prohibido realizar modificaciones o enmiendas a ciertas disposiciones que en ese entonces se contemplaban como fundamentales para el asentamiento norteamericano.

Las veintisiete enmiendas realizadas a la Constitución de los Estados Unidos de América han estado enfocadas a fortalecer los derechos humanos de los ciudadanos, pues con cada una de ellas se han establecido prerrogativas de carácter fundamental para la protección de los mismos, como aquellas que disponen el derecho que goza el gobernado a ser juzgado de manera rápida y frente a un jurado imparcial, o aquella que contempla los derechos electorales de los ciudadanos. Podríamos continuar enunciando todas y cada una de ellas, pero lo relevante para concluir el presente subtema, es denotar la participación de los Estados de la unión en el proceso de reforma constitucional, las escasas enmiendas realizadas a la Constitución que han resultado de provecho para el

sistema jurídico estadounidense, y sobre todo el hacer hincapié en que no es sumamente necesario para este tipo de nación el llevar a cabo enmiendas constitucionales de carácter desmedido, pues debemos recordar que estamos hablando de una Norma Fundamental o Carta de Derechos, que debe comprender los principios básicos de la nación, y de la cual derivan todas las legislaciones de carácter orgánico que contarán con un volumen más extenso y que podrán ser modificadas de manera más dinámica de acuerdo a las necesidades de la sociedad.

3.3. El proceso de reforma en la Constitución de Cuba

La República Cubana, un Estado que ha sufrido un interminable de conflictos internos que han ido mermando los derechos de los ciudadanos desde tiempos remotos, ha dado un paso diametral en el tema constitucional, pues después de un largo proceso de consulta y referéndum han logrado promulgar una nueva Constitución que ha venido a reemplazar a la que se encontraba vigente desde el año de 1976.

La nueva Constitución cubana promulgada el 10 de abril del 2019, nos representa un tema bastante interesante para desarrollar dentro del presente capítulo enfocado a las reformas constitucionales en el derecho comparado, pues podemos aseverar que la promulgación de esta nueva Carta Magna es sin duda alguna el ejemplo más claro en los tiempos modernos de los alcances que puede tener la reforma constitucional y el impacto que el poder revisor puede representar en la modificación de un texto constitucional.

Es menester hacer la aclaración de que la nueva Constitución cubana no fue producto de la intervención de un constituyente originario, pues a pesar de los diversos conflictos por los que atraviesa la República de Cuba, la promulgación de la vigente Ley suprema fue producto de una reforma total, fundada en el

dispositivo constitucional de la derogada Norma Fundamental que contemplaba dicho proceso, mismo que enunciaré a continuación:

Capítulo XV

Reforma constitucional

Artículo 137. Esta Constitución sólo puede ser reformada, total o parcialmente, por la Asamblea Nacional del Poder Popular mediante acuerdo adoptado, en votación nominal, por una mayoría no inferior a las dos terceras partes del número total de sus integrantes. Si la reforma es total o se refiere a la integración y facultades de la Asamblea Nacional del Poder Popular o de su Consejo de Estado o a derechos y deberes consagrados en la Constitución, requiere, además, la ratificación por el voto favorable de la mayoría de los ciudadanos con derecho electoral, en referendo convocado al efecto por la propia Asamblea.⁷⁹

Como podemos observar, la derogada Ley fundamental cubana ya contemplaba dentro de su articulado un procedimiento de reforma de carácter rígido, pues requería de una votación por parte de la Asamblea Nacional no inferior a las dos terceras partes de esta para que las reformas pudieran ser concretadas, a su vez, disponía que si la reforma era de carácter total, se requería la ratificación de la mayoría de los ciudadanos con derecho electoral mediante referendo.

A pesar de este procedimiento dificultado de reforma constitucional, la República unitaria Cubana logró de manera radical, derogar la Constitución mediante su propio procedimiento de reforma, dando paso a una nueva Norma Fundamental, aprobándola y ratificándola el 24 de febrero de 2019, misma que sitúa innovadores avances y retrocesos dentro del régimen jurídico cubano, los

⁷⁹ Constitución Cubana, 1976.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2525/52.pdf>

Disponible en:

cuales dejaremos de lado por no ser materia esencial dentro del presente trabajo de investigación.

La vigente Constitución de la República de Cuba contempla de igual forma un proceso de reforma rígido que obedece a la estructuración y asentamiento del nuevo ordenamiento jurídico, sin embargo, a diferencia de la abrogada Carta Magna, el proceso de reforma se encuentra desarrollado en diversos numerales:

Título XI

Reforma de la Constitución

Artículo 226. Esta Constitución solo puede ser reformada por la Asamblea Nacional del Poder Popular mediante acuerdo adoptado, en votación nominal, por una mayoría no inferior a las dos terceras partes del número total de sus integrantes.

Artículo 228. Cuando la reforma se refiera a la integración y funciones de la Asamblea Nacional del Poder Popular o del Consejo de Estado, a las atribuciones o al período de mandato del Presidente de la República, a los derechos, deberes y garantías consagrados en la Constitución, se requiere, además, la ratificación por el voto favorable de la mayoría de los electores en referendo convocado a tales efectos.

Artículo 229. En ningún caso resultan reformables los pronunciamientos sobre la irrevocabilidad del sistema socialista establecido en el Artículo 4, y la prohibición de negociar bajo las circunstancias previstas en el inciso a) del Artículo 16.⁸⁰

Para concluir con este detallado análisis comparativo, cabe resaltar que la nueva Constitución cubana establece en su procedimiento de reforma dos nuevos

⁸⁰ Constitución de la República de Cuba, 2019. Disponible en: <http://www.cuba.cu/gobierno/NuevaConstitucion.pdf>

aspectos a contemplar; el primero referente a que se ha dejado de contemplar la reforma total del propio pacto constitutivo, en aras de que se pretende que la vigente Constitución cuente con una vigencia prolongada por ya haberse modificado a conveniencia de los intereses pueblo cubano, y el segundo en atención a la cláusula de intangibilidad añadida en el numeral 229, la cual resulta ser una de carácter material al prohibir la modificación al sistema socialista dentro del nuevo régimen jurídico.

¿Funcionará la nueva Constitución cubana? Sólo el tiempo lo determinará. Sin embargo, nos ha dejado una gran lección en cuanto a los alcances del poder reformador y al hacernos ver que no importa qué tan rígido sea el procedimiento de reforma, siempre se podrá cambiar de manera total un régimen jurídico si este mismo lo contempla dentro de sus instituciones.

3.4. El proceso de reforma en la Constitución de Nicaragua

La Constitución Política de la República de Nicaragua es otro claro ejemplo de una Constitución que ha necesitado de diversas modificaciones para evolucionar y adaptarse a los requerimientos y necesidades que presentan los Estados modernos, pues esta Constitución de manera específica ha sufrido una serie de reformas que de manera paulatina pero contundente han venido a modificar al sistema jurídico político nicaragüense en un sentido basto y extenso.

Las reformas de las cuales ha sido objeto la Constitución de Nicaragua han abarcado una totalidad de 90 artículos, más de la mitad de los que contemplaba de manera original al momento de su publicación el 9 de enero de 1987, siendo en la mayoría de las ocasiones reformas de carácter estructural en el Estado unitario nicaragüense. La última reforma de la que fue objeto la Ley suprema en mención fue la aprobada el 29 de enero del año 2014, en la cual se modificaron tanto derechos fundamentales en pro del pueblo nicaragüense como determinaciones de carácter orgánico y territorial dentro de la nación.

A partir de esta última reforma se ha contemplado a la Constitución de Nicaragua como una Constitución nueva, a pesar de que dicha modificación cuenta con la misma característica que las realizadas en años anteriores, pues todas ellas se presumen como reformas parciales al texto constitucional; sin embargo, es considerada de esta forma por la cantidad de los dispositivos constitucionales que fueron modificados y el impacto de estos mismos dentro de la propia ley fundamental.

Ahora bien, una vez desahogada la información precedente, podemos abordar el proceso reformativo con el que cuenta la vigente Constitución de la República de Nicaragua. Dicho proceso, al igual que en otras Constituciones, cuenta con un capítulo especial dentro del cual es desarrollado de manera específica y sistemática concentrado en cinco artículos que detallaré a continuación:

Capítulo III

Reforma constitucional

Artículo 191. La Asamblea Nacional está facultada para reformar parcialmente la presente Constitución Política y para conocer y resolver sobre la iniciativa de reforma total de la misma.

La iniciativa de reforma parcial corresponde al Presidente de la República o a un tercio de los Diputados de la Asamblea Nacional.

La iniciativa de reforma total corresponde a la mitad más uno de los Diputados de la Asamblea Nacional.

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

La iniciativa de reforma parcial deberá ser discutida en dos legislaturas.

Artículo 193 La iniciativa de reforma total seguirá los mismos trámites fijados en el artículo anterior, en lo que sea conducente a su presentación y dictamen.

Al aprobarse la iniciativa de reforma total, la Asamblea Nacional fijará un plazo para la convocatoria de elecciones de Asamblea Nacional Constituyente. La Asamblea Nacional conservará su mandato hasta la instalación de la nueva Asamblea Nacional Constituyente.

Mientras no se apruebe por la Asamblea Nacional Constituyente la nueva Constitución, seguirá en vigencia la presente Constitución.

Artículo 194 La aprobación de la reforma parcial requerirá del voto favorable del sesenta por ciento de los Diputados. En el caso de aprobación de la iniciativa de reforma total se requerirá los dos tercios del total de Diputados. El Presidente de la República promulgará la reforma parcial y en este caso no podrá ejercer el derecho al veto.

Artículo 195 La reforma de las leyes constitucionales se realizará de acuerdo al procedimiento establecido para la reforma parcial de la Constitución, con la excepción del requisito de las dos legislaturas.⁸¹

Lo primero que podemos observar dentro de los numerales citados previamente, es que existe un procedimiento doble de reforma para la misma Constitución, uno de carácter parcial y otro de carácter total. En el procedimiento de reforma parcial pueden proponer iniciativas tanto el presidente de la República como los diputados de la Asamblea Nacional, a diferencia de este, en el procedimiento de reforma total corresponde únicamente a los diputados de la Asamblea proponer la iniciativa correspondiente.

⁸¹ Constitución Política de la República de Nicaragua, 2014. Disponible en: [https://www.poderjudicial.gob.ni/pjupload/archivos/documentos/LA_CONSTITUCION_POLITICA_Y_SUS_REFORMAS\(3\).pdf](https://www.poderjudicial.gob.ni/pjupload/archivos/documentos/LA_CONSTITUCION_POLITICA_Y_SUS_REFORMAS(3).pdf)

También podemos detallar que el procedimiento de reforma parcial dentro de esta Constitución representa a simple vista uno de carácter rígido, pues requiere de ciertos pasos específicos para poder concretarse, como la intervención de una comisión especial o la aprobación del sesenta por ciento de los diputados para su aprobación, así como la discusión de la iniciativa por dos legislaturas diferentes.

Sin embargo, el proceso que se encuentra más dificultado para llevar a cabo la reforma es aquel que va encaminado a modificar totalmente la Constitución, pues para que este se pueda concretar es necesario erigir una Asamblea Nacional Constituyente que se encargue de la abrogación del texto constitucional y de la creación del que vaya a reemplazarlo, pues para el pueblo nicaragüense es diametralmente más relevante el que se pueda o no realizar una reforma constitucional con tales características. A su vez, para efectos de aprobar la iniciativa de la reforma total se requiere una mayoría calificada para que esta pueda continuar su marcha reformatoria.

Podemos concluir que el procedimiento de reforma constitucional nicaragüense parece un tanto más laxo en comparación a las Constituciones que hemos estudiado hasta este momento, sin embargo, no debemos engañarnos, pues si bien en otros países se cuenta con la participación de las legislaturas locales de estos mismos, o la participación directa del pueblo mediante el referendo, en el caso de la República de Nicaragua siendo esta un Estado unitario, no existe algún otro órgano que ostente la titularidad del poder legislativo más que la Asamblea Nacional, por lo tanto, no cabe la menor duda de que el procedimiento de reforma en la Constitución de Nicaragua es complejo y exigente en su realización.

3.5. El proceso de reforma en la Constitución de Francia

La Constitución francesa de 1791 fue la primera Constitución escrita de la historia francesa, promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente el 3 de septiembre de 1791, resultado de una serie de luchas e inconformidades por parte del pueblo francés en búsqueda de la igualdad entre los ciudadanos, queriendo eliminar de manera tajante los títulos nobiliarios y privilegios con los que contaban las clases acomodadas en aquellos tiempos dentro del territorio francés, garante de los derechos naturales y civiles y pilar de la unidad del territorio francés. Sin lugar a dudas una Carta Magna que si hubiera sido promulgada unos años antes, se encontraría ostentando el papel que desempeña la actual Constitución Norteamericana en el mundo.

Sin embargo, para poder estudiar el proceso reformativo en la Constitución francesa es necesario dejar un poco de lado la introducción histórica y abocarnos en lo que dispone el pacto constitutivo que rige actualmente al Estado francés, pues dentro de ella se establecen una serie de ordenamientos que pueden llegar a confundirnos si no la analizamos de manera sistemática antes de contemplar el proceso reformativo que establece dentro de su articulado.

La Constitución francesa del 4 de octubre de 1958 es la Norma Fundamental vigente en la República de Francia, dicha Ley Suprema establece dentro de su artículo primero la forma de gobierno y de Estado que regirá en el territorio francés, el mencionado numeral establece lo que a continuación se detalla:

Artículo 1. Francia es una República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y que respeta todas las creencias. Su organización es descentralizada.

La ley favorecerá el igual acceso de las mujeres y los hombres a los mandatos electorales y cargos electivos, así como a las responsabilidades profesionales y sociales.⁸²

Al analizar este artículo podemos determinar que el Estado francés está constituido como una República constitucional, por lo cual, debe de manera tajante contar con un jefe de Estado y de gobierno denominado presidente de la República, sin embargo, Francia también cuenta con un primer ministro, el cual se encargará de llevar a cabo las funciones de jefe de gobierno, dejando exclusivamente al presidente las funciones referentes al jefe de Estado, situación que en conjunto con la organización territorial que está establecida dentro de la propia Carta Magna, tomando en consideración a las entidades territoriales reguladas en el título XII de la propia ley, las cuales contarán con consejos elegidos para administrarse libremente, nos deja en claro que además de ser una República, el Estado francés es uno de carácter semipresidencialista y unitario, pero con una organización administrativa descentralizada, pues de esta forma, el poder se encuentra repartido en diferentes organismos gubernamentales, sin embargo, en los últimos años ha ido recuperando competencias cedidas a los departamentos.

A su vez, la República francesa cuenta con un parlamento bicameral compuesto por una Asamblea Nacional y un Senado, siendo este último el que asumirá la representación de las entidades territoriales de la República. Dicha disposición resulta ser un tema importante de observar, pues el Estado francés no es uno de carácter federado, sin embargo, dispone de manera excepcional de este órgano legislativo para poder representar a las entidades que forman parte de la propia República en las determinaciones de carácter nacional.

⁸² Constitución Francesa, 1958. Disponible en: https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnoL_juillet2008.pdf

Título IV

Del parlamento

Artículo 24. El Parlamento votará la ley. Controlará la acción del Gobierno. Evaluará las políticas públicas.

Estará compuesto por la Asamblea Nacional y el Senado.

Los diputados en la Asamblea Nacional, cuyo número no podrá exceder de quinientos setenta y siete, serán elegidos por sufragio directo.

El Senado cuyo número de miembros no podrá exceder de trescientos cuarenta y ocho, será elegido por sufragio indirecto. Asumirá la representación de las entidades territoriales de la República.

Los franceses establecidos fuera de Francia estarán representados en la Asamblea Nacional y el Senado.⁸³

Una vez comprendida la estructuración del Estado francés es momento de abordar el proceso de reforma constitucional que contempla su Ley fundamental, pues en él intervienen todos y cada uno de los organismos gubernamentales que se han desarrollado a lo largo de este subtema. Dicho proceso reformativo se encuentra previsto dentro de un capítulo especial con el que finaliza la Constitución francesa de 1958, el cual desarrollaré de manera consecuente:

Título XVI

De la reforma

Artículo 89. La iniciativa de la reforma de la Constitución corresponde conjuntamente al Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro, y a los miembros del Parlamento.

El proyecto o proposición de reforma deberá ser examinado en las condiciones de plazo fijadas en el tercer párrafo del artículo 42, y votado por ambas Cámaras en términos idénticos. La reforma será definitiva después de ser aprobada por referéndum.

⁸³ *Idem.*

No obstante, el proyecto de reforma no será sometido a referéndum cuando el Presidente de la República decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso; en este caso, el proyecto de reforma sólo quedará aprobado si obtuviere mayoría de tres quintos de los votos emitidos. La Mesa del Congreso será la de la Asamblea Nacional.

No podrá iniciarse ni proseguirse ningún procedimiento de reforma mientras sufra menoscabo la integridad del territorio.

No podrá la forma republicana de gobierno ser objeto de reforma.⁸⁴

Como podemos observar, el proceso reformatorio comienza con una iniciativa que debe ser propuesta de manera conjunta por el presidente de la república y el primer ministro, o los miembros del parlamento, dicho ordenamiento no contempla la iniciativa popular como parte del proceso reformatorio constitucional, sin embargo, una vez presentada la iniciativa mencionada podemos decretar que el proceso reformatorio se va turnando en uno de carácter rígido por las exigencias que devienen de manera consecuente.

Las iniciativas de reforma deben ser discutidas por las dos Cámaras del Congreso, teniendo la primera de ellas un lapso de seis semanas para su discusión y la segunda uno menor de cuatro semanas para los mismos efectos; después de ello la reforma será sometida a referendo para la aprobación del pueblo mediante votación directa, de no ser aprobada dicha modificación no podrá contar con un carácter definitivo. Al someter la reforma a referendo, el Estado francés busca que aquella se encuentre plenamente legitimada, pues la propia ley otorga la participación merecida a los ciudadanos que podrán ser sujetos directamente afectados por dicha modificación.

El presidente de la república puede optar por someter el proyecto de reforma al parlamento para que este lo apruebe, siempre y cuando se alcance una mayoría calificada de tres quintas partes de los votos emitidos, dejando de lado la

⁸⁴ *Idem.*

participación directa del pueblo francés y optando por emplear la participación representativa a través del Congreso.

Por último, se dispone que la propia Ley Fundamental no podrá ser modificada mientras exista algún conflicto que ponga en peligro la integridad del territorio y establece una cláusula de intangibilidad de carácter material en cuanto a la prohibición de modificar la forma Republicana de gobierno.

Sin duda alguna la República de Francia es uno de los estandartes mundiales en cuanto a Carta de Derechos Humanos se refiere, situación que se hace extensiva al tema que nos apremia referente a las reformas constitucionales. Un Estado complejo en cuanto a su organización e instituciones, pues a través de este análisis minucioso hemos llegado a la conclusión de que su procedimiento reformativo es uno más contemplado como rígido y complejo, pues inmiscuye prácticamente a todos los órganos gubernamentales en conjunto con la participación popular de manera directa, solicitando mayorías calificadas y estableciendo cláusulas de intangibilidad de forma específica, que sin duda alguna para el suscrito, son estas un mecanismo totalmente eficiente para la protección de las disposiciones primordiales que de ninguna manera pueden ser modificadas dentro de las Constituciones, pues el resultado de ello sería terminar con la esencia de las mismas.

3.6. El proceso de reforma en la Constitución de Suiza

La confederación Suiza, el único Estado en la actualidad denominado de tal manera cuenta con una Constitución sumamente joven, pues apenas rebasa los veinte años desde su promulgación, creada y ratificada el 18 de abril de 1999 y promulgada hasta el año 2000, es una de las Constituciones de carácter federal más completas y claras que existen en la actualidad, sin duda alguna su creación tuvo como objetivo el dotar al Estado suizo de una carta extensa en cuanto a derechos individuales se refiere.

Sin embargo, antes de adentrarnos en el estudio de la Carta Magna del Estado confederado suizo, debemos de tomarnos un pequeño espacio para explicar el por qué se denomina de tal manera, pues como mencioné en líneas anteriores, Suiza es el único país en el mundo que cuenta con una forma de Estado confederado, situación que puede desequilibrar en cierto punto nuestro estudio, pues su modelo político obedece a uno de corte federal.

La diferencia existente entre una confederación y una federación es sumamente sutil, pues la primera de ellas resulta ser una unión de varios entes autónomos que se adhieren para regirse por determinadas leyes comunes, los cuales mantienen dicha autonomía, pues en la mayoría de las ocasiones resultan ser federaciones de manera individual que rigen su unión mediante tratados internacionales; en cambio, en el caso de una federación nos encontramos hablando de un Estado que se encuentra compuesto de entidades autónomas con el objetivo de crear una unidad frente a otros Estados de carácter internacional, en donde se pueda repartir el poder, las responsabilidades, las tareas y las competencias de manera interna; asimismo las entidades federativas cuentan con autonomía dentro de su ámbito de competencia, pero llegan a ceder una parte de esta para que el poder federal se vea un poco más fortalecido frente a la organización nacional. Dicho Estado cuenta con una Constitución federal que rige a todo el territorio, y a su vez, cada entidad federativa dispone de una Constitución local que gobernará dentro del ámbito competencial de cada una de ellas.

Habiendo comprendido esto, podemos determinar que el Estado Suizo encuentra dentro de su organización una forma de Estado confederado, establecida en el artículo primero constitucional, el cual dispone lo siguiente:

Título 1: Disposiciones Generales

Artículo. 1 Confederación Suiza

El pueblo Suizo y los cantones de Zurich, Berna, Lucerna, Uri, Schwyz, Unterwalden (Alto y bajo), Glaris, Zug, Friburgo, Soleura, Basilea (Ciudad y Campo), Schaffhausen, Appenzell (las dos Rodas), Saint-Gall, Grissones, Argovia, Turgovia, Tesino, Vaud, Valais, Neuchatel, Ginebra y Jura forman la Confederación Suiza.⁸⁵

Pero se rige bajo una Constitución de corte federal que por el simple hecho de encontrarse vigente y ser la ley suprema que gobierna a los cantones antes enunciados de manera conjunta, cumple con la característica de una organización política federal, la cual se ve reflejada de manera inmediata en el numeral tercero:

Artículo. 3 Cantones

Los cantones son soberanos en los límites de la Constitución Federal y, como tales, ejercerán todos los derechos no delegados al poder federal.⁸⁶

De esta manera, al delegar soberanía y derechos a las entidades conformantes de la confederación, en este caso denominadas cantones, podemos comprender de manera más clara la organización política federal del Estado suizo.

En esa tesitura, al haber comprendido la forma de Estado, resulta necesario puntualizar que el sistema de gobierno de esta peculiar nación es uno parlamentario con democracia directa, pues cuenta con una Asamblea Federal que se ostenta como la autoridad suprema de la confederación, compuesta por dos Cámaras que se encargarán de llevar a cabo las funciones legislativas, las cuales reciben los nombres de Consejo Nacional y Consejo de Estados, mismas que representarán al pueblo y a los cantones en el proceso legislativo respectivamente, a su vez, existe un tercer Consejo independiente de la Asamblea que llevará a cabo las funciones administrativas y gubernativas dentro de la confederación, dicho Consejo recibe el nombre de Consejo Federal, el cual se

⁸⁵ Constitución Federal de la Confederación Suiza, 1999. Disponible en: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ch/ch191es.pdf>

⁸⁶ *Idem.*

compondrá de manera colegiada para llevar a cabo las funciones ejecutivas y será elegido por la Asamblea Federal cada vez que se renueve el Consejo Nacional.

Capítulo 2: La Asamblea federal

Sección 1: Organización

Artículo. 148 La Asamblea Federal es la autoridad suprema de la Confederación salvo los derechos reservados al pueblo y a los cantones.

Se compone de dos cámaras, el Consejo Nacional y el Consejo de Estados, dotadas de las mismas competencias.

Capítulo 3º: Consejo Federal y Administración Federal

Sección 1: Organización y Procedimiento

Artículo. 174 Consejo Federal

El Consejo federal es la máxima autoridad gubernativa y ejecutiva de la Confederación.⁸⁷

Ahora bien, una vez comprendida la forma de Estado y de gobierno con la que cuenta la nación Suiza, podemos dar partida al proceso de reforma constitucional que dispone la Ley Suprema de este Estado primermundista. Dicho proceso se encuentra plasmado en cuatro numerales que disponen de manera tajante lo siguiente:

Título 6: Reforma de la Constitución y Disposiciones Transitorias

Capítulo 1º Revisión

Artículo. 192 Principios

La Constitución podrá ser reformada en todo momento, total o parcialmente. Mientras la Constitución o la ley en la que se fundamenta no lo dispongan de otra manera, la reforma se llevará a cabo conforme al procedimiento legislativo.

⁸⁷ *Idem.*

Artículo. 193 Reforma total

La reforma total de la Constitución podrá tener lugar, bien por la vía de la iniciativa popular, bien por iniciativa de uno de los dos Consejos, también podrá ser decretada por la Asamblea Federal.

Tanto si la iniciativa emana del pueblo, como en caso de falta de acuerdo entre ambos Consejos, el pueblo decidirá si la reforma total debe ser llevada a cabo.

En caso de que el pueblo vote a favor de la reforma total, los dos Consejos serán reelegidos para llevar a cabo la reforma.

Las normas imperativas de Derecho Internacional no podrán violarse.

Artículo. 194 Reforma parcial

La reforma parcial podrá tener lugar, bien por vía de la iniciativa popular, bien por decreto de la Asamblea Federal.

Toda reforma parcial de la Constitución deberá respetar el principio de unidad de materia y no violar las normas imperativas del Derecho Internacional.

Las iniciativas populares tendentes a la reforma parcial de la Constitución tendrán que respetar además el principio de unidad de forma.

Artículo. 195 Entrada en vigor

La reforma total o parcial de la Constitución entrará en vigor una vez que haya sido aceptada por el pueblo y por los cantones.⁸⁸

Podemos comenzar denotando que existe un procedimiento de reforma constitucional doble, uno parcial y otro total, situación que no resulta novedosa, pues la hemos estudiado de manera repetida en las Constituciones precedentes, pero que de igual forma es necesario recalcar para efectos analíticos. Asimismo, se dispone dentro de ese numeral que mientras exista disposición expresa en la propia Constitución para llevar a cabo el proceso de reforma de la misma, éste se

⁸⁸ *Idem.*

llevará de tal manera; de no existir dicha disposición, se apegará el proceso reformativo a uno de carácter ordinario.

Ahora bien, lo importante a resaltar dentro de los dos procesos de reforma constitucional es que a pesar de tener un sistema gubernamental predominantemente parlamentario, la participación popular es sumamente importante para que se puedan llevar a cabo dichos actos reformativos, pues tanto en uno como en el otro, el pueblo tiene la facultad de proponer iniciativas de reforma de manera prioritaria por encima de los Consejos y la Asamblea Federal, y a su vez, en el caso de la reforma total, si no existe acuerdo entre los Consejos o si la iniciativa emana del pueblo, se someterá a referendo para que el propio pueblo tenga la última decisión sobre si debe o no llevarse a cabo dicha modificación constitucional.

Para que la iniciativa popular de reforma pueda llevarse a cabo en ambos procesos, es necesario que esta provenga de un total de cien mil ciudadanos con derecho a voto, sin dejar de lado la ratificación que debe de existir mediante referendo en el caso de que la reforma sea de carácter total, situación que sin lugar a dudas nos pone en el supuesto de que el proceso de reforma constitucional suizo obedece en su totalidad a la legitimación que el pueblo pueda brindar al cambio en la Constitución. Ambas disposiciones se encuentran sustentadas en los artículos 138 y 139 de la propia Carta Magna, dentro de un apartado especial dedicado a regular de manera específica la participación del pueblo en las decisiones nacionales, situación que hasta el momento no habíamos contemplado en las Constituciones previamente estudiadas.

Por último, podemos observar que de manera tajante queda prohibido violar las normas imperativas del derecho internacional, cuestión que bien podría aceptarse como una cláusula de intangibilidad de carácter material, pues para esta confederación, las relaciones de derecho externo resultan fundamentales dentro de la estructura de su Ley Fundamental.

Es necesario concluir este subtema llevando a cabo el juicio respectivo a que la reforma constitucional en el Estado suizo es una de carácter rígido por el simple hecho de otorgar tanta participación al pueblo helvético, pues no es nada sencillo el brindar tanto margen de colaboración en temas tan importantes como la dirección de un Estado, sin embargo, cada pueblo cuenta con el gobierno y las leyes que merece, y en este caso, la confederación Suiza primermundista, no es la excepción.

3.7. El proceso de reforma en la Constitución de Argentina

A lo largo del presente capítulo hemos abordado diversas Constituciones, de las cuales a su vez se desprenden diferentes tipos de Estados, sin embargo, para poder concluirlo de manera precisa, es necesario abocarnos a los Estados federados de América Latina, pues el Estado Federal más antiguo del continente fue el que nos dio pauta para comenzar el capítulo en desarrollo.

Uno de los Estados federados de América Lanita es la República Federal de Argentina, la cual cuenta con una Constitución un poco más antigua que la que rige actualmente al Estado mexicano, data del primero de mayo de 1853, y desde su promulgación a la fecha, sólo cuenta con seis reformas, las cuales han versado en diferentes temas de adición al texto Constitucional, como la incorporación de una nueva provincia llamada Buenos Aires, adiciones en materias fiscales, políticos y sociales, han hecho a la nación Argentina lo que conocemos hoy por hoy.

Sin embargo, lo que nos atañe en el presente apartado es analizar su proceso de reforma constitucional como lo hemos venido haciendo con las Constituciones ya estudiadas. La Constitución de la Nación de Argentina contempla su proceso de reforma en un solo numeral; el artículo 30 de esta Ley fundamental nos da las pautas para que se puedan llevar a cabo las

modificaciones al texto constitucional de manera legítima, dicho artículo nos plantea un procedimiento de reforma totalmente rígido en cuatro líneas enunciativas, mismas que analizaremos a continuación:

ARTÍCULO 30.- La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros;

Pero no se efectuará sino por una convención convocada al efecto.⁸⁹

En el análisis del artículo en cita, podemos observar de entrada que la Constitución Argentina contempla un procedimiento de reforma total y otro parcial, pero ambos se desahogan mediante el mismo procedimiento legislativo especial, pues para que esta pueda tener iniciativa, se necesitará la declaración por mayoría calificada del Congreso Federal, y no obstante, para poder llevar a cabo la ejecución o materialización de la reforma, será necesario convocar a una convención especial para dichos efectos, es decir, no podrá ser el Congreso Federal el que la lleve a cabo en todas sus partes, se requiere la intervención de un órgano especial, que en muchos otros países recibe el nombre de Asamblea Constituyente, pues a pesar de no estar denominado de igual forma en la presente Carta Magna, se da por entendida la tarea especial de este organismo, así como su naturaleza y su función específica.

Pareciere un poco laxo el procedimiento de reforma en la Constitución de la Nación de Argentina, pues siendo esta última una Federación, se esperaba que se contemplaran a las provincias en las decisiones referentes a la modificación de la Ley Suprema, como en el caso de los Estados Unidos de América o en el de su similar mexicano, mismo que estudiaremos posteriormente en este capítulo, sin embargo esto no es así, no tienen participación directa en el proceso de reforma

⁸⁹ Constitución de la Nación de Argentina, 1853. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_de_la_nacion_argentina.pdf

constitucional, situación que nos pone un poco en jaque al momento de proponer dentro del presente trabajo de investigación un fortalecimiento del sistema federal mexicano en cuanto a reformas constitucionales se refiere.

Sin embargo, lo que podemos adoptar de esta Nación es la poca cantidad de modificaciones al texto constitucional que ha tenido a lo largo de su historia, podemos deducir que esta baja reformabilidad se debe al órgano especial que participa en la materialización de la misma, o a las mayorías que se necesitan en el Congreso Federal para la declaración de reforma, es algo que no podemos determinar de manera factible, pues el proceso rígido de reforma no se encuentra peleado con la cantidad desmesurada de las mismas, tal vez la Nación Argentina comprendió la esencia y naturaleza de una Constitución y de un poder reformador, sólo ellos pueden determinar si su sistema jurídico es funcional desde la esfera más alta de esa rama.

3.8. El proceso de reforma en la Constitución de Brasil

Un Estado más que se ha unido al selecto grupo de federaciones en América es la República Federativa de Brasil, con una Constitución bastante joven como estandarte, en la que por fin pudo establecer una forma de gobierno republicana y un sistema presidencialista, promulgada en el año de 1988 después de diversas Constituciones que rigieron al Estado Brasileño desde su independencia, ha logrado establecer su camino hacia el progreso en los últimos 33 años.

Ahora bien, el proceso de reforma en la Constitución de Brasil se encuentra plenamente regulado en la propia Carta Magna, dicho mecanismo se establece dentro de una sección en especial dedicada al proceso legislativo, en la cual se contempla a la enmienda constitucional de la siguiente manera:

Subsección II

De la Enmienda de la Constitución

Art. 60. La Constitución podrá ser enmendada mediante propuesta:

- I. de un tercio, al menos, de los miembros de la Cámara de los Diputados o del Senado Federal;
- II. del Presidente de la República;
- III. de más de la mitad de las Asambleas Legislativas de las unidades de la Federación, manifestándose cada una de ellas por mayoría relativa de sus miembros.

1. La Constitución no podrá ser enmendada bajo la vigencia de intervención federal, del estado de defensa o del estado de sitio.

2. La propuesta será discutida y votada en cada Cámara del Congreso Nacional dos veces, considerándose aprobada si obtuviera en ambas tres quintos de los votos de los respectivos miembros.

3. La enmienda a la Constitución será promulgada por las Mesas de la Cámara de los Diputados y del Senado Federal con el respectivo número de orden.

4. No será objeto de deliberación la propuesta de enmienda tendiente a abolir:

- I. forma federal del Estado;
- II. el voto directo, secreto, universal y periódico;
- III. la separación de los poderes;
- IV. los derechos y garantías individuales;

5. La materia objeto de propuesta de enmienda rechazada o considerada inoperante, no podrá ser objeto de nueva propuesta en la misma sesión legislativa.⁹⁰

Para poder comprender el proceso reformativo en la Constitución Política de Brasil, es necesario analizar dicho ordenamiento constitucional de manera sistemática, pues dentro de él se establecen ciertos puntos que son sumamente relevantes de mencionar.

En principio podemos percatarnos que tienen iniciativa de reforma el Congreso Nacional, el Presidente de la República y las Asambleas Legislativas de las unidades de la Federación, dando auge al sistema federal de manera directa al incluir a estas últimas en el proceso reformativo, pues no hay que olvidar que las reformas al Pacto Federal afectan o benefician directamente a la Federación como a las unidades componentes de la misma; sin embargo, cabe hacer la observación de que no se exigen mayorías calificadas en la iniciativa de reforma, simplemente se contemplan mayorías relativas, con la excepción de una mayoría absoluta al momento de la participación conjunta de las Legislaturas locales de la Federación.

Ahora bien, se dispone de manera expresa la prohibición de enmendar la Constitución en estados de emergencia dentro del territorio brasileño, como lo es el estado de defensa y el estado de sitio, entendiéndose como la inestabilidad del Estado por calamidades de carácter natural o algún conflicto armado, o la declaración del estado de guerra por causas de agresión externa, respectivamente. Mediante esta disposición se blinda de manera autónoma la Constitución para que no pueda ser modificada en un Estado que no cuenta con las óptimas condiciones para dicha labor tan importante.

⁹⁰ Constitución Política de la República Federativa de Brasil, 1988. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/public/paises/braconst.htm>

Posteriormente se establece que para que la reforma sea aprobada, esta debe ser discutida y votada en cada cámara en repetidas ocasiones, dos en específico, en las cuales sí es necesaria una mayoría calificada para dichos efectos.

Por último, se contemplan cláusulas de intangibilidad de carácter material referentes a la forma de Estado, derechos políticos de los gobernados, garantías individuales y separación de poderes, mismos que son temas de suma relevancia para la Federación brasileña, pues se pueden contemplar como principios rectores del Estado que de ninguna manera pueden ser trastocados.

A manera de conclusión, podemos aseverar que el procedimiento de reforma constitucional en Brasil es uno más de carácter rígido por las exigencias que de este se desprenden, no obstante que si una reforma es rechazada o considerada inoperante, se tendrá que proponer hasta la sesión legislativa subsecuente; aunado a todo esto, también podemos reconocer la participación de las legislaturas locales en dicho procedimiento reformativo.

En nuestra opinión, podemos asegurar que el procedimiento de reforma constitucional de la República Federativa de Brasil, es uno digno de ser observado y contemplado para fortalecer el sistema jurídico mexicano dentro de la propuesta de este trabajo de investigación.

3.9. El proceso de reforma en la Constitución mexicana de 1917

Para concluir el presente capítulo, es necesario abordar el estudio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, materia central del presente trabajo de investigación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Sin lugar a dudas una Constitución con un precedente histórico radical, actual Ley fundamental regidora del Estado mexicano y contemplada como la primer Constitución de la historia que incluyó derechos de

carácter social dentro de su articulado, mismos que se encuentran expresados en los artículos 3, 27 y 123.

Podemos denotar de la presente Constitución que, a diferencia de la mayoría de las Normas Fundamentales que hemos estudiado, esta cuenta con la característica de que fue producto de la intervención de un poder constituyente originario, situación que no habíamos contemplado de manera tan notoria desde la observancia de la Constitución Norteamericana con la que dimos apertura al presente capítulo, pues la promulgación de la actual Carta Magna mexicana fue el resultado de un conflicto revolucionario que comenzó con un levantamiento de armas en el año de 1910 y concluyó con el decreto para la convocación a un Congreso Constituyente por parte del entonces presidente Venustiano Carranza en 1916; para que dicho órgano levantara desde sus cimientos la Ley Fundamental que iba a regir al Estado mexicano, misma que debía contemplar todas las exigencias que se habían desencadenado antes y durante la propia Revolución, siendo una de las más relevantes la eliminación de la posibilidad de reelección para el presidente de la República.

Ahora bien, al encontrarnos hablando del Pacto Federal mexicano, no resulta tan necesario el adentrarnos nuevamente la forma de Estado y de gobierno con el que cuenta la Nación respectiva, pues dicha explicación fue agotada previamente dentro del presente trabajo de investigación.⁹¹ Sin embargo, podemos determinar de manera eficiente que el Estado mexicano está compuesto como una República representativa, laica y federal, dentro de la cual existe una división tripartita de poderes entre los concernientes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; situación que no nos debe representar ningún conflicto con el respaldo que contamos en atención al análisis de los diferentes sistemas de gobierno y de Estado que hemos venido estudiando hasta este punto.

⁹¹ Se recomienda observar el subtema 1.3.4. Denominado “*El Sistema Federal Mexicano*” para efectos de esclarecimiento y mayor comprensión.

Una vez agotados estos puntos tan necesarios, es momento de retomar el estudio de la Constitución mexicana. La máxima legislación del Estado mexicano se encuentra dividida en nueve Títulos y cuenta con un total de 136 artículos, de los cuales 28 de ellos se abocan a la regulación de los derechos humanos con los que cuenta el pueblo mexicano y las garantías que de estos emanan, y los otros 107 están encargados de regular la estructura y organización del Estado, dejando en un intervalo caprichoso al numeral 29 referente a la suspensión de garantías.

En esa tesitura, dentro de la parte orgánica de la Constitución podemos encontrar al numeral que dispone el procedimiento de reforma con el que contará la propia Ley Fundamental, dicho numeral ya ha sido estudiado previamente dentro del presente manuscrito, pero es necesario abordarlo nuevamente para los efectos del análisis comparativo respectivo a este apartado.

Título Octavo

De las Reformas de la Constitución

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de 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.

Siguiendo el régimen comparativo, podemos determinar que el numeral previamente citado resulta ser el más corto en relación a las Constituciones integrantes de este capítulo en cuanto a reformas se refiere, puesto que de manera clara y precisa hace alusión a un procedimiento de carácter rígido que se ha puesto en tela de juicio a través del tiempo, pues la Constitución mexicana

cuenta actualmente con un total de 741 reformas, situación que ha colocado en un predicamento a la doctrina constitucional, ya que puede parecer que el procedimiento de reforma obedece a uno de carácter flexible en lugar de uno rígido, tomando en consideración que estamos hablando de la misma constitución promulgada en 1917, la cual ha tenido una serie desmedida de cambios que en comparación con las enunciadas con antelación, podríamos determinar bajo ese orden de ideas que se ha convertido en una ley totalmente nueva a la promulgada en la fecha ya establecida, situación que ha llevado a otros Estados a considerar a sus Constituciones como innovadoras.

Dejando de lado la percepción subjetiva, es necesario aclarar que la Constitución mexicana sí cuenta con un procedimiento de reforma rígido, pues en él participan las dos Cámaras federales, mismas que deberán de aprobar las iniciativas de reforma por mayoría calificada de las dos terceras partes de los individuos presentes, tomando en cuenta que ambas Cámaras sólo pueden sesionar si se encuentran presentes la mitad más uno del total de los Diputados o Senadores respectivamente; a su vez, la reforma debe ser aprobada por la mayoría de las legislaturas locales, es decir, por 17 de las 32 Entidades Federativas.

Dentro del numeral en estudio no se establece quién tiene iniciativa de reforma, ni mucho menos se contempla la participación popular directa, simplemente se emplea la participación representativa, sin embargo, dentro de la propia Carta Magna existe otro dispositivo que por regla general podemos emplear para conocer quiénes tienen potestad de iniciativa de reforma constitucional en el Estado mexicano:

Sección II

De la Iniciativa y Formación de las Leyes

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;
- III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y
- IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

De este numeral podemos dirimir un par de afirmaciones:

La iniciativa de reforma constitucional se encuentra reclinada en los organismos que intervienen en el proceso legislativo y que ostentan la potestad revisora de la Constitución, con excepción del presidente de la República que únicamente participa en esta etapa, y;

Si bien, la iniciativa popular de reforma constitucional no viene dispuesta de manera expresa en el numeral 135, sí podemos aseverar que en el Estado mexicano se contempla dicha participación de manera indirecta en el numeral previamente citado y en las leyes secundarias, como en el artículo 130 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que se aconseja revisar para mayor entendimiento.

A manera de conclusión, es sumamente necesario resaltar que en un Estado Federal, los componentes del mismo deben participar en conjunto de las decisiones Nacionales, la Constitución mexicana es una de las grandes constituciones a nivel mundial, llena de derechos humanos y organismos capaces de regir por un buen sendero al Estado mexicano, sin embargo, resulta imperante que el numeral encargado de regir el procedimiento de reforma constitucional sea modificado para dotar de fortaleza a las Entidades Federativas y así evitar que se lleven a cabo tantas reformas constitucionales que bien podrían conformar una Constitución nueva por la cantidad excesiva de las mismas, aunado a que muchas de ellas se realizan en un lapso de tiempo tan corto que ponen en riesgo la estabilidad nacional.

CAPÍTULO IV

PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL

SUMARIO: *4.1. Planteamiento del problema. 4.1.1. Problemáticas relativas al Sistema Federal mexicano. 4.1.2. Problemáticas relativas con la desmedida práctica de reforma constitucional en México. 4.1.3. Problemáticas relativas a la estabilidad del régimen democrático. 4.2. Propuesta de reforma al artículo 135 constitucional. 4.2.1. Análisis del artículo 135 constitucional (parte histórica). 4.2.2. Establecer que en cada congreso local de manera interna se aprueben por mayoría calificada las reformas a la Constitución Federal. 4.2.3. Establecer una mayoría calificada en la aprobación de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México para las reformas a la Constitución Federal. 4.2.4. Proponer que tratándose de reformas estructurales a la Constitución Federal se establezcan cláusulas de intangibilidad temporales.*

4.1. Planteamiento del problema

Hemos llegado al momento dentro del presente trabajo de investigación en el cual debemos retomar los fundamentos que lo encaminaron desde un principio, es decir, analizar de manera concreta y a profundidad la problemática que se pretende resolver mediante este capítulo propositivo, sin ambigüedades y sin calificativos.

La reforma constitucional en el Estado mexicano se ha visto superada con el paso de los años desde la promulgación de la actual Ley fundamental en 1917, pues parece que el constituyente permanente se ha dedicado a realizar su función desde un punto de vista parcial e inclinado hacia las más altas esferas de

gobierno de nuestra nación; claro que ello no es algo que se pueda imputar directamente al constituyente permanente, pues debemos tener muy presente que a pesar de ser este último un poder instituido por y para beneficio de la propia Constitución, esta potestad recae de manera material en personas que en la mayoría de los casos persiguen intereses políticos armonizados a ideologías sumamente subjetivas para obtener beneficios intrínsecamente personales, quedando de lado aquella objetividad y naturaleza con la que debe desempeñarse la labor material del poder revisor de la Constitución mexicana.

Nuestra Constitución ha sido reformada en más de 700 ocasiones, y me permito cerrar el número en cita toda vez que resulta altamente probable que éstas seguirán aumentando día con día si no se lleva a cabo de manera efectiva la propuesta en desarrollo. ¿Por qué nuestra Constitución Federal cuenta con tantas modificaciones? La pregunta pareciera un tanto engañosa, pues existen diversos factores a contemplar previamente a dar una respuesta tajante y concreta sobre este problema tan evidente que aqueja al sistema jurídico mexicano.

Al hablar de tantas reformas de las cuales ha sido objeto la Constitución, debemos considerar que existen diversos objetivos a subsanar dentro del Pacto Federal con la realización de las enmiendas, pues ellas pueden ir encaminadas a la actualización del texto constitucional conforme lo requieren las necesidades derivadas de las nuevas generaciones de ciudadanos, las nuevas ideologías y los nuevos tiempos de los que es partícipe el Estado mexicano, es decir, una evolución sistemática y congruente del texto constitucional, la cual se realiza al modificar aspectos que funcionaban de manera eficiente en un tiempo y lugar determinado dentro de la historia del pueblo mexicano, pero que requieren ser transformadas y adaptadas a los nuevos tiempos por contar con una característica de obsolescencia que sólo puede ser reparada mediante su modificación o derogación; a su vez, podemos señalar las reformas que llevan como objetivo el integrar nuevas instituciones dentro del Estado, como la creación de los Organismos Constitucionales Autónomos, dichas reformas se enfocan en afinar la

maquinaria orgánica del Estado, pues al igual que las reformas antes enunciadas, estas últimas nacen de la necesidad de solventar los nuevos retos que se presentan dentro de un Estado que pretende ir en armonía con la evolución global y con las nuevas tendencias Estatales que presentan los países más avanzados, pues si bien es cierto que algunos sistemas o instituciones no funcionan de igual forma en todas las naciones, también lo es que no es algo perjudicial el adoptar ciertas ideologías externas y adaptarlas al derecho nacional para poder ir paso a paso con el progreso mundial, siempre y cuando la idea sea adaptada a las necesidades y características específicas de cada país.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo antes detallado, y en atención a que la reforma constitucional debe perseguir en todos los casos sin excepción, una propuesta en pro de los intereses de toda la nación y no de unos cuantos personajes que en muchas de las ocasiones son los únicos que se ven beneficiados por las modificaciones al texto fundamental, podemos retomar la palabra enmienda; una enmienda es una corrección o arreglo de los errores o defectos que puede presentar un objeto en específico, partiendo de esa idea, pareciera entonces que la Constitución mexicana resulta totalmente imperfecta al haber sido modificada en tantas ocasiones, situación que resulta un tanto alarmante, pues es el máximo ordenamiento jurídico que existe en nuestra nación, y si este cuenta con esa característica de imperfección, por consecuencia, todo el sistema jurídico derivado de este se encuentra viciado. Pero esto es algo que no debe de preocuparnos en demasía, pues es una afirmación totalmente errónea, el problema que se ha suscitado con la excesiva modificación de la Constitución mexicana en las últimas décadas parte de dos aspectos:

El primero, se encuentra enfocado a la supremacía de la propia norma, derivada del numeral 133 constitucional, pues al ser esta la cúspide del sistema normativo nacional, encuentra de manera natural ciertos candados que bloquean el libre desempeño de los ostentadores del poder, pues al llegar estos a los cargos políticos, se encuentran con infinidad de barreras que no les permiten llevar a

cabo todos sus proyectos o ideas que estos maquinaban previamente de su llegada al poder, pues se deben apegar de manera tajante a lo establecido por la Carta Magna, derivando en la irremediable necesidad de modificar la Constitución para poder concretarlos.

Dicha situación no es algo negativo, pues la Ley Suprema tiene dentro de sus características el ser rectora del Estado, todas las decisiones importantes deben de ser acordes a lo que disponga dicha ley, es por ello que en ocasiones se les denominan *decisiones políticas fundamentales*, pues deben de estar apegadas a lo que establece la Ley fundamental.

Lo anterior nos lleva al siguiente aspecto a contemplar. Derivado de las limitaciones que hallan los funcionarios públicos, y la alternativa que estos encuentran en reformar la Constitución para poder gobernar a su libre albedrío sin preocuparse por el grave problema que conlleva el trastocar el sistema jurídico mexicano en tan reiteradas ocasiones, lo que en mi opinión, ha derivado en que la Constitución pierda su esencia de Carta de Derechos y ente rector del Estado, transformándose cada vez más en una ley de carácter general, que puede ser modificada en reiteradas ocasiones con tal de beneficiar los intereses particulares de los gobernantes.

Es a partir de aquí donde resalta nuestro problema central, pues no podemos denigrar de tal manera a la Ley Suprema del Estado, esta no puede ser modificada como si se tratase de cualquier otra legislación de carácter inferior, simplemente eso no va acorde a su naturaleza y sus características, pues al contar con tantas reformas, esta se ha desprendido paso a paso de lo que alguna vez fue la Constitución creada por el Congreso Constituyente de 1917, prácticamente podemos retomar las ideas vertidas dentro del capítulo segundo de este trabajo de investigación en atención a que nuestra Constitución no puede ser reformada totalmente en un solo acto, pero sí podemos transformarla completamente a través de modificaciones paulatinas pero reiteradas, brindándole

la característica de una Constitución-código, pues de manera práctica se encuentra supeditada al poder con el que cuenta el Presidente en turno, pues se ha visto que si este último cuenta con un porcentaje alto de legisladores afines a su partido político en las Cámaras del Congreso Federal, tendrá entonces carta abierta para poder adecuar el texto constitucional a sus intereses sin importar la esencia y el eje central del Estado de derecho.

Así pues, con todo este análisis efectuado, caemos directamente en la necesidad de encontrar una solución a la problemática de reformabilidad desmedida con la que cuenta la Constitución Federal, situación que nos dará pauta para llevar a cabo una propuesta de reforma posteriormente en este capítulo.

4.1.1. Problemáticas relativas al Sistema Federal mexicano

No podemos dejar de lado el análisis respectivo a las problemáticas con las que cuenta el Sistema Federal mexicano en la actualidad, pues ellas repercuten de manera directa en el proceso de reforma constitucional.

Ya hemos citado en reiteradas ocasiones el artículo 135 constitucional, encargado de regular el proceso reformativo de la propia Carta Magna, así como también hemos entendido a lo largo del presente trabajo que la República Mexicana tiene una organización de Estado federal, situación que se ve reflejada dentro de los numerales 40, 41 y 124, mismos que inclusive fueron analizados en el capítulo primero de la investigación, ahora bien, la relación existente entre los artículos constitucionales previamente enunciados es que para efectos de llevar a cabo una reforma constitucional en el Estado mexicano, deben participar los Congresos legislativos en ambos niveles de gobierno; las Cámaras federales, encargadas de discutir y aprobar en primera instancia la reforma que se pretende realizar, y los Congresos locales teniendo como facultad el aprobar el proyecto de reforma remitido por el Congreso federal a cada una de las entidades federativas,

pues es necesario que dicho proyecto de reforma sea aprobado por 17 de las 32 entidades para poder concretarse de manera eficiente y apegada a la ley.

Este análisis nos lleva de manera directa a la materia del presente subtema, el federalismo mexicano encuentra hoy en día un problema sumamente grave que no debe ser tomado a la ligera, pues se ha desestimado la característica de este tipo de Estado en el territorio mexicano, convirtiéndose paso a paso en lo que se podría considerar como un federalismo ficticio, pues el verdadero poder y las verdaderas decisiones trascendentales y fundamentales son tomadas directamente por el poder central federal sin consultar o tomar en cuenta los postulados que cada una de las entidades federativas tiene que ofrecer.

La idea de un federalismo sano recae en dividir diversos factores: de entrada, lo esencial es repartir el poder de gobierno dentro de una nación, dotando o respetando la autonomía dentro del régimen interno con la que cuenta cada una de las entidades integrantes de la federación, también, para que un Estado federal pueda funcionar, es necesario distribuir las tareas en los diferentes órdenes de gobierno, para que ellas puedan ser solventadas de manera más eficiente en beneficio de la población, pero uno de los puntos más importantes que no pueden dejarse de observar de la manera en la que está ocurriendo en México, es la coordinación que debe de existir entre la Federación y las entidades federativas para llevar a cabo los planes y proyectos en beneficio de toda la nación, así como para la toma de decisiones fundamentales de carácter esencial, pues el resultado que de ellas se desprende afecta o beneficia de manera directa a toda la Federación en sus tres niveles de gobierno.

Esta última situación es la que hoy en día se está viendo vulnerada dentro del Estado mexicano, pareciera que el gobierno federal busca a como dé lugar, abarcar todas y cada una de las tareas que requiere la nación mexicana, la creación de leyes generales enfocadas a regular materias que deberían de ser solventadas por los gobiernos locales convirtiéndolas en materias de carácter

concurrente, la creación de nuevas instituciones como la Guardia Nacional que vino a suplir de manera directa a la Policía Federal, misma que observa una naturaleza de carácter civil pero que depende directamente de las fuerzas armadas y se conforma de elementos militares por organigrama compartido, así como las contra reformas estructurales en materia de educación y energía, por enunciar algunas. Todas y cada una de estas situaciones nos proyectan hacia un sistema federal que sólo responde a esa característica por la denominación que este recibe, pues no es ningún misterio que el gobierno federal busca cada vez controlar más y más materias dentro de la nación, dejando de lado a los gobiernos locales con la excusa de que son poco eficientes y que no pueden hacerse cargo de manera directa de lo que la federación sí, aunado a la exclusión que se encuentra experimentando por otro lado el sector privado, siendo cada vez menos partícipe en los proyectos que requieren de su intervención a nivel federal, con la justificación de que el dinero no debe concentrarse en las manos de los que más solvencia económica poseen, pero no nos enfocaremos en ello, ya que eso resulta materia de otro estudio.

Entonces ¿El Estado mexicano sufre de una dependencia irremediable del gobierno federal? O es este último el que poco a poco se encuentra tergiversando al propio Estado, efectuando una forma centralista de gobierno en la cual busca de manera material que todo dependa de él mismo para poder llenarse las manos de más y más poder, para después tener el control absoluto de todos los recursos de la nación, simulando actuar bajo un régimen federal en el cual el poder y las tareas son repartidas. Es algo que no puede aseverarse, pero todo indica a que esta hipótesis no se encuentra tan alejada de la realidad como se podría pensar, pues al tener el control de los medios directos modificadores de la Constitución, como una mayoría de legisladores en el Congreso Federal afines al partido político del Ejecutivo Federal, aunado al apoyo que pueda encontrar en los congresos locales bajo el mismo panorama, este último encuentra carta libre para poder atribuirse aún más facultades de las cuales ya ostentaba, sin importar que de esta forma se

pueda herir de manera mortal al sistema federal, a las instituciones y al propio constitucionalismo mexicano.

A grandes rasgos, la poca participación de las entidades federativas, junto con la simulación de un gobierno federal, que atiende de manera real a las características de uno central, escudándose en toda la organización federalista que contemplaba ya el Estado mexicano en la promulgación de la Constitución de 1917, forman parte de la problemática actual del federalismo mexicano, es por ello que resulta sumamente necesario el dotar de fuerza y poder a las entidades federativas, pues han ido perdiendo estos factores con los últimos sexenios presidenciales, pero de manera más notoria con el actual régimen de gobierno, que en búsqueda de agradar a los sectores de la población menos informados, que representan a la mayoría de las masas del pueblo mexicano y con el afán de cumplir a como dé lugar proyectos que a simple vista parecen tener la característica de ser caprichosos e infundados, y que simplemente son un manotazo de poder en la mesa, merman al sistema federal, situación que debe ser corregida, impulsando la potestad y autonomía de las entidades federativas del Estado mexicano, dotándoles de una participación efectiva en la toma de decisiones nacionales representada de manera directa en el proceso de reforma constitucional. Es un pequeño paso, pero si contemplamos que la Constitución Federal es el marco normativo que hace valer el actuar de todos los organismos gubernamentales a nivel nacional, podemos asegurar que será un mecanismo eficiente en cuanto a control político se refiere, pues los pesos y contra pesos harán efectiva su labor, y ello impulsará al mejoramiento de la labor de las entidades federativas en la resolución y dominio de los problemas a nivel federal y local, dejando de lado el pretexto que ha servido como base para ir cambiando a la Constitución mexicana a través de los años.

4.1.2. Problemáticas relativas con la desmedida práctica de reforma constitucional en México

Como hemos mencionado a lo largo este estudio enfocado a la reforma constitucional en México, hemos llegado también a un punto sin retorno respecto a la reformabilidad escandalosa que presume nuestra Ley Suprema. Pareciere que nos encontramos hablando de un dogma cuando tocamos el tema referente a cuántas modificaciones a la Constitución realizará el nuevo primer mandatario mexicano cuando arribe al poder, nos hemos acostumbrado tanto a que el ejecutivo federal llegue a gobernar con un paquete de reformas constitucionales bajo el brazo cada que se renueva dicho cargo de elección popular.

Esta situación debe preocupar al pueblo de México en demasía, y más aún a los estudiosos y amantes de la rama constitucional del derecho, pues el que la hipótesis señalada con antelación sea algo que observemos como normal cada vez que cambia el régimen federal en el Estado mexicano, y que no nos haga pensar en lo verdaderamente preocupante, que no resulta ser la idea de la cantidad de reformas que se realizarán a la Constitución, sino qué tanto se va a ver mermado el sistema jurídico mexicano y cuál diferente va a ser este último una vez que concluya el mandato del Presidente de la República en turno, es algo que debemos corregir como los juristas que presumimos ser.

Es en este último enunciado en donde nace nuestra problemática a resolver. La desmedida práctica de la reforma constitucional no es algo que deba de ser presumido con orgullo, si bien, muchos personajes políticos pueden tener la certeza de que es el único medio para lograr sus objetivos, nosotros debemos saber diferenciar entre las reformas necesarias a la Constitución y las que van enfocadas a construir la política del gobernante en turno, que en reiteradas ocasiones nos han demostrado sin dejar lugar a dudas, que no son más que simples modificaciones a modo, para poder llevar a cabo su voluntad dictatorial

para beneficio del propio gobernante, con el respaldo de la máxima ley de la nación.

El sistema jurídico mexicano se presume endeble a la par que la Constitución mexicana se presume laxa al momento de delimitar su proceso reformativo. Doctrinalmente, nuestra Constitución cuenta con la característica de ser rígida por contemplar un proceso de reforma diferente y más complejo al procedimiento legislativo común empleado para la creación y modificación de normas inferiores, pero, esa afirmación, esa determinación doctrinaria se ve rebasada por lo que sucede en el Estado mexicano. Nuestro sistema jurídico no puede descansar sobre un pilar endeble, pues tarde que temprano este tenderá a derrumbarse. Vuelvo a la idea de considerar entonces la imperfección de la Constitución, si nuestro pacto federal cuenta con tantas deficiencias y tantas lagunas por llenar ¿Por qué mejor no optamos por promulgar uno nuevo? Uno que sirva y que contemple todos y cada uno de los puntos que el Estado mexicano necesita para poder ser un país primermundista, la respuesta es sencilla, y atiende directamente a que el poder revisor de la Constitución y la reforma a la misma se han visto malbaratados por el poder político de facto, la naturaleza del constituyente permanente nace de la Constitución y tiene como objetivo adaptarla conforme la sociedad progresa, no tiene como objeto el hacerla partícipe de los ideales políticos de los gobernantes. La idea de la reforma constitucional se ha visto sobajada a un simple recurso para obtener más poder.

Ahora bien, enfoquémonos directamente a las problemáticas que contrae el excesivo empleo de reformas constitucionales; el primero atiende a que nuestro sistema jurídico se encuentra en un constante cambio perjudicial para la sociedad y provechoso para las altas esferas de gobierno. La ley no debe ser manejada al antojo de los poderosos, para ello existen las garantías individuales, implementadas como instituciones para la protección de los derechos de los gobernados, pero, si no existe un cimiento rígido, entonces las garantías constitucionales no son más que un espejismo que nos engaña simplemente

haciéndonos creer que nuestro Estado de derecho funciona, pero cuando pretendemos utilizarlas para protegernos, nos damos cuenta que encuentran un sinfín de obstáculos por no ser respaldadas por un sistema jurídico fuerte.

Todo ordenamiento jurídico emana y atiende a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ninguno de ellos puede contravenirla, pues corre el peligro de ser abrogado y en consecuencia excluido de ese grupo tan selecto, denominado orden jurídico mexicano, pero, si la Constitución cambia constantemente una y otra vez, sin dejar que una sola modificación eche raíces y empiece a surtir sus efectos para ver si resulta de provecho o no, la misma suerte recae en las legislaciones inferiores, esta es una situación sumamente preocupante, pues no existe certeza jurídica. Los gobernados no contamos con alguna disposición efectiva que nos garantice nuestra tranquilidad, desmoronando de entrada el fundamento que en primer lugar dio nacimiento a la Constitución y a la organización del Estado, pues esa es la razón por la cual las personas cedemos nuestra libertad a un gobierno y a un régimen positivo y estructurado, lo hacemos para contar con la certeza de que no debemos de preocuparnos por ser afectados por nuestros similares, y menos aún por aquellos a los cuales les brindamos la confianza de gobernarnos, de no respetarse este simple precepto, entonces el Estado resulta inservible.

El segundo problema que podemos observar con la desmedida práctica de reformas constitucionales, es que el gobernado no conoce ni el más básico de sus derechos, no sabe cómo defenderse frente a un abuso de autoridad, ignora totalmente el máximo ordenamiento legal, pues al no dedicarse a la ciencia del derecho, le resulta ocioso familiarizarse con un texto que es cambiado en reiteradas ocasiones con el paso del tiempo. Si bien es cierto, no podemos atribuir esa apatía directamente a la reforma constitucional, también lo es que sí influye indirectamente, pues existe el claro ejemplo que nos brinda la Constitución norteamericana, la cual es conocida e incluso manejada por la mayoría de su población, pues es fácil de entender, es concreta y precisa, y no regula más allá

de lo que debe regular; los derechos fundamentales y la estructura orgánica básica del Estado.

Mediante esta analogía no pretendemos que se copie el sistema jurídico político norteamericano, pues somos naciones que encuentran un origen distinto y que hemos avanzado a lo largo de la historia de una manera diferente, lo que sí se pretende es denotar que la reforma desmedida de la Constitución sólo afecta al sistema jurídico nacional, convirtiéndolo en uno viciado, imperfecto y endeble.

No cabe la menor duda que debemos regular dicha problemática, la reforma constitucional debe de volver a obedecer a un fundamento lógico que logre impulsarla hacia un buen porvenir, es necesario que se planee de la mejor manera para que sirva como un medio de control político, es sumamente importante el conferir la fortaleza debida al sistema jurídico, cimentándolo desde una base fuerte con una estructura presumible, pero ello sólo se logrará si se controla el proceso reformativo de manera eficiente. Incrementar la rigidez con la que cuenta la Constitución es el método más eficaz para lograrlo, hay que darle oportunidad a la Ley Suprema para que ella misma marque las pautas en las cuales pretende ser modificada, devolverle el control de las riendas del Estado, que se reforme a conciencia para el interés de la colectividad, y que no se reforme para el interés de pocos. Debemos volver a retomar el principio general del derecho que menciona que todo debe de estar apegado a la ley, y que nadie debe de estar por encima de ella, pero no con el afán de modificar la Ley Suprema a conveniencia, sino con la intención de construir un mejor Estado de derecho.

4.1.3. Problemáticas relativas a la estabilidad del régimen democrático

Nuestros padres hicieron nacer en este continente una nueva nación concebida en la libertad y consagrada al principio de que todas las personas son creadas iguales, debemos consagrarnos aquí a la gran tarea que aún resta ante

*nosotros, que el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo no desaparezca de la tierra.*⁹²

Así fue como el presidente Abraham Lincoln definió a la democracia en el discurso más famoso pronunciado por este ilustre político norteamericano en 1863, logró concentrar un concepto tan basto como la democracia dentro de una memorable frase declamada en la dedicatoria del Cementerio Nacional de Soldados en Gettysburg Pensilvania, después de la batalla librada en este mismo lugar durante la Guerra Civil Estadounidense.

Como podemos observar, derivado de esta definición, la democracia va más allá del acto mediante el cual los ciudadanos pueden elegir de manera directa mediante el voto a sus representantes y gobernantes que ostentan el poder político, la democracia debe de analizarse desde una visión más extensa y compleja, pues el trasfondo con el que esta cuenta es uno que se presume como basto; la democracia debe de ir enfocada a una participación proactiva e informada del gobernado en atención a los temas relevantes que aquejen a la nación mexicana, desembocando directamente en la representación popular dentro de los poderes del Estado.

Hoy en día, el Estado mexicano se encuentra experimentando un peligro latente en su régimen democrático, pareciere que las instituciones públicas, los poderes de la unión, los pesos y contra pesos, y demás protagonistas en la vida política del país, se encuentran formados y desempeñando sus labores en beneficio de unos pocos y no para beneficio de todo el pueblo; la sociedad mexicana cada vez se encuentra más alejada de la participación directa en la toma de decisiones nacionales, pareciere que no comprendemos la fortuna que tenemos de contar con un régimen democrático de gobierno, o peor aún, sabiendo que lo tenemos, simplemente no nos interesa ejercer nuestro derecho fundamental

⁹² Abraham Lincoln, Discurso de Gettysburg, 1863. Disponible en: <https://libertad.org/discursos/abraham-lincoln-discurso-de-gettysburg/>

como ciudadanos a formar parte de la vida política del país, esto es un problema sumamente preocupante sin lugar a dudas, hoy en día la mayoría de jóvenes menores de 25 años se encuentran lejos de simpatizar con el régimen democrático, expresando que este último es inservible y que prefieren no ser partícipes del mismo por encontrarlo innecesario y ocioso. Esta afirmación exige que se le brinde atención y que sea considerada de manera urgente, pues pareciera que nuestro régimen democrático se encuentra siendo vulnerado día con día, enfocándose en el beneficio de los pocos y de los bien ubicados en el escalafón social de la comunidad mexicana, asemejándose materialmente más a una monarquía o una aristocracia.

Un régimen democrático atiende de manera esencial al beneficio de las mayorías, mismas que son engranajes principales dentro de la maquinaria gubernamental en un Estado de Derecho, ahora bien, al ser estas desplazadas en la toma de decisiones relevantes a nivel nacional, la ley, y en especial, la Constitución se encontrará siendo esculpida hacia un régimen jurídico alejado de la realidad y las exigencias de la población mexicana, resultando en un completo caos normativo que desplazará su efectividad hacia las minorías.

En ese orden de ideas, y retomando la definición de Abraham Lincoln, el gobierno del pueblo y para el pueblo no puede ser concebido como una idea de populismo mal empleado, pues no es ningún misterio que nuestro actual presidente se ostenta como un populista progresista, pues cada que tiene oportunidad de hacerlo, divide a la sociedad mexicana entre los grupos más vulnerables económicamente hablando y los grupos con una solvencia económica privilegiada, sin embargo, esto no va más allá de un discurso que sólo pretende enemistar aún más a las clases sociales, pues es evidente que se sigue privilegiando a los grupos minoritarios desde la más alta esfera de poder.

La poca participación de las Entidades Federativas en el proceso de reforma constitucional pone en peligro de manera directa la estabilidad del

régimen democrático, pues es evidente que en esta situación no existe de manera completa un gobierno del pueblo y para el pueblo, ya que no se escuchan a las masas cuando estas pretenden alzar la voz por medio de sus representantes populares. La Federación, al tomar la batuta sobre los cambios estructurales que se realizan de manera periódica en la Ley Suprema, debilita la democracia mexicana, pues si bien es cierto que podemos aseverar que estos mandatarios también son representantes populares, también lo es que las decisiones que toman no atienden a los intereses nacionales en muchas de las ocasiones, dicha situación, y aunado al poco interés que demuestra la población joven de participar activamente en los ejercicios democráticos amparados por la ley, desembocarán tarde que temprano en un retroceso dentro de la nación, no es suficiente que se elija a un gobernante y después olvidarnos de estar vigilando su actuar, ahí no termina la tarea del ciudadano, pues a pesar de que contamos con los medios necesarios de carácter democrático para realizar diversas acciones como la rendición de cuentas y la responsabilidad de carácter administrativo contra un servidor público que no cumple adecuadamente con sus funciones, la mayoría del tiempo nos quedamos con las manos cruzadas y concretamos la idea de que los políticos siempre quedarán a deber, cuando no nos damos cuenta que los políticos no son nuestros superiores, simplemente son empleados directos del pueblo, debiendo responder a este último por su actuar, ya que de nosotros sale el salario que los altos funcionarios perciben.

No debemos permitir que el gobierno federal se ostente como omnipotente, debemos de poner un alto mediante los mecanismos que nos otorgan las leyes y la propia Constitución, comenzando con incrementar la participación de las Entidades Federativas en las reformas constitucionales, de esa manera podremos fortalecer la democracia mexicana, necesitamos devolver el poder al pueblo, y no permitir que se gobierne olvidando a uno de los elementos más importantes del Estado, su población.

4.2. Propuesta de reforma al artículo 135 constitucional

A lo largo del presente capítulo hemos expuesto las problemáticas con las que cuenta el Estado mexicano hoy por hoy, dando paso a una serie de supuestos e hipótesis que añoran ser tomadas en cuenta y solucionadas a la brevedad posible; hemos estudiado de manera concreta las problemáticas que presenta el sistema federal y la democracia mexicana como consecuencia de la desmedida práctica de reformas constitucionales que se realizan concurrentemente en el Estado mexicano, pues resultaba primordial el establecer de entrada los problemas que se presentan actualmente para poder buscar una solución a los mismos, y en este caso en particular, adecuar nuestra propuesta hacia un escenario benéfico para el régimen jurídico mexicano, y en consecuencia su población.

Para poder dar una introducción a la propuesta de reforma que se presenta, es necesario considerar y plantear los beneficios y las soluciones que se brindarán con ella a los problemas centrales de la investigación previamente expuestos; la reforma al numeral 135 constitucional nos va a encaminar hacia un Estado de derecho más fuerte y mejor cimentado, es necesario reformar el numeral previamente enunciado, toda vez que este representa uno de los pilares del sistema jurídico en México, llevar a cabo una reforma constitucional requiere de un vasto estudio por parte de los legisladores que actúan en nombre del poder revisor de la Constitución; discusiones, argumentación, análisis de fondo, e inclusive el determinar a qué legislaciones secundarias va a afectar de manera directa la reforma constitucional no representa una tarea sencilla, esto en sí, es lo que debería de ocurrir regularmente en el proceso reformativo constitucional, pues si se siguieran todos estos pasos, incluyendo una hipótesis brindada por especialistas sobre el resultado que traerá la reforma constitucional respecto al sector técnico en el que esta pretende desempeñarse, nos proyectaría hacia un sistema normativo correcto, pero pareciere que todo lo antes enunciado queda en

segundo plano una vez que salen a escena los intereses personales del gobernante en turno.

La propuesta de reforma al artículo 135 constitucional va encaminada a fortalecer el sistema federal mexicano, dotando de poder a las Entidades pertenecientes a la Federación, proyectándolas y motivándolas de manera directa, e inclusive de manera obligatoria a que se involucren a profundidad en las cuestiones nacionales de carácter fundamental, no podemos aseverar de manera tajante que la poca participación de estas últimas en la vida jurídico política del país se deba a una impericia por parte de ellas, o a un control impositivo por parte del poder central de la Federación, sin embargo, todo apunta a que el control que este último ejerce de manera imperativa se respalda en la idea de la impericia con la que cuentan los Estados, sin embargo, esta idea quedaría completamente superada una vez que se obligue legalmente a las Entidades Federativas a involucrarse más en las decisiones nacionales, reprimiendo a su vez el poder desmedido que ejerce en muchas ocasiones la Federación, no podemos seguir ignorando esta problemática pensando en que no traerá ninguna consecuencia por así haberse manejado el Estado mexicano en las últimas décadas, debemos de retomar la esencia, naturaleza y utilidad del poder reformador, empleándolo para perfeccionar el artículo 135 constitucional, utilizándolo para lo que fue creado por el constituyente originario, pues el numeral previamente enunciado requiere hoy por hoy de una modificación que beneficie a la Ley Suprema desde su núcleo legislativo, la Constitución mexicana requiere ser modificada para fortalecer su federalismo, siendo este último el modelo de Estado más adecuado para el funcionamiento de muchas naciones, incluida la mexicana.

Al dotar de esa potestad a las Entidades Federativas, el sistema federal encontrará un repunte dentro de su propia naturaleza, pues la Federación siempre deberá brindar a las entidades pertenecientes a esta de una igualdad de circunstancias y herramientas para que puedan funcionar en armonía con el poder central, esto solamente podrá cimentarse si se reforma el numeral 135 de la

Constitución mexicana, pues al día de hoy, no existe alguna otra alternativa que obtenga como resultado el fortalecer al Estado mexicano priorizando a sus componentes autónomos, no podemos pensar en alguna otra alternativa que nos brinde el resultado planeado sin antes emplear la propuesta de reforma que se puntualizará más adelante, necesitamos dar este gran paso para posteriormente encontrar otras alternativas que fortalezcan más a dicho sistema, necesitamos utilizar de manera correcta al poder revisor de la Constitución, es por ello que mediante la reforma propuesta se empleará el uso por el que este vive, perfeccionando la Constitución y estableciendo un antecedente relevante del control autónomo con el que dispone la Ley Suprema, es decir, al reformar el artículo 135, obtendremos como resultado dos grandes aciertos:

Primero, el adecuado uso del poder revisor, empleándolo para perfeccionar o adecuar un ordenamiento que se está viendo superado por una cuestión de facto actual; y

Segundo, El incremento de la rigidez constitucional, brindando al poder revisor de una mayor eficacia y jerarquía, retornándolo a efectuar la labor esencial que dio origen a su existencia, adecuar el Pacto Federal a las exigencias que demandan los cambios temporales y no ser un mecanismo legal para que los gobernantes puedan gobernar subjetivamente con apego a la ley.

Ahora bien, lo previamente expuesto no es el único beneficio que obtendremos de la reforma al artículo 135, pues si bien, es necesario fortalecer al sistema federal lo antes posible, también lo es que aún nos quedan un par de beneficios tangibles mediante la reforma al numeral antes enunciado.

La propuesta de reforma también va encaminada a enderezar el régimen democrático mexicano, dotando de fortaleza a los representantes populares de carácter local, para que de una manera casi directa, se vea beneficiada la población, retomando la idea de establecer un gobierno del pueblo y para el

pueblo. Nuestra democracia requiere muchos más ajustes para que pueda perfeccionarse a como nos gustaría que sucediera, pues es necesario que exista la inquietud por parte del gobernado de enterarse, informarse y posteriormente involucrarse en la vida política del país, sin embargo, lo que se pretende con esta propuesta, es que se fortalezca la democracia no desde un punto de vista político, sino desde el ámbito jurídico nacional, es decir, extender la potestad con la que cuenta la población mexicana a través del ordenamiento jurídico encargado de gobernar a toda la nación mediante las instituciones que de este se desprenden, pero para que ello ocurra, es indispensable que se regule, y posteriormente se controle de manera efectiva la flexibilidad reformativa de la Constitución mediante una disposición inmersa dentro de la misma, que cuente con un proceso de reforma más rígido en comparación al actual, un sistema reformativo formal y materialmente dificultado, que no dé cabida a las enmiendas caprichosas o notoriamente perjudiciales o infundadas; de esta manera es como se pretende que los legisladores federales y locales que ostenten en determinado momento la potestad revisora de la Constitución, se involucren de manera más informada, pues esto provocará que el procedimiento de reforma constitucional aumente su nivel de diálogo, discusión y propuesta, pues teniendo un régimen reformativo más rígido, se tendrá que analizar y estudiar más a fondo las reformas que se pretendan proponer, discutir y aprobar.

El otro beneficio que experimentaremos de manera directa resulta en la limitación del poder central de la Federación, intrínsecamente relacionado a la reivindicación del sistema federal, el poder se ha visto inclinado en la balanza de la justicia en favor del ejecutivo federal en los últimos 30 o 40 años, pues no es ningún misterio que de manera fáctica, los demás poderes de la unión rinden cuentas al ejecutivo federal, situación que proyectamos sea modificada comenzando con el poder revisor de la Constitución, para que este no sirva más como un mecanismo de control en favor del ejecutivo, es menester poner un alto a la forma de gobierno inexperta y caprichosa que se está presentando actualmente en el país, no podemos seguir permitiendo el abuso constante del poder y la

impericia de gobierno, pues esto perjudica de manera directa a toda la población mexicana.

Por último, y con afán de proseguir directamente a los temas centrales de propuesta dentro de este apartado, quisiera concluir la presente introducción reafirmando que la reforma al artículo 135 constitucional, traerá consigo un sistema jurídico nacional más fuerte, mejor planteado y con mayor efectividad, todas estas características resultarán sin lugar a dudas de la modificación al numeral materia del presente trabajo, pues la reforma cuenta con un estudio minucioso, adecuando el propio texto para la proyección de un nuevo régimen jurídico.

4.2.1. Análisis del artículo 135 constitucional (parte histórica)

Como lo hemos comentado previamente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sufrido un sinnúmero de reformas desde su promulgación en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, tenemos muy presente que dicha Ley Fundamental ha sido objeto de adecuaciones, mejoras, modificaciones y derogaciones en casi todos sus artículos, sin embargo, el numeral que funge como base en este trabajo de investigación, no ha cambiado mucho desde su aparición en el texto constitucional original de 1917, actualmente, el artículo 135 de la Constitución Federal cuenta con sólo dos reformas, de las cuales, ninguna de ellas ha trastocado el fondo o la esencia con la que contaba dicho arábigo desde sus orígenes.

Al hablar de las reformas que ha sufrido este artículo, es pertinente realizar un análisis de carácter histórico para poder entender de qué manera se ha visto modificado, para entonces comparar y realizar un análisis crítico de las sutiles diferencias que presenta actualmente en relación a la estructura con la que contaba hace 104 años.

El artículo 135 constitucional, mencionaba de manera original lo que a continuación se detalla:

Título Octavo

De las Reformas de la Constitución

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de 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.⁹³

Como podemos dilucidar del numeral previamente citado, el fondo y la esencia de este, es prácticamente el mismo con el que cuenta a la fecha de realización del presente trabajo, no ha sido trastocado de manera en la cual pueda verse afectado a profundidad el procedimiento de reforma constitucional dispuesto en la Ley Suprema, se ha mantenido firme y estoico a través de todos estos años, pues es notorio que las dos modificaciones que han podido prosperar en favor de este numeral, mismas que analizaremos posteriormente, atienden a cuestiones meramente orgánicas por parte de la Federación y en el proceso formal de reforma.

Luego entonces, podemos mencionar que dicho numeral, al no contar con modificaciones que pudieran asimilarse como considerables, ha podido ser un mecanismo factible para beneficio del Estado mexicano; nos da una imagen de eficiencia, pues a pesar de contar con una vigencia de más de 100 años, el proceso de reforma constitucional se ha mantenido igual desde sus orígenes, pero dicha eficiencia, bajo nuestro análisis y opinión, ha sido malversada en reiteradas

⁹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, texto original. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf

ocasiones, situación que ha sido esclarecida a lo largo del presente capítulo, es por ello que resulta imperante realizar una serie de modificaciones a este artículo tan relevante, sin embargo, por el momento, continuaremos realizando el análisis histórico que nos compete.

La primera reforma de la cual fue objeto el artículo 135 Constitucional, se realizó en el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de octubre del año 1966, en dicha reforma se incluyó a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para poder hacer el cómputo de la votación de las legislaturas referentes a la aprobación de la reforma y realizar la declaración correspondiente de la misma al texto constitucional, asimismo se separó esta última parte del artículo para que quedara en un párrafo aparte, dividiendo al 135 en dos partes. Es evidente que esta modificación no afectó de manera radical al numeral en mención, y por consecuencia al procedimiento de reforma constitucional, simplemente se efectuó para que en dado caso de que el proyecto de reforma constitucional fuera aprobado por las legislaturas locales en el periodo de receso con el que cuenta el Congreso de la Unión, este no se viera interrumpido por ausencia de dicho poder legislativo, brindando de una mayor eficacia a la reforma, y por supuesto, beneficiando en determinado momento a los interesados en que esta se promulgase. Podríamos mencionar que la reforma en comento contaba con un propósito de carácter bilateral, pues por un lado tenemos el beneficio de que el proyecto de reforma no se vea interrumpido en los meses del año que el Congreso se encuentra en receso, dotando de actividad al propio proceso de reforma, pero por otro lado, podemos aseverar que en el entendido de que la reforma constitucional puede ser declarada en cualquier momento del año, los intereses personales de la clase política, no se ven afectados en ningún momento.

La otra reforma de la cual ha sido objeto el artículo en comento, fue aquella publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016, en el mandato del presidente Enrique Peña Nieto, en la cual, atendiendo a un cambio

de régimen orgánico del Distrito Federal, pasando a convertirse en la Ciudad de México, dejando de estar bajo la soberanía de la Federación, se incorpora a esta como la entidad número 32 que puede desde entonces analizar y votar las reformas a la Constitución que le envíe el Congreso Federal, dicha modificación tampoco afectó de manera central al proceso de reforma, esta simplemente atendió a una adecuación armónica a un conjunto de preceptos constitucionales que fueron modificados a efectos de brindar a la Ciudad de México de ese nuevo carácter, aunado a una Constitución local que le brindaba plena autonomía.

Ahora bien, como se comentaba en líneas anteriores, el artículo 135 constitucional se ha presumido como útil dentro del panorama jurídico-político mexicano, ha servido de manera efectiva para adecuar el texto constitucional a las exigencias de la población y a los intereses de la clase política; sin embargo, es necesario que al día de hoy, se realice una modificación que sí afecte el fondo de dicho precepto, es necesario que se lleve a cabo dicha acción sin trastocar la esencia del artículo, simplemente se reformará para efectos de fortalecer el procedimiento de revisión constitucional, que a vista de todos, se ha empleado de manera diferente a lo que una vez contempló el constituyente de 1917.

Hoy en día, el 135 constitucional exige una mayor regulación emanante del mismo, reclama un robustecimiento del sistema reformativo que se desprende de lo dispuesto por él, hay que brindarle esa ayuda, está en nuestras manos el modificarlo desde su núcleo, hoy en día sí resulta sumamente necesario adecuarlo a la evolución del régimen político, si eso ocurre, el 135 servirá como una barrera jurídica en beneficio de la nación, hay que mejorar su eficiencia. Si bien es cierto, no se ha modificado de fondo por no resultar necesario para los intereses nacionales pasados, también lo es que el régimen jurídico ha evolucionado más rápido de lo que se tenía previsto, dicha situación es la que nos da partida para poder concretar el proyecto de reforma que se ofrece mediante la propuesta en desarrollo de este capítulo; no ignoremos las situaciones actuales que nos exigen mediante gritos una intervención, un cambio y una evolución, es momento de

tomar las riendas de la situación y dejar de desconocer los problemas evidentes que nos demuestra el régimen y que requieren de nuestra intervención inmediata.

4.2.2. Establecer que en cada congreso local de manera interna se aprueben por mayoría calificada las reformas a la Constitución Federal

Nuestra propuesta de reforma al artículo 135 constitucional comienza con la regulación interna del procedimiento de reforma constitucional en cada Entidad Federativa para efectos de aprobación; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona dentro del numeral en estudio, que para que las reformas puedan ser aprobadas de manera general, y posteriormente sean publicadas por el Presidente de la República, es necesario que exista una aprobación por parte de la mayoría de las legislaturas locales, una vez que el proyecto de reforma es aprobado por el Congreso de la Unión, y remitido a las Entidades Federativas para dichos efectos.

La disposición plasmada en el proceso reformatorio constitucional regulado por la propia Carta Magna, atiende a una mayoría calificada al momento de la intervención del Congreso de la Unión en el procedimiento de reforma, es decir, la Cámara de Diputados Federal y la Cámara de Senadores fungirán como Cámara de origen y Cámara revisora en el proyecto de reforma constitucional a discutir, según sea el caso; para que la reforma constitucional en cuestión pueda ser remitida a las Entidades Federativas para su aprobación final, es necesario que en primera instancia sea aprobada por las 2/3 partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión, en el entendido de que se encuentre reunido el quorum necesario para que cada una de las cámaras pueda llevar a cabo sus funciones legislativas, sin embargo, no se contempla en el procedimiento reformatorio el porcentaje mediante el cual deban ser discutidos y aprobados los proyectos de reforma constitucional una vez que lleguen a las manos de las legislaturas locales.

Lo antes mencionado resulta una laguna constitucional, pues podemos quedar en el entendido de que dicho vacío legal se subsana con lo que disponen las Constituciones de cada Estado, o las leyes que lo contemplan según sea el caso, respecto al procedimiento que llevarán a cabo sus legislaturas de manera interna para efectos de aprobar los proyectos de reforma constitucional que sean remitidos a estas por el Congreso de la Unión, dicha situación es plenamente conocida y manejada por los estudiosos del derecho constitucional, pudiendo resultar en una suplencia legislativa de carácter lógico, atendiendo a la autonomía con la que cuentan los Estados, misma que se encuentra regulada de igual forma en sus Constituciones locales; sin embargo, la situación en comento es algo que debe regularse desde la propia Constitución Federal en atención a los siguientes puntos:

Primero, La aprobación de la reforma Constitucional por cada Entidad Federativa resulta irregular, en el entendido de que no todas las Constituciones locales contemplan el mismo proceso para efectos de aprobación de reformas constitucionales de carácter Federal, algunas legislaturas locales requieren de que exista una aprobación de dos terceras partes del total de los integrantes del congreso, otras estiman necesario que la aprobación se lleve a cabo por una mayoría calificada del total de los Diputados locales que se encuentren presentes en la sesión legislativa, y existen otras que requieren que el proyecto de reforma constitucional sea aprobado por la mitad más uno del total de los integrantes de la legislatura, o bien, el mismo porcentaje de los individuos que se encuentran presentes en la sesión; esta irregularidad, más que ser una representación de la autonomía legislativa con la que cuenta cada Estado, proyecta un peligro latente al procedimiento de reforma constitucional en forma de laguna, puesto que no existe unanimidad y congruencia entre lo dispuesto en la Constitución Federal y lo plasmado en las Constituciones locales.

El segundo punto deviene de lo referido por el primero, en el entendido de que, al existir tanta discrepancia en el proceso de aprobación interno de cada

legislatura local respecto de las reformas constitucionales, existe el escenario en el cual las reformas a la Constitución Federal son aprobadas por una cantidad mínima de los legisladores locales, es decir, por una representación local que muchas veces no alcanza ni siquiera una mayoría en el sentido estricto de la norma, puesto que en el caso de los Estados que requieren una mayoría absoluta de los individuos presentes en la sesión para aprobar la reforma, la cantidad exacta de estos últimos, resulta en un porcentaje mucho menor al 50% del total de los Diputados que conforman la legislatura local en su conjunto, ya que en muchos de ellos, el porcentaje necesario para poder entrar en sesión es de la mitad más uno de los individuos totales de la legislatura, es decir, existe una legitimidad muy baja en la reforma aprobada, pues se puede decir que esta no es aceptada ni siquiera por la mitad del total de los legisladores locales activos.

Ahora bien, comprendemos que el proceso reformativo contemplado en la Constitución Federal es uno dificultado y con mayor rigidez en comparación al procedimiento legislativo ordinario, no obstante, requiere de una actualización legislativa proyectada en el artículo 135, es necesario que este numeral disponga de manera expresa el porcentaje o la mayoría específica para que el proyecto de reforma constitucional sea aprobado por las legislaturas locales de manera interna, aumentando su rigidez y unificando de manera fehaciente la cantidad específica de los Diputados que deben aprobar dicho proyecto.

En ese orden de ideas, es necesario ser congruente con lo dispuesto en el pacto federal, no podemos contravenir lo ya dispuesto por este, pues resultaría ilógico el requerir un procedimiento de aprobación más complejo o diferente al establecido por el Congreso de la Unión para las entidades federativas en el sentido estricto de la norma, por lo tanto, lo consecuente es que, para que las Entidades Federativas puedan aprobar los proyectos de reforma constitucional remitidos a estas por el legislativo federal, es necesario que dichos proyectos sean aprobados por las $\frac{2}{3}$ partes de los individuos presentes en la sesión legislativa correspondiente, quedando el artículo 135 de la siguiente manera:

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 ***mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes en la sesión correspondiente.***

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.

Ahora bien, nuestra propuesta de reforma al numeral 135 no sólo va enfocada a la regulación interna del proceso en las Entidades Federativas, también se encuentra enfocada establecer una mayoría calificada de manera general, por lo tanto, proseguiré a explicar el segundo objetivo de la propuesta en comentario.

4.2.3. Establecer una mayoría calificada en la aprobación de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México para las reformas a la Constitución Federal

La siguiente enmienda que propondremos al artículo 135 constitucional, va enfocada a la facultad de aprobación general que ostentan las Entidades Federativas respecto a la reforma constitucional remitida hacia ellas.

El artículo 135 dispone que las reformas constitucionales deben ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México, dicha situación ya ha quedado explicada en el tema que precede, sin embargo, requiere que se realice una modificación más a la que estructuramos

previamente. De un análisis sistemático al numeral en estudio, podemos afirmar que la Constitución mexicana, sólo requiere que las reformas constitucionales sean aprobadas por una mayoría absoluta de las legislaturas locales, es decir, por 17 de los 32 Estados o Entidades Federativas que conforman la República Mexicana, representado un porcentaje del 50% más 1, sin embargo, vuelve la interrogante respectiva a por qué utilizar ese tipo de mayoría en un tema tan relevante ¿No sería mejor establecer una mayoría calificada respecto al total de las legislaturas locales necesarias para aprobar la reforma, tomando en consideración que tampoco se tiene regulado de manera expresa el procedimiento que estas emplean para aprobar el proyecto de manera interna?

Lo anterior resulta sumamente importante de atender, las Entidades Federativas cuentan efectivamente con participación en el proceso de reforma constitucional, pero, la historia nos ha demostrado a lo largo de los años que el porcentaje empleado para su participación no ha sido suficiente para que estas puedan tener una intervención relevante en dicho procedimiento, el requerir sólo una mayoría calificada de los Estados, nos lleva al mismo problema que se desprende de no regular desde la Constitución Federal el procedimiento interno que estas emplean.

Actualmente contamos con 32 Entidades Federativas, incluyendo en dicha cifra a la Ciudad de México que se integró como partícipe en el proceso de reforma constitucional hace apenas 5 años con la reforma que se realizó al artículo 135 en 2016, misma que ya hemos comentado en el desarrollo de este capítulo; el requerir una mayoría absoluta para que los Estados aprueben una reforma a la Constitución Federal, resulta ser un porcentaje sumamente bajo que apenas rebasa el 50% de la estructura total del país, ¿Cómo podemos modificar el pacto federal con una aprobación tan baja de las Entidades Federativas? Resulta un tanto ilógico y anacrónico, hay que aclarar que dentro de este argumento no se pretende aseverar que el proceso reformativo es inservible, lo que se está afirmando es que en un Estado de Derecho que pretende seguir evolucionando a la

velocidad imparables que lo ha venido haciendo, el proceso de reforma constitucional está empezando a ser obsoleto y peligroso. Tal vez en el año de 1917 resultaba suficiente el requerir sólo la mitad de las legislaturas de los Estados para aprobar las reformas, tomando en consideración que en el texto original de la Constitución, sólo se contemplaban 31 Estados dentro del artículo 43, y que el Estado naciente mexicano requería de un establecimiento paulatino que se concretaría a través de los años; hoy en día no podemos asimilar nuestras condiciones legislativas a las que se tenían hace 104 años, el derecho constitucional mexicano ha evolucionado de manera asombrosa, tomando como ejemplo la Constitución estandarte referente a los derechos sociales que nos dejó el constituyente de 1917.

Ahora bien, el artículo 135 constitucional debe ser perfeccionado, pues dicha acción traerá como consecuencia que se perfeccione también el proceso constitucional reformativo. En el presente trabajo de investigación se tiene contemplado como propuesta el fortalecer al sistema federal mexicano mediante la reforma constitucional, dotando de bases al régimen jurídico, delimitando al poder federal mediante la restricción reformativa a la Constitución, por ende, debemos dotar a las Entidades Federativas de una mayor participación en la materia.

La mayoría absoluta requerida en la aprobación de las Entidades Federativas respecto a la reforma constitucional no es suficiente, como lo hemos explicado en párrafos anteriores; lo consecuente es reformar el artículo 135 de la Constitución para que esa mayoría sea incrementada, pasando de ser una absoluta, a una calificada en el sentido estricto de la ley; dicha modificación nos brindará una participación directamente más involucrada de los Estados de la República, pues se pretende aumentar de 17 a 24 de las Entidades Federativas necesarias para aprobar la reforma constitucional de manera general, quedando de forma específica en una mayoría calificada de 3/4 del total de las Entidades de la Federación, dotando de mayorías calificadas en todos sus pasos al proceso constitucional reformativo.

El artículo 135 quedará estructurado de la siguiente manera con las dos modificaciones que se proponen mediante el presente trabajo:

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 ***una mayoría calificada de tres cuartas partes*** de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México ***mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes en la sesión correspondiente.***

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

La estructura final del numeral reformado puede resultar un tanto confusa, sin embargo, lo único que se pretende con dicha reforma es dotar al proceso reformativo de mayorías calificadas, aumentando su rigidez, lo cual traerá como consecuencia irremediable la disminución de modificaciones a la Ley Suprema, una sencilla implementación de mayorías calificadas en los tres momentos esenciales de la reforma pondrá fin a la implementación de la reforma constitucional como un recurso y traerá estabilidad al sistema jurídico a través del fortalecimiento del sistema federal.

4.2.4. Proponer que tratándose de reformas estructurales a la Constitución federal se establezcan cláusulas de intangibilidad temporales

Para poder culminar con el presente capítulo, es menester dotar a nuestra propuesta de reforma de un respaldo factible en la implementación de la misma,

pero para ello debemos primero entender cuáles son las reformas estructurales que se pueden llevar a cabo en nuestra constitución.

Una reforma estructural es aquella que modifica de manera directa la estructura de una economía, va a afectar concisamente el marco institucional en donde se desarrollan los agentes socioeconómicos de un país, por ejemplo, en México se han llevado a cabo reformas estructurales en materia energética, de competencia económica, hacendaria, telecomunicaciones y radiodifusión, financiera, laboral, política electoral, transparencia, entre otras.

Todas estas reformas necesitan de un análisis y discusión prolongada en los Congresos Federales y locales, desencadenando una erogación económica considerable y un empleo de tiempo formidable en el desempeño legislativo. Desafortunadamente una vez que se lleva a cabo la publicación de dichas reformas en un determinado régimen político, parece que el siguiente gobernante llega con la idea tajante de desvirtuar y quitar la reforma estructural adoptada por el sistema jurídico-político y la Constitución, a dicha situación se le conoce como contrarreforma estructural, la cual consiste en llevar a cabo una nueva modificación en una materia económica específica que ya fue regulada previamente, cambiando el sentido total de la reforma anteriormente realizada e implementando una nueva que persiga otros intereses y contemple un procedimiento totalmente distinto a seguir.

Dicha situación no es algo ajeno al derecho mexicano, en el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto se realizaron alrededor de once reformas estructurales a la Constitución; actualmente, en el gobierno del Presidente constitucional Andrés Manuel López Obrador, se pretende realizar una contrarreforma de carácter energético, desvirtuando la realizada en el sexenio anterior, esto es algo que no se realiza por primera vez, existen innumerables ejemplos de presidentes que llegan al poder con la ferviente idea de realizar reformas y contrarreformas estructurales a la Constitución; es por ello que nuestra

propuesta también se encuentra enfocada en subsanar dicha problemática que aqueja al derecho constitucional mexicano.

Aunado a las reformas previamente expuestas al artículo 135 de la Constitución, dentro de la misma propuesta de reforma nos gustaría anexar en un artículo transitorio una cláusula de intangibilidad temporal que respalde la reforma en comento y que sea un estandarte complementario para llevar a cabo la perfección de esta última.

El artículo transitorio que acompañará a la propuesta se enfocará en delimitar que cuando se lleven a cabo reformas estructurales a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deberá esperar un lapso considerable de tiempo para que se pueda volver a legislar o reformar respecto a la materia económica previamente regulada, los artículos transitorios quedarían estructurados de la siguiente forma:

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán de llevar a cabo las modificaciones necesarias a su legislación, a más tardar un año después a la entrada en vigor del decreto.

Tercero. A partir de la entrada en vigor del presente decreto de reforma, queda prohibido llevar a cabo reformas de carácter estructural una vez que ya se haya legislado dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre ese sector económico en específico, por lo menos en un lapso no menor a nueve años y que no exceda de quince años a partir de entrada en vigor el decreto de reforma correspondiente, el Congreso de la Unión quedará facultado para disponer la temporalidad que

se establecerá en cada reforma estructural practicada y para emitir la ley general respectiva en la cual se contemple lo dispuesto en el presente artículo transitorio.

Se pretende que dicha disposición sea empleada y atendida en incorporado con la propuesta de reforma constitucional que se propone en el presente trabajo de investigación, ya que ambas se complementan para la obtención de un resultado más benéfico en su conjunto, aumentando de manera efectiva la rigidez con la que cuenta la Constitución mexicana, a su vez, con la implementación de dicha disposición en la reforma propuesta, resulta mucho más sencillo el anexar la cláusula de intangibilidad correspondiente al artículo transitorio según el caso concreto de que se trate.

De conformidad con lo expuesto en los diferentes apartados de la presente investigación me permito llegar a las siguientes conclusiones:

CONCLUSIONES

Primera. El principio de división de poderes, tan estrechamente vinculado en la actualidad a los enunciados de separación, colaboración o distribución de poderes, cobra vigencia en la presente investigación, por lo que es un tema obligado para los estudiosos de la disciplina constitucional y política, pues su importancia se manifiesta en el análisis del poder político y la estructura del gobierno.

Segunda. El poder constituyente originario creó al poder revisor de la Constitución para que adecuara el texto constitucional en favor del progreso del Estado mexicano, encomendándole tan relevante función para beneficio, bienestar y desarrollo del pueblo.

Tercera. El sistema de reforma constitucional en el Estado mexicano ha sido rebasado por los poderes de carácter político que encabezan el regimiento del país, dejando al poder revisor de la Constitución en un panorama de desventaja frente a estos últimos.

Cuarta. El constitucionalismo mexicano se ha visto debilitado con la desmedida práctica de reformas que se han realizado a la Constitución en los últimos cuarenta años, desencadenando en un régimen jurídico vulnerable a nivel nacional.

Quinta. El federalismo mexicano se encuentra experimentando su peor época en los tiempos modernos, pues el poder central federal ha ido desplazando de manera paulatina pero continua a las entidades integrantes de la federación en la toma de decisiones nacionales relevantes, pues es un hecho notorio que las últimas reformas de carácter estructural han ido encaminadas a favorecer los ideales del poder federal de manera fáctica, sin tomar en cuenta las afectaciones que se pueden derivar de estas reformas en perjuicio de las entidades federativas.

Sexta. El proceso de reforma constitucional no ha sido modificado desde su aparición en el texto original de la Constitución de 1917, por lo cual es necesario adecuarlo hacia un panorama más benéfico para la sociedad mexicana, derivando de establecer una serie de mecanismos que aumenten su rigidez de manera formal.

Séptima. Al aumentar la rigidez en el procedimiento de reforma constitucional, se fortalecerá de manera directa al federalismo mexicano, brindando de una potestad enriquecida a las entidades federativas, aumentando de manera directa la facultad decisoria con la que cuentan para la aprobación final de las reformas constitucionales.

Octava. Al delimitar la flexibilidad fáctica que presenta el procedimiento de reforma constitucional en México, se fortalecerá el sistema jurídico del país, así como la democracia real, misma que se ha visto vulnerada al no contemplar de manera efectiva la participación de los representantes populares a nivel local en el proceso de reforma a la Constitución federal.

Novena. El sistema jurídico político mexicano experimentará un cambio drástico, pues mediante la reforma al artículo 135 constitucional se delimitará de manera práctica a los poderes federales, estos dejarán de tener el cabal control de la política nacional, cediendo de manera real parte de su potestad a los poderes locales, aumentando de manera efectiva la coordinación entre unos y otros para beneficio de toda la nación.

Décima. El artículo 135 constitucional no contempla el porcentaje o mayoría que debe de cumplirse dentro del proceso legislativo en cada una de las legislaturas locales, para efectos de aprobar los proyectos de reforma constitucional remitidos a estas por el Congreso de la Unión.

Décima primera. La mayoría absoluta contemplada en el artículo 135 constitucional, referente a la aprobación del proyecto de reforma por parte de las 17 entidades federativas para que este pueda concretarse, resulta insuficiente al día de hoy, en atención a la vulneración directa que ha sufrido el procedimiento reformativo de carácter rígido que contempla la Constitución Federal.

Décima segunda. Las cláusulas de intangibilidad temporales para efectos de cimentar las reformas estructurales durante un lapso de tiempo considerable, resultan un complemento en provecho de la propuesta de reforma que se desarrolló en el capítulo cuarto de la investigación.

Décima tercera. A manera de propuesta, en aras de fortalecer el régimen jurídico, el federalismo y la democracia mexicana, así como la limitación directa del poder político, resulta conveniente reformar el artículo 135 constitucional, aumentando la participación de las entidades federativas al establecer una mayoría calificada tanto en el procedimiento interno de aprobación a las reformas constitucionales de carácter federal, como en el procedimiento general para los mismos efectos, modificando en este último supuesto la mayoría absoluta que ya se tenía contemplada, convirtiéndola en una calificada para que sea necesario que las reformas constitucionales sean aprobadas por 24 de las 32 entidades federativas.

Bibliografía

- BARRAGÁN B. José, Et. Al, *Teoría de la Constitución*, Editorial Porrúa, octava edición, México 2018.
- BOLAÑOS CÁRDENAS, Leonardo Arturo, *El Poder Legislativo Federal. Los Acuerdos Parlamentarios y los Puntos de Acuerdo*, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación Unidad de Evaluación y Control, México 2016.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, quinta edición, México 1984.
- CARBONELL, Miguel, *Introducción al Derecho Constitucional*, Editorial Tirant lo Blanch, México D.F. 2015.
- DE LA CUEVA, Mario, *Teoría de la Constitución*, Editorial Porrúa, segunda edición, México 2008.
- FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. *Poder Legislativo*. Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.
- FIX-FIERRO, Héctor y VALADÉS, Diego (Coords), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto reordenado y consolidado, anteproyecto*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2016.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 1999.

- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, cuadragésima edición, México, 2000.
- GARITA ALONSO, Arturo, Et. Al, *La Función Legislativa. Senado de la República*, Senado de la República, Mesa Directiva, México 2012.
- GARITA ALONSO, Miguel Ángel, Et. Al, *Teoría General del Estado*, Editorial Porrúa, México 2018.
- GUASTINI, Riccardo, *Estudios de Teoría Constitucional*, Fontamara, México 2001.
- MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., *Derecho Constitucional en México*, Porrúa Print, tercera edición, México 2016.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, trigésima novena edición, México 2005.
- WITKER VELÁSQUEZ, Jorge. *La Investigación Jurídica, Bases para la tesis de grado en Derecho*. 3ª edición, IIJ de la UNAM y Facultad de Derecho de la UNAM, México, 2013.

Mesografía

- ALGORRI FRANCO, Luis Javier, *La división y legitimidad del poder político*, Biblioteca Jurídica Virtual del IIJ UNAM. Disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/93/4.pdf>

- ARMENTA LÓPEZ Leonel Alejandro, *El federalismo mexicano: Una ficción política*, Biblioteca Jurídica Virtual del IJ UNAM. Disponible en:

<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4179-el-federalismo-mexicano-una-ficcion-politica-coleccion-facultad-de-derecho>

- _____ Leonel Alejandro, *Teoría General del Estado Federal y Distribución de Competencias*, Seminario: Actualidad y Perspectivas de la Distribución de Competencias: Federación, Estados y Municipios, 2011. Disponible en:

<https://vlex.com.mx/vid/mesa-1-teoria-general-679028141>

- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Constituyente y Constitución*, Biblioteca Jurídica Virtual del IJ UNAM. Disponible en:

<https://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/librosfac/pdf/pub05/05DrCARDENAS.pdf>

- CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, *La división de poderes y la función jurisdiccional*, Biblioteca Jurídica Virtual del IJ UNAM. Disponible en:

<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlad/cont/7/cnt/cnt7.pdf>

- GUASTINI, Riccardo, *¿Separación de los poderes o división del poder?*, México, IJ UNAM. Disponible en:

[file:///C:/Users/CZP/Downloads/28528-25822-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/CZP/Downloads/28528-25822-1-PB%20(1).pdf)

- MORA-DONATTO, Cecilia, *La problemática del poder constituyente*, Biblioteca Jurídica Virtual del IJ UNAM. Disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/237/7.pdf>

- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *Poder constituyente, reforma de la constitución y control jurisdiccional de constitucionalidad*, Biblioteca Jurídica Virtual del IIJ UNAM. Disponible en:

<http://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n36/1405-9193-cconst-36-327.pdf>

- SÁCHICA, Luis Carlos, *Teoría del poder constituyente*, Biblioteca Jurídica Virtual del IIJ UNAM. Disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/323/6.pdf>

- VILLANUEVA GÓMEZ, Luis Enrique, *La división de poderes: teoría y realidad*, México, IIJ UNAM. Disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3634/8.pdf>

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824.
- Constitución Cubana, 1976.
- Constitución de los Estados Unidos de América, 1787.
- Constitución Francesa, 1958.
- Constitución Federal de la Confederación Suiza, 1999.
- Constitución de la Nación de Argentina, 1853.

- Constitución Política de Colombia, 1991.
- Constitución de la República del Ecuador, 2008.
- Constitución de la República de Cuba, 2019.
- Constitución Política de la República Federativa de Brasil, 1988.
- Constitución Política de la República de Nicaragua, 2014.