



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS  
SUPERIORES ACATLÁN**

**Implicaciones de la reforma constitucional que  
transformó al Distrito Federal en una entidad  
federativa denominada Ciudad de México**

**TESIS**

Que para obtener el título de  
**Licenciado en Derecho**

**P R E S E N T A**

Alejandro Luna Meza

**DIRECTOR(A) DE TESIS**

Lic. Julio César Cabrera Mendieta



**FES ACATLÁN, Estado de México, 2022**



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.

# ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	<b>1</b>
<b>I. Antecedentes Históricos</b> .....	<b>2</b>
I.1. Nacimiento del Constitucionalismo .....	2
I.2. Nacimiento del Estado Moderno.....	2
I.3. Constitución.....	3
I.3.1. Aceptación de Constitución.....	3
I.4. Forma de Estado .....	7
I.4.1. Estado Federal.....	9
I.4.2. Forma de Gobierno .....	11
I.4.2.1.República.....	12
I.4.2.2.Democrática .....	13
I.4.2.3.Representativa .....	15
I.4.2.4.Laica .....	16
I.5. Federalismo.....	17
I.5.1. Gestación .....	17
I.5.2. Capital Federal.....	20
I.5.3. Tendencias del Federalismo .....	21
I.5.3.1.Federalismo Dual .....	21
I.5.3.2.Federalismo Cooperativo.....	22
I.6. Breve semblanza del Federalismo en los Estados Unidos de América. .....	23
<b>II. Marco teórico constitucional en México</b> .....	<b>25</b>
II.1. Aspectos Generales .....	25
II.1.1. Soberanía .....	25
II.1.2. Poder Constituyente .....	27
II.1.3. Supremacía Constitucional .....	30
II.1.4. Factores reales del poder y decisiones político-fundamentales. .....	37
II.1.5. Rigidez y Flexibilidad .....	40
II.1.6. Inviolabilidad de la Constitución .....	44
II.1.7. Interpretación Constitucional.....	45
II.2. Federalismo Mexicano .....	50
II.2.1. Pacto Federal.....	50
II.2.2. División de Poderes .....	52
II.2.2.1. Sede de los Poderes de la Unión .....	55
II.2.3. Entidades Federativas .....	56
II.2.3.1. Municipio .....	64
II.2.4. Ciudad de México .....	69
II.2.5. Reparto de Facultades.....	75

<b>III. Cambio Constitucional</b> .....	78
III.1. Reforma Constitucional .....	78
III.1.1. Objeto de la Reforma .....	80
III.1.2. Clases de reformas .....	82
III.2. Límites a la Reforma Constitucional .....	83
III.3. Proceso Agravado de Reforma Mexicano .....	87
III.4. Derecho comparado, las reformas en el mundo .....	92
III.5. Segundo Proceso de Reforma Constitucional .....	96
III.6. Conteo de Reformas constitucionales hasta la fecha .....	97
III.7. Suspensión, quebrantamiento y supresión .....	98
III.8. Mutación Constitucional .....	98
III.8.1. Clasificación .....	100
III.9. Realidad Constitucional .....	103
III.10. Eficacia Constitucional .....	106
<b>IV. Marco Descriptivo de la Reforma Constitucional del 29 de enero de 2016</b> .....	108
IV.1. Exposición de Motivos .....	108
IV.2. Decreto de Reforma Política de la Ciudad de México .....	109
IV.3. Conceptos teóricos constitucionales aplicados .....	111
IV.4. Cambio constitucional aplicado .....	119
<b>Conclusión</b> .....	124
<b>Propuesta</b> .....	125
<b>Bibliografía</b> .....	126

## INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el sistema jurídico nacional es el ordenamiento supremo del cual derivan todas las demás leyes. Un cuerpo legislativo de tal naturaleza e importancia debe contar con la eficacia necesaria para que los ordenamientos, el sistema no colapsen. Desgraciadamente este ordenamiento fundamental, ha sufrido desde su creación, y hasta la fecha, más de setecientas treinta reformas; algunas de trascendencia, otras sin sentido, pero al final el número de modificaciones se hace presente.

Elementos esenciales de nuestro sistema jurídico y sobre todo, que con orgullo y dedicación los miembros del Poder Constituyente se abocaron a su plasmación en un ordenamiento que tiene más de 100 años de vigencia, y que a la fecha ha sufrido en numerosas ocasiones reformas que pretenden la modificación de su sustancia.

Diversos han sido los protagonistas de las reformas, y en esta ocasión tocó al Distrito Federal serlo, cuya naturaleza como territorio autónomo, sede de los Poderes de la Unión, fue transformado en una entidad federativa, lo que trajo como consecuencia cambios en la estructura del estado mexicano. Como hipótesis del presente trabajo se busca demostrar que la creación de la Ciudad de México como entidad federativa es producto de una incongruente e inconstitucional reforma, la que, demuestra la ineficacia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El presente trabajo consta de cuatro capítulos. En el primero, se estudiará la creación y nacimiento de los estados constitucionales, así como de los conceptos que dan vida a los estados modernos, cuyo enfoque principal es en torno al federalismo.

El segundo capítulo tratará de los conceptos constitucionales principales con los que cuenta la Constitución Mexicana, en el que se abordará la naturaleza de las entidades federativas y el Distrito Federal.

Por su parte, el tercer capítulo, se avocará al estudio de la teoría del cambio constitucional, con la finalidad de entender los conceptos que deben de ser revisados en un proceso de modificación constitucional.

Finalmente, el cuarto y último capítulo, se encargará de analizar la reforma política de la Ciudad de México, y aplicará tanto los conceptos constitucionales, así como los principios de la teoría del cambio constitucional para confirmar o refutar la hipótesis planteada. Es en este último apartado donde se analizará la problemática planteada.

Recordemos al lector que, para alcanzar los objetivos de la presente tesis, la investigación se realizó con la aplicación del método deductivo, es decir el estudio de lo general a lo particular, además de revisar fuentes históricas, y aplicar el derecho comparado.

Todo lo anterior con la finalidad de buscar demostrar la hipótesis planteada por el presente trabajo.

## **I. Antecedentes Históricos.**

### **I.1. Nacimiento del Constitucionalismo.**

El Constitucionalismo como actualmente lo conocemos surge dada la ruptura del sistema totalitario monárquico, para dar lugar a un Estado basado en reglamentar el actuar del Estado en favor de los gobernados.

Varios fueron los factores que propiciaron la creación del constitucionalismo en los términos conocidos en la actualidad, entre los que se encuentran la revolución industrial y su consecuente forma en la producción. Factores anteriores que permitieron la proclamación del sector industrial como pilar en la sociedad, con lo cual, fue necesario crear una forma de Estado que se adecuara al ritmo cambiante social así como el económico.

El constitucionalismo moderno, es producto de los movimientos, británico, estadounidense y francés de los siglos XVII, XVIII y XIX, que, junto con la ideología racionalista y la mencionada revolución industrial, arrasaron con el antiguo régimen monárquico y feudal, consolidando el constitucionalismo.

En sus inicios, el constitucionalismo se avocó para racionalizar el ejercicio del poder público, mediante el sometimiento de este último a una ley escrita, conocida por todos, cuyo objeto consiste (se mantienen vigente en los ordenamientos modernos) en regular el actuar de quienes gobiernan, limitándolos a las facultades que la propia ley les permite.

Básicamente el constitucionalismo se creó con la finalidad de institucionalizar los métodos de control para gobernantes, con lo cual se busca limitar los Poderes otorgados por la propia ley. En Europa el constitucionalismo nace con el movimiento racionalista del siglo XVIII, cuyo objeto se encuentra sobre la base de que la sociedad se regula en los términos que buscan regirse; es decir, que la sociedad al crear sus leyes busca regularse autónomamente, en este caso específico, al adoptar el constitucionalismo como forma de límite de poder, el derecho constitucional cobra relevancia y en su aplicación la población se somete a esta tendencia.

### **I.2. Nacimiento del Estado Moderno.**

El Estado Moderno se comprende de territorio, población y gobierno. Por tanto, esto es el resultado del establecimiento de una población en un territorio determinado, quienes implementen un sistema de gobierno que más se acerque a sus necesidades y requerimientos como colectividad, el cual es soberano por lo que no existe influencia de estados diversos.

Primero, el Estado se conforma por un territorio, que no es otra cosa que la extensión de terreno y mar, en su caso, sobre el cual la población residirá, del que

en la mayoría de los casos se puede dividir, en entidades, departamentos, localidades u otras formas de división para su mejor manejo.

Segundo, el elemento poblacional corresponde a las personas que habitaran el territorio sobre el cual se establezca el Estado.

Por último, para que exista una sana convivencia entre los miembros del Estado, los habitantes optan por organizarse con la forma de gobernar, las instituciones que existían para cubrir las necesidades de la colectividad.

Como nos percatamos, el gobierno es un elemento que crea al Estado, motivo por el cual no puede ser manejado como sinónimo, pues el Estado, además del elemento gobierno, engloba al territorio y la población.

### **I.3. Constitución.**

#### **I.3.1. Acepción de Constitución.**

Como nuestro objeto de estudio será la Constitución, es necesario que el lector comprenda el concepto, clasificación y división de este término. Los sistemas jurídicos modernos, en su mayoría cuentan con un ordenamiento superior denominado Constitución, el cual, según las necesidades de la sociedad, forma de gobierno, así como del sistema jurídico que lo rige, es que adopta diversas características.

A través del tiempo han existido diversos criterios para definir el concepto "Constitución", la Teoría de la Constitución se ve nutrida por las diferentes apreciaciones de teóricos y doctrinarios que enriquecen el conocimiento jurídico constitucional.

Previo al estudio de algún concepto o inclusive de un catálogo de clasificaciones es importante acudir a lo dicho por el profesor Jorge Xifra Heras, quien impartió clases en la Universidad de Barcelona, y afirmó que *"la mayoría de los tratadistas de Derechos Constitucional, en lugar de ofrecer un concepto único de Constitución, suelen adjetivarla para referirse a una pluralidad de acepciones"*.<sup>1</sup> Compartimos tal postura puesto que de los anteriores estudios, ninguno realizó una definición en concreto, ni clasificación única o bien enumeran características similares, sino que entre los estudiosos existen características similares; por lo que si bien es cierto los criterios son distintos, también lo es que en esencia el término se define conforme a cada caso y momento histórico en particular.

Con tales afirmaciones es que en la presente sección enfatizaremos en seguir una sola línea de clasificación que resulte ser la más completa y adecuada a nuestra realidad, sin dejar de lado las posturas que enriquezcan la conceptualización.

---

<sup>1</sup> Curso de Derecho Constitucional, Tomo I p.43 citado por Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 2013, p. 319.

Existen diversos factores que provocan la creación de una Constitución, pero en esencia nos enfocaremos a los elementos de existencia que debe de contar dicho ordenamiento para ser considerado como tal.

Como punto de partida, citaremos lo expresado por el ex rector de la Universidad Autónoma de México, Mario de la Cueva<sup>2</sup>, quien sostenía que *“la Constitución vivida y creada es la fuente formal del derecho, y en verdad la única que posee el carácter de fuente primaria colocada por encima del Estado, porque contiene la esencia del orden político y jurídicos, por lo tanto, la fuente de la que van a manar todas las normas de la conducta de los hombres y las que determinan la estructura y actividad del Estado”*<sup>3</sup>. Concepto interesante de analizar, pues a pesar del paso del tiempo, tal definición envuelve elementos como la legitimidad constitucional, el poder constituyente y la eficacia constitucional que siguen vigentes en la actualidad y de las cuales nos encargaremos en el presente trabajo.

En ese orden de ideas citaremos diversos autores con la pura finalidad de obtener de sus teorías y conceptos los elementos similares que permitan definir, para efectos del presente trabajo, el concepto de Constitución.

Novedosos conceptos tales como la protección de los derechos humanos mediante garantías establecidas en el ordenamiento fundamental, la existencia de un mínimo de seguridad económico, y la división de Poderes, son los elementos esenciales que el tratadista mexicano Jorge Carpizo<sup>4</sup> distingue en su clasificación que se muestra a continuación:

- a) *Constituciones democráticas: aquellas en las que se sostienen verdaderamente las garantías individuales, establecen un mínimo de seguridad económica, y no concentran su poder en una sola persona o grupo.*
- b) *Cuasi-democráticas: las que si bien es cierto cuentan con las garantías individuales, así como el establecimiento de un mínimo económico, también lo es que son siempre letra muerta.*
- c) *De democracia popular: comúnmente conocidas en países socialistas en donde el objetivo no es la protección de los derechos humanos, sino en el aseguramiento económico mínimo que permita cubrir con las necesidades básicas.*
- d) *No democráticas: conocidas como aquellas en donde no existe protección a los derechos humanos, no el aseguramiento de un mínimo económico, y*

---

<sup>2</sup> De la Cueva, Mario, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982, p.58

<sup>3</sup> *Ídem*

<sup>4</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, México, Porrúa, 1998, p. 430,431.

*generalmente quien se encuentra al frente del poder controla el aparato del Estado unilateralmente.*

Por otra parte, Ferdinand Lasalle solo concibe dos clases de Constituciones, “*las dos Constituciones de un país, esa Constitución real y efectiva, formada por la suma de factores reales<sup>5</sup> y efectivos que rigen la sociedad, y esa otra Constitución escrita, a la que, para distinguirla de la primera, daremos el nombre de la hoja de papel*”<sup>6</sup>.

Del concepto antes transcrito destacamos dos elementos esenciales que sirven para el entendimiento del concepto de Constitución; el primero, existen dos clases de constituciones real, y escrita; y segundo, las constituciones son modificadas por factores reales que influyen en las sociedades, es decir, que hay elementos que propician el cambio.

Sobre esa línea, el profesor Ignacio Burgoa, clasifica las constituciones en dos tipos genéricos, el primer bloque involucra a la Constitución real, ontológica, social, mientras que el segunda la denominada deontológica y por otra parte la jurídico-política.

Ahondando en tal clasificación, la Constitución real es aquella “*que implica en el ser y en el modelo de ser de un pueblo en su existencia social dentro del devenir histórico*”<sup>7</sup>, es decir, que este tipo de constituciones es el reflejo verdadero del objetivo social entre los individuos, socialmente hablando, es lo que acontece en la colectividad, influido por los llamados factores reales del poder, (“*elementos diversos y variables que se dan en la dinámica social de las comunidades humanas y que determinan la creación constitucional en un cierto momento histórico y condicionan la actuación de los titulares de los órganos del Estado en lo que respecta a las decisiones que se toman en el ejercicio de las funciones públicas que tienen encomendadas*”<sup>8</sup>), en la que se reflejan la originalidad de cada una de las comunidades mundiales. Este tipo de constituciones se encuentran en el plano metafísico y pre jurídico, pues pueden o no llegar a trascender en el plano positivo.

La Constitución Jurídico-Política es “*el conjunto de normas de derecho básicas y supremas cuyo contenido puede o no reflejar la Constitución real o teleológica*”<sup>9</sup>, es precisamente esta Constitución, la que en términos prácticos da vida a un Estado, sin que por ello encuentre vínculo entre la Constitución real, y lo escrito en el ordenamiento jurídico.

Distinguir entre los elementos antes mencionados será el indicador para determinar si es una Constitución legítima o auténtica, o bien, si es ilegítima o se encuentra

---

<sup>5</sup> Véase II.1.4

<sup>6</sup> Lasalle, Ferdinand *¿Qué es una Constitución?*, México, Clásico Philosophía, 2013, p.66.

<sup>7</sup> Burgoa, Ignacio, Op. Cit, p. 322

<sup>8</sup> Ibidem, p. 348.

<sup>9</sup> Ibidem, p. 320.

totalmente obsoleta. El Poder Constituyente<sup>10</sup> juega un papel fundamental en la creación de este tipo de constituciones, pues es el órgano que se encarga de darle vida, a diferencia de la Constitución Real, que se encuentra plasmada como objetivo social para la persecución de fines que distinguen una sociedad de otra.

Diversos sistemas jurídicos, reclaman sendas clases de constituciones, mismas que, si bien es cierto, se encuentran dentro de la clasificación jurídico-político, también lo es que, su implementación, dependerá de la forma de organización jurídica de cada país, por lo que la forma de plasmar los principios constitucionales será distinta entre las naciones a pesar de que todas cuentan con una Constitución. En otras palabras, existen dos tipos de formas plasmar la voluntad del pueblo en una Constitución, ya sea de forma escrita, como pasa en nuestro país, o bien consuetudinariamente, como pasa en Inglaterra. En ambos casos la Constitución es el ordenamiento Supremo que rige la vida de la sociedad, en uno se establecen como reglas, en el otro son prácticas jurídicas y sociales de constante realización que se encuentran en constante cambio. Cada una de las cuales tendrá sus beneficios y contingencias; verbigracia, en las escritas podemos encontrar un sinnúmero de artículos que comienzan a ser obsoletos, mientras que, en las segundas, los derechos del hombre pueden ser mayormente vulnerados al no encontrarse escrito como reglas lo que provoca que los límites del actuar de la autoridad se rebasan.

Importante es señalar la clasificación que da don Emilio Rabasa,<sup>11</sup> quien lo funda sobre la base de la elaboración de las Constituciones, y enumera i) Constitución espontánea, es aquella que se elabora por la práctica y repetición de actividades comunes, es decir es de índole consuetudinaria; ejemplo más claro de éstas es Inglaterra; ii) Constitución ratificada, la cual es sometida a consideración de los estados que conforman el Estado, verbigracia Estados Unidos de América; iii) Constitución impuesta, es aquella que es establecida por un gabinete, tal y como aconteció en México, durante la época revolucionaria.

Elementos que, suelen repetirse, costumbre y forma escrita, las demás circunstancias serán en mayor o menor medida el resultado del estudio de los doctrinarios de cada uno de los países en revisión.

Ahora bien, conocidos las características de la Constitución y para efectos prácticos, según las diversas clasificaciones hasta aquí mostradas, adoptamos la definición de don Alberto Trueba Urbina<sup>12</sup>, que versa que *“una Constitución es el ordenamiento fundamental y Supremo del Estado, que a) establece su forma y la de su gobierno; b) crea y estructura sus órganos primarios; c) proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basan la organización y teleología estatales, y d)*

---

<sup>10</sup> Véase sección II.1.2

<sup>11</sup> Citado, *s.l., s.e., s.f.* citado por Burgoa, Ignacio, Op. Cit, p. 325.

<sup>12</sup> Trueba Urbina, Alberto, *La primera Constitución Político-social del Mundo, s.l., s.e., s.f., p.7*, citado por Burgoa, Ignacio Op. Cit,328.

*regula sustantivamente y controla adjetivamente el poder público del Estado en beneficio de los Gobernante”.*

Por último, someramente abordaremos la división de una Constitución con la pura finalidad de poner en contexto al lector. Así la Constitución mexicana se encuentra dividida tres partes denominadas, dogmática, orgánica y programática social.

La primera, la dogmática, es en la que se contienen los derechos humanos y los fundamentales, en nuestra Constitución se encuentran en los primeros 29 artículos, y cuyo contenido es el reflejo tanto de las luchas sociales, como de los reconocimientos a los derechos inherentes a la naturaleza humana.

La segunda de ellas, la orgánica, se encuentra la forma de organización de gobierno, así como el reconocimiento de la forma de Estado adoptada por los ciudadanos. Es justo este apartado en donde se fijan los límites que las autoridades tienen para ejercitar sus funciones en contra de los gobernados, sus obligaciones ante éstos y la forma de desempeñar sus cargos.

Por último, la parte pragmática social, es un concepto utilizado recientemente, por lo que la mayoría de las constituciones que fueron formuladas en el siglo XIX y hasta mediados del siglo XX; hasta esa fecha solo se dividían en las dos partes antes mencionadas. Sin embargo, así como es de cambiante el derecho, esta nueva división es de reciente creación por lo que no en muchas de las constituciones le es aplicable. En la Constitución Mexicana se puede hacer visible en los artículos 3, 27 y 123, que son las conquistas principales de la Revolución Mexicana, consistentes en 1) el derecho a la educación gratuita y laica, 2) el derecho a la propiedad de la tierra y 3) la protección a los derechos laborales.

#### **I.4. Formas de Estado**

Importa al presente estudio definir qué forma de gobierno y de Estado son conceptos distintos, tales que servirán para comprender el presente trabajo. En búsqueda de lo anterior, acudiremos a la Teoría del General del Estado, la que se encarga de realizar una precisa distinción entre ambos conceptos.

Para comprender dicha diferencia, es pertinente tener en claro que para efectos del presente estudio la Forma de Estado se estudiará desde el ámbito según la distribución del poder, sin acudir a los elementos históricos que solo distraerán la atención del lector.

Cada Estado, según la cultura de su gente, sus ideales y manera de vivir, adopta para sí, la forma de gobernar que resulte funcional, no obstante lo anterior, la historia nos ha enseñado que un solo individuo es incapaz de gobernar un Estado, pues necesita de más personas que lo auxilien en ámbitos que fortalezcan su liderazgo.

Desde la óptica planteada, la Forma de Estado, podríamos definirla como, *“la organización política que se caracteriza por el ejercicio centralizado del poder”*, el

elemento de centralización o descentralización clave para clasificar al Estado, en Unitarios y Federales.

Los Estados son gobernados en su mayoría por un gobierno central, sin embargo, la existencia de un poder central no asegura que su mandato abarcará la totalidad del territorio sobre el cual se encuentra en el Estado, motivo por el cual, existe la descentralización del poder. Este elemento denominado descentralización será el indicador para definir si el Estado es, unitario o central, o bien Federal.

En un Estado unitario se presentan dos fenómenos, el primero de ellos denominado “homogeneidad del poder”, que significa que tanto la función legislativa como administrativa es encomendada a dos órganos centrales, los que delegan sus facultades, sin que por ello vulnere la autonomía de sus subordinados; el segundo, es la descentralización funcional, la que implica que la función jurisdiccional y administrativa sean ejercitadas en nombre y representación del gobierno central en cada una de las provincias y departamentos, sin que por ello signifique la autonomía de los órganos que la ejercen.

A diferencia del Central, en un Estado Federal, la descentralización incumbe en otorgar autonomía a los órganos que operan fuera del gobierno central, es decir, independientemente de la forma de creación del Estado Federal, ya sea centrípeto o centrifugo (según dichos términos se definen en la sección siguiente), las entidades cuentan con autonomía en su régimen interior, lo que permite que autoridades locales entendiéndose como ejecutiva, legislativa y judicial actúen conforme a su criterio con la limitante de respetar bases y directrices establecidas por el gobierno central; es decir el nivel de descentralización es mayor, ya que el gobierno central se reserva determinadas facultades claves, sin embargo otorga a las entidades aquellas que pueden ser manejadas de manera local.

El profesor Ignacio Burgoa, cita al politólogo Prélot<sup>13</sup> respecto de las diferencias entre el Estado, central, del Federal y son: “1) *La organización política es única porque consta solo de un aparato gubernamental que lleva a cabo todas las funciones estatales. También el ordenamiento constitucional es único.* 2) *La organización política abarca una colectividad unificada considerada globalmente, sin tomar en consideración las diferencias individuales o corporativas. Las decisiones de los gobernantes obligan a todos los nacionales de un modo igual (homogeneidad del Poder).* 3) *La organización política cubre todo el territorio estatal en un modo idéntico, o sea, sin reconocer las diferencias entre las distintas entidades locales.*”

---

<sup>13</sup> *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, 1972, p.234, Obra citada por Burgoa, Ignacio Op. Cit, p.407.

#### **I.4.1. Estado Federal.**

Un Estado Federal es la alianza o pacto de Unión de diversas entidades o estados, separados, soberanos que no se encuentran vinculados entre ellos. Etimológicamente Federal proviene del latín “*foedus*” que implica la alianza, así “*foederare*” es la acción de unir o asociar.

De tal suerte que el proceso de creación de una federación, en términos generales, consta de tres momentos, i) la independencia previa de los estados que pretenden unirse, ii) la materialización de la alianza o pacto de Unión, y iii) la creación de una nueva entidad distinta, coexistente que sea resultado directo de la celebración de dicha alianza o pacto de Unión.

La independencia de los estados puede darse en dos procesos, centrípeto y centrífugo.

El proceso centrípeto, es considerado como el modo natural de creación de un Estado Federal; el modelo por excelencia ha sido Estados Unidos de América, pues desde la fundación de las trece colonias, repartidas en lo el territorio que hoy ocupa dicho país, hasta su liberación del respeto de la corona británica, se encontraban desvinculadas entre sí, mantuvieron libertad para designar sus órganos de gobierno, dictar sus leyes, y aplicarlas en la manera que más se ajustara a su población, así como el reconocimiento simbólico de Inglaterra. Una vez que los americanos se liberaron de los límites británicos, cada una de las colonias se mantuvo como estados libres y soberanos, las que transformaron su autonomía gubernativa en plena capacidad de autodeterminación. Después de dicha transformación cada una de las colonias en ejercicio y por voluntad propia, previo la celebración fallida de la convención de Filadelfia, se decidieron por la creación de una sola entidad, transmitieron su soberanía, intercambiándola por autonomía hacia su régimen interior, promulgando como las bases de la federación la Constitución de los Estados Unidos de América.<sup>14</sup>

A diferencia del proceso Centrípeto, el Centrifugo, tal y como aconteció con México, funciona inversamente, pues mientras que en el primero, los estados soberanos ceden parte de su soberanía para la creación de una nueva entidad, en el segundo, sucede el fenómeno de descentralización, es decir, generalmente la colonia, provincia o región, se somete a las leyes, decisiones, jurisdicción y mandato de una sola institución, que, como en el caso de México, lo fue el rey de España; es decir, el imperio español era una entidad central, y las colonias, como lo fue Nueva España, solo eran entidades que formaban una unidad jurídica-política sin autonomía interior y dependiente de una entidad central.

En el proceso Centrifugo, como aconteció en México en 1812, aparece la génesis del camino hacia el federalismo plasmado en la Constitución de Cádiz, la que, a

---

<sup>14</sup> Véase sección I.6

grandes rasgos, facultó las autoridades coloniales para gobernarse autónomamente, sin que por ello dejará de rendir cuentas al Rey.

Al margen de lo anterior, es importante señalar que las entidades federativas, en ese proceso de formación Federal, solo fueron reconocidos como libres y soberanos desde Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824, cuyo contenido calificaba a los estados como *“libres y soberanos”*. Una vez promulgada la Constitución de 1824, en su artículo 4° señalaba que *“la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa popular Federal”*, sin que por ello se hubieren calificado las características de los estados, lo que deja un vacío; pues desde la promulgación de la Constitución de Cádiz, se reconoce la autonomía para gobernarse internamente, y no que fueran estados soberanos. En resumidas cuentas, un proceso centrifugo, es la diseminación del poder central; es decir, las entidades federativas que se crean nunca fueron libres y soberanos, pues la autonomía de sus gobiernos deriva de la descentralización del poder central.

De tal suerte que la naturaleza de un Estado Federal se construye a través de la existencia de los siguientes elementos en su configuración que al respecto señalamos y que son:

- a) **Soberanía:** La soberanía es única e indivisible, y se traduce en el poder que tiene el pueblo de un Estado para autodeterminarse y autolimitarse sin restricciones heterónomas de ninguna índole.<sup>15</sup> La soberanía solo se verifica desde el Estado y es oponible en la comunidad internacional, la que no es sujeta de dividirse ya sea hacia el exterior, o bien interiormente.
- b) **Autonomía:** Este elemento se verifica y reproduce por las entidades que conforman la federación. Significa la facultad de darse sus propias normas, siempre y cuando sean aplicables dentro del ámbito demarcado en un ordenamiento superior como lo es la Constitución, donde se respeten en todo momento las bases, libertades, lineamientos y restricciones establecidas por el gobierno Federal (central). Bajo esta óptica las entidades federativas mexicanas, contrario a lo que establece la Constitución, no son estados libres y soberanos, pues ni de la creación como Estado Federal, dado que el proceso fue centrifugo, ni en la teoría, pues no cuentan con soberanía sino con autonomía para gobernarse, pueden ser considerados con dichas características.
- c) **Poder legislativo:** Sobre la línea de que en una Federación no existen entidades libres y soberanas, es necesario que cada una de éstas, tenga representación ante el poder Supremo para efectos de dictar las leyes de carácter Federal que regulen o limiten la actuación de los estados, motivo por el cual cada una de las entidades necesitan de dicha representación, en

---

<sup>15</sup> Véase sección II.1.1.

nuestro caso, se hace notorio en el senado pues ese quien se encarga de revisar tales situaciones.

- d) **Constitución Federal.** Aquellos estados considerados como Federales cuentan con un ordenamiento constitucional Supremo, dictado por un Poder Constituyente.
- e) **Modificaciones a la Constitución:** Así como las entidades deben de tener injerencia en aquellas normas de carácter general sobre todo el territorio del Estado; un elemento de un Estado Federal es que las entidades tengan participación en la reforma o modificación del texto constitucional. En México se regula tal situación en el artículo 135 de la Constitución cuyo contenido y alcances, para efectos del presente trabajo, serán analizados a profundidad, por lo que nos limitamos solo enunciarlo en el presente apartado.
- f) **Concentración y descentralización:** El primero de estos conceptos ha sido ya abordado, y es característico del Estado Federal, significa la Unión de estados libres y soberanos, quienes ceden a una nueva entidad, determinadas facultades que antes del pacto federativo ejercían sin limitación inherentes a su propia soberanía, la que es canjeada por autonomía en su régimen interior, lo que trae como consecuencia la creación de una entidad con una única soberanía.

Por otra parte, la descentralización, además de aparecer en un Estado Federal, es común que aparezca en los estados centrales, el efecto de dicha descentralización es el reconocimiento u otorgamiento de autonomía para su régimen interior de algún Estado, provincia o división política afín.

- g) **Constitución de entidad-miembro.** Cada entidad cuenta con un ordenamiento semejante al Federal por lo que respecta su régimen interior, sin embargo, con las limitantes propias de la autonomía en la que actúan.
- h) **Poderes autónomos entidad-miembro:** Cada entidad-miembro, cuenta con una distribución del poder interno, generalmente adecuado a los lineamientos federales.

#### **I.4.2. Forma de Gobierno**

A diferencia de la forma de Estado, la forma de Gobierno implica la manera en la que se ejerce el gobierno de un Estado, así como y en quienes se deposita para su ejercicio. Recordemos que un Estado se compone de tres elementos, territorio, población y gobierno, en este caso lo que nos atañe, es el último componente, el gobierno.

Históricamente se ha contado que en las formas de gobierno existen polos opuestos, así lo planteaba Maquiavelo al precisar la diferencia entre monarquía y República. Actualmente, dados los sucesos políticos, sociales y económicos, las formas de Gobierno han mutado, sin que por tal motivo su esencia lo haya hecho.

Actualmente, la clasificación se da entre sobre Gobiernos Democráticos, y Gobiernos Autocráticos. Los primeros son aquellos cuya estructura se establece en ordenamientos como la Constitución, cuyos cargos son elegidos por el pueblo dentro de sendas opciones propuestas a la colectividad, e incluyen de manera enunciativa, a las monarquías constitucionales y a las repúblicas presidencialistas. Por otro lado, los Gobiernos autocráticos, son aquellos en los que la concentración de poder se encuentra en pocas manos, sin que por tal motivo exista una pluralidad en los partidos políticos existentes, verbigracia la monocracia.

El elemento Gobierno en un Estado, es el conjunto de órganos que desempeñan el poder público, a través de las diversas funciones en que se traduce y la actividad imperativa en que tales funciones se despliegan. De tal suerte que por forma de Gobierno se entiende “como la estructuración de tales órganos e instituciones, y la manera interdependiente y sistematizada de sus funciones”<sup>16</sup>.

Así la forma de Gobierno puede verse desde dos ámbitos, orgánico y funcional. El primero de ellos, se refiere a la estructura sobre la cual residirá la forma de gobierno, mientras que el funcional, resulta ser más dinámico, pues indica las acciones y el efecto de mandar con autoridad, de ordenar, dirigir y regir dentro del territorio del Estado.

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere la forma de gobierno y señala que el pueblo mexicano adoptó la de una *República, representativa, democrática, laica y Federal*; y que transportada en los puntos de vista orgánico y funcional, el primero involucra a la República, mientras que el segundo, engloba la democracia y la representatividad. Cabe señalar que los aspectos, orgánicos y funcional no son celosos de sus características, pues pueden llegar a existir conjuntamente, es decir, unidos con características afines, tal y como sucedes con los elementos laico y Federal.

A continuación, analizaremos cada uno de los elementos del artículo 40 de la Constitución

#### **I.4.2.1. República**

Nuestra Constitución contempla como forma de Gobierno la de ser una República; situación que, desde los dos ámbitos sobre los cuales se pueden ver la forma de Gobierno, la República se identifica dentro de la parte orgánica, es decir, es la parte estructural sobre la cual se administrará el gobierno dentro del territorio nacional.

---

<sup>16</sup> Burgoa, Ignacio, *Op. Cit.* p. 466.

Ilustrativamente, República proviene del latín *res* (cosa) y *publica* (pública, de todos), concepto aceptado mundialmente y que, desde la antigua Grecia ha sido empleado por filósofos y estudiosos a través de la historia.

Como en otros conceptos la República cuenta con sus antítesis, la monarquía, concepto sostenido por Maquiavelo quien contrapone a la Monarquía contra la República, en donde la primera es la forma de gobierno sobre la cual, los mandatarios, generalmente es una familia o grupo de familiar, que ejercitan el poder de manera vitalicia; mientras que, en la segunda, la voluntad popular es quien, en ejercicio del voto, elige a los mandatarios que considera mejor calificados para ejercer el cargo.

Actualmente la antítesis principal de la República son los regímenes totalitarios, que, sin entrar en detalle, es aquella forma de gobierno sobre la cual, el poder es ejercido por un grupo de personas, ya sea políticos, militares o civiles, quienes acaparan el poder, e impiden el ejercicio por parte de aquellos sujetos distintos a los sometidos a su yugo. Como ejemplos de tal régimen, encontramos a la Alemania Nazi, China Maoísta y más recientemente Venezuela Chavista.

Así la característica principal de un gobierno republicano es la elección de sus gobernantes mediante la emisión del voto, sujetos que solo mantendrán su cargo durante determinado periodo de tiempo, y no de manera vitalicia como pasa en la Monarquía; quienes, además, son calificados por la mayoría según sus aptitudes para desempeñar el cargo conferido.

En una República, los cargos elegidos mediante votación no abarcan a todos los funcionarios públicos, pues en su mayoría son elegidos por este medio aquellos que importan al poder ejecutivo y legislativo, quienes son los encargados de representar a los habitantes.

México ha sido una República instaurada desde la Constitución de 1857. Asimismo, la de 1917, adopta, como hemos visto, en su artículo 40 la misma naturaleza, por lo que la República es considerada como forma de gobierno vista desde un aspecto orgánico, sin embargo, la parte funcional que materializa a un gobierno republicano es la democracia, siguiente característica de la forma de Gobierno mexicano.

#### **I.4.2.2. Democrática**

La democracia, como aspecto funcional de la forma de gobierno, es la materialización del gobierno republicano, por virtud de la cual, permite a los habitantes autorizados elegir a sus representantes.

La palabra democracia proviene del griego y se compone de *demós* y *krátos*, la primera significa pueblo, y la segunda poder, es decir el gobierno de todos. En esencia un gobierno democrático es el gobierno de todos en beneficio de todos. Aristóteles distinguía que toda forma de gobierno contaba con su antítesis, es decir, para él, existían dos clases, las puras e impuras, clasificación que reside sobre la

base de que las formas puras buscan el beneficio de todos mientras que las impuras, mediante el ejercicio del poder, provocan ganancias para aquellos al frente del gobierno. La siguiente es la clasificación de Aristóteles, las formas puras, monarquía, aristocracia y democracia, sus formas impuras son tiranía, oligarquía y demagogia, respectivamente.

En México el principio de un gobierno democrático en beneficio de la colectividad aparece en los artículos 39 y 40 constitucionales, ya que en los mismos se establece que la voluntad del pueblo mexicano es precisamente constituirse entre otros aspectos, en un gobierno democrático.

Existen diversos criterios para enlistar las características de un gobierno democrático, sin embargo, políticos y juristas tales como Norberto Bobbio<sup>17</sup> y Manuel García Pelayo<sup>18</sup> analizan las particularidades de un gobierno democrático, de quienes rescatamos como principales, los siguientes elementos: i) la soberanía del pueblo es ejercida para elegir a los representantes que desempeñaran el poder en dos de sus tres divisiones, ejecutiva y legislativa, ii) el ejercicio del poder se materializa mediante el derecho de votar y ser votado, iii) cualquier miembro de la población, que cumpla con los requisitos podrá votar y ser votado, para lo cual, deberán estar garantizados las libertades así como la no vulneración a los derechos humanos al ejercitar el voto, iv) a pesar de que los triunfos se adjudican a la mayoría de la población facultada para votar, las minorías cuentan con su derecho expedito de convertirse, en otro momento, en mayoría, v) nadie obtendrá títulos que no estén al alcance de cualquier individuo vi) el poder judicial se encuentra exenta de la elección popular, pues es necesario que los juristas, sean especialistas no simpatizantes del pueblo y vii) la voluntad y actividad del Estado es formada y ejercida por los mismos que están sometidos al mismo.

Nuestra Constitución en su artículo 3, fracción II inciso "a" ordena que la educación deberá ser orientada hacia un aspecto democrático, a saber *"será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"* lo que implica, por mandato constitucional, que desde la educación los habitantes son instruidos para la práctica de la democracia en beneficio de todos como medio para el progreso, económico, cultural y social.

---

<sup>17</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, CFE 1986, p. 17 y 18 obra citada por Fix-Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona Salvador, Op. Cit, p.294.

<sup>18</sup> García Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1950, s.e., p.184 obra citada por Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford, 2003.

Un gobierno democrático se distingue de otros, debido a que la voluntad general es la base de dicha estructura, la cual es expresada por el pueblo, mediante el voto o sufragio, referéndum, e iniciativa, según sea el caso; en México solo existe el voto.

El voto o sufragio, como algunos lo definen, es la forma de hacer democracia. Se entiende como el pleno ejercicio de los derechos y libertades políticas; Kelsen define a los individuos participantes de una democracia como *“políticamente libre es el individuo sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa”*<sup>19</sup>. Entonces, el voto es la forma de ejercicio de las libertades políticas para elegir, conforme sus convicciones e intereses políticos, a los sujetos que ejercerán el poder desde el ámbito de creación de leyes y ejecución de estas.

El sufragio se caracteriza por ser i) universal, es decir el electorado involucra a todas las personas con nacionalidad mexicana, quienes además deben de cumplir con los requisitos establecidos en los artículo 34 y 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los que no podrán ser discriminados por ningún motivo para ejercitarlo; ii) directo, o lo que es lo mismo, que por quien el mexicano vota, es quien ejercitara el poder; iii) igual, todos los votos son de la misma clase y condición, sin que existan votos con más peso o poder; y iv) secreto, la secrecía implica que las libertades y convicciones políticas son personales y no pueden ser sujeto de discriminación.

En ese sentido, una vez que las personas emiten su voto, se cierra la jornada electoral una vez cumplido el horario señalado para su celebración, en ese momento, las autoridades correspondientes, mediante los medios a su alcance, contabilizan los votos, cuyo resultado es el ejercicio de la democracia.

Cabe mencionar que en México no es necesario una cantidad establecida de votos para ganar, baste que la mayoría de los sujetos aptos para votar se promueve en favor de algún candidato para permitir el triunfo del elegido. Por tal motivo la voluntad de la mayoría se considera dentro de la democracia como expresión de la voluntad general, lo que se traduce en la capacidad de autolimitarse, es decir pleno ejercicio de la soberanía.

#### **I.4.2.3. Representativa**

Una vez que ha quedado comprendida el aspecto funcional de la forma de Gobierno en México, es decir la democracia, toca el turno de estudiar, desde el punto político, cual son los pormenores de la representación de aquellos que resulten electos después del ejercicio de la democracia por la población.

---

<sup>19</sup> Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, s.e. 1949, p.298, obra citada por Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 2003, p.90.

La forma de gobierno representativa se hace presente en la modernidad dada la complejidad de su organización, por lo que resulta de suma importancia abordarlo.

La representación como gobierno, difiere de aquella otorgada en el ámbito privado, a través de mandatos o cualquier otra forma prevista en la Ley; en tanto que la primera quien la ejerce lo hace en nombre de otros, de la colectividad sin que por tal motivo sean determinadas e identificables las personas que le otorgan la facultad, pues la legitimidad es el elemento para su ejercicio, en su mayoría son cargos no revocables. Por otra parte, el mandato, es otorgado en el ámbito privado, donde el objeto es específico, sin contar que el otorgante es conocido por el mandatario, dada la aceptación, expresa o tácita para el ejercicio del mismo, necesitan ser legales, pues la contravención de lo anterior hará carecer de efectividad el mandato, sin contar la revocabilidad de éstos y en su caso la exigibilidad.

En México la representación se presenta en sus dos aspectos, directa e indirectamente. La directa es la más común tanto en nuestro país, como en el resto de los estados en los que involucra esta forma de gobierno. Es la población la que cuenta con aptitud de votar elige directamente a los sujetos que ejercitarán el poder; tal y como se aprecia para la elección de los miembros del Congreso de la Unión, legislaturas locales, presidentes municipales, gobernadores, y Presidente de la República. Cabe mencionar que solo pueden ser sujetos de elección por virtud esta forma de gobierno aquellos funcionarios que nada tengan que ver con la administración de justicia, ya que éstos, deben de cumplir con los requisitos para poder emitir fallos imparciales, sin ningún matiz político, ni elección popular.

Por su parte, la representación indirecta, es aquella que los funcionarios elegidos vía directamente ejercitan para elegir otras personas que desempeñen un cargo en el poder. En México esta situación está prevista, en términos de los artículos 84 y 85 de la Constitución, los que en términos generales establecen el procedimiento de elección en caso de que faltare el presidente de la República. En tales circunstancias, el Congreso de la Unión, elegido de manera directa por el pueblo, elige a aquel que será el presidente interino, quien se convierte en representante seleccionado indirectamente.

#### **I.4.2.4. Laica**

La laicidad en México fue la última implementación a la forma de Gobierno realizada el pasado 2012, a pesar de que dicho término se encontraba implícito en nuestra Constitución desde su promulgación. Un Estado laico es aquel en que las autoridades civiles y políticas se encuentran separadas de la religión. Por tal motivo, pueden coexistir diversas religiones entre los habitantes, sin que esto signifique, la ley o las autoridades beneficien o privilegien a alguna de ellas, ni que los simpatizantes religiosos deberán ser objeto de discriminación por practicar determinada creencia religiosa. En términos generales la laicidad como forma de gobierno se traduce en la libertad que los habitantes tienen para pensar, sentir,

expresar lo que su conciencia y entendimiento permitan, con la posibilidad de asociarse con otros simpatizantes que compartan los mismos ideales.

En las relatadas circunstancias, la laicidad es un elemento de la forma de gobierno que permite y protege la libertad de conciencia así como las demás libertades que de ella se derivan, como la igualdad o la no discriminación, lo que permite vivir la pluralidad religiosa tanto como de creencias pacíficamente.

Asimismo, un Estado laico no puede estar sujeto a doctrina religiosa o filosófica en particular, pues la tarea primordial del Estado es garantizar el derecho de elección, así como el respeto a los derechos humanos que involucren la libertad de creencia.

En México los principios de defensa al derecho humano de libertad de creencia se encuentran regulados en el artículo 24 de la Constitución, así como en el diverso numeral 3, en este último, es una obligación del Estado proveer de educación de calidad que además sea laica, es decir que las escuelas públicas carezcan de cualquier tendencia religiosa.

## **I.5. Federalismo**

### **I.5.1. Gestación**

El federalismo como forma de Estado resulta ser la Forma de Estado con mayor aceptación a nivel mundial en los estados modernos.

El federalismo surge en los Estados Unidos de América cuyo nacimiento se da en el momento en que las trece colonias deciden independizarse, tras diversos acontecimientos<sup>20</sup> de la corona inglesa, para ceder parte de su autonomía irguiéndose como un solo Estado, donde tales existían sin la necesidad de alguna unidad de carácter político. Mucho se ha hablado respecto del sistema Federal mexicano como una fiel copia del estadounidense, afirmación que en todos aspectos es errónea. En primer lugar por surgimiento mediante el proceso descentralizado, y en segundo lugar las circunstancias de modo, tiempo y lugar que originaron. Al respecto, es pertinente aclarar que independientemente de la forma de federalismo todos coinciden en mayor o menor grado en los ideales.

El federalismo mexicano, pasa a las páginas de la historia como una forma de Estado con influencia estadounidense, limitada a la forma de distribución territorial, así como al reparto de facultades entre órdenes de gobierno, diferenciándose por su forma de creación; en otras palabras, como forma de Estado existen similitudes en la esencia sin que por tal motivo se considere como una copia.

---

<sup>20</sup> Véase sección I.6

Previo al estudio de los elementos que se consideran como rectores del federalismo mexicano es necesario citar al autor, Mousekheli<sup>21</sup> quien define que como rasgos esenciales del federalismo en general, los siguientes:

- Autonomía constitucional.
- Participación de los estados miembros en la creación de la voluntad general.

Bajo esa óptica partiremos de la base de la existencia de una Teoría del Federalismo, la que se ve fuertemente influenciada por las ideas de Hamilton, Madison y Jay, expuestas en su compilado de notas denominadas “El Federalista”<sup>22</sup>, misma que busca una identidad entre el Estado Federal y las entidades federativas, lo que se constituye como un elemento del pacto Federal.

El pacto Federal se convierte en uno de los elementos fundatorios de todo federalismo, es por virtud de este último que se provoca la existencia de esta forma de gobierno, es decir, mediante el cual las entidades ceden su autonomía a efecto de crear en un solo ente una federación.

En palabras de Carlos F. Matute González,<sup>23</sup> sin dejar de lado la difícil labor de encuadrar en determinados elementos al federalismo, se puede hablar de que, como elementos esenciales, existen:

- El Federalismo es producto de un pacto Federal realizado entre Estados soberanos que al unirse bajo el poder de un nuevo Estado ven disminuida su capacidad política y dejan de ser soberanos para convertirse en libres y autónomos.*
- Los Estados miembros de un Federación conservan la facultad de organizarse política y jurídicamente, así como la de legislar y actuar políticamente en las materias de su competencia.*
- El Estado con régimen Federal mantienen la unidad de la soberanía y del poder que no comparte en su titularidad.*
- Dado que el Estado soberano ha reclamado para sí, y con éxito, el monopolio de la coacción física legítima, convirtiéndose en unidad social suprema de decisión y acción frente a las demás instancias autónomas, se reserva, por motivos de conveniencia la denominación de derecho a aquella ordenación normativa social que se establece y asegura por medio de los órganos*

---

<sup>21</sup>21 Moushkely, M. *Teoría Jurídica del estado Federal*, México, Editora Nacional, 1981, obra citada por Fix-Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona Salvador, Op. Cit, p.253.

<sup>22</sup> Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

<sup>23</sup> Matute González, Carlos F. *El Reparto de Facultades en el Federalismo Mexicano*, México, Porrúa, 2007, p.92.

*especiales de la organización estatal, así como algunas facultades de intervención en los estados.*

Por su parte, el ilustre Jorge Carpizo,<sup>24</sup> destaca como elementos esenciales del federalismo los siguientes:

- i. Una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados pero que entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas.*
- ii. Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno.*
- iii. Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades de carácter Federal.*
- iv. Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades.*
- v. Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional.*

Como es visible el federalismo cuenta con características generales que, en menor o mayor grado, se respeten o bien, se hacen más visibles en los diferentes estados, lo que depende de la forma de creación, así como de los elementos de existencia del Estado.

En palabras de Enrique Quiroz,<sup>25</sup> *“el federalismo tiene como elementos a) la existencia de una jerarquía que implica sometimiento de las entidades federativas como de la federación a la Constitución Federal; b) lo que caracteriza a las entidades federativas es su autonomía; y c) el ámbito de actuación de la federación y de las entidades federativas deviene de la Constitución e implica una distribución de competencia y no una situación de jerarquía entre la federación y las entidades federativas”*.

Por último, citaremos al creador de la Teoría Pura del Derecho, Hans Kelsen<sup>26</sup> quien sostiene:

*“El orden jurídico de un Estado Federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio y de normas locales que valen solamente para partes de este territorio, los territorios de los Estados “componente” (o miembros). Las normas centrales generales o “leyes federales” son creadas por un órgano legislativo central, la legislatura de la “federación” mientras que las generales locales son*

---

<sup>24</sup> Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM, p. 239-240.

<sup>25</sup> Quiroz Acosta, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 1999, p.212.

<sup>26</sup> Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, s.e. 1949, p.298, obra citada por Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit, p.126.

*creadas por órganos legislativos locales, o legislaturas de los Estados miembros. Esto presupone que en el Estado Federal el ámbito material de validez del orden jurídico o, en otras palabras, la competencia de la legislación del Estado, encuéntrase dividida entre una autoridad central y varias locales.”*

Con lo anteriormente citado, podemos destacar que como característica esencial de cualquier federalismo se encuentra la división en dos órdenes de gobierno, una distribución de competencias entre Federal y Local.

Por su parte, Leonel Alejandro Armenta Flores, precisa que el sistema Federal, tiene como esencia, el equilibrio que debe existir en forma combinada entre unidad y diversidad, lo que comprende esta última a la autonomía de las entidades federativas, por una parte, y, por otra, el equilibrio entre la participación de las propias entidades en las decisiones nacionales que configuran la voluntad Federal, que se concreta en la participación política para lograr un gobierno compartido y al mismo tiempo la consolidación de un autogobierno.<sup>27</sup>

Quien a su vez detalla que la forma de estado Federal se refleja en *“un gobierno nacional que funciona mediante facultades expresas y limitadas, así como un conjunto de gobiernos subnacionales que, para efectos de la idea Federal, están dotados de autonomía con facultades generales y amplias y que preservan sus características propias y originales, coligados por una alianza para conformar una unidad solícita y compacta, es decir un todo Federal”*.<sup>28</sup>

### **I.5.2. Capital Federal.**

Como una característica material del Federalismo se encuentra la distribución de facultades entre entidades federativas y la propia federación, que, como factor repetitivo entre los diversos sistemas federales a lo largo del mundo, se hace notorio en el reparto de facultades autoridades ya sea federales o locales.

Derivado de esa separación facultativa a que se refiere el párrafo anterior, se encuentran dos consecuencias; la primera, como control del poder central para que las decisiones no sean centralizadas al gobierno Federal y segundo lugar, como elemento esencial por virtud del cual las entidades federativas cuentan con autonomía hacia su régimen interior para implementar las determinaciones que más se ajusten a las necesidades de su población.

Al constituir una federación de estados creadores surge un nuevo ente jurídico político, quien de inicio no tiene territorio donde establezca los órganos de gobierno central que ejerzan el poder, que no se encuentre sujeta a cualquier legislación local.

---

<sup>27</sup> Armenta López, Leonel Alejandro, *Federalismo Cooperativo*, México, Porrúa, 2016 p.163.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p.100.

Por ende, es necesario tomar del territorio de los estados una porción de terreno para lograr el asiento de los Poderes federales y también la capital de la federación que representa a todos los estados soberanos.

Como parte de esa división entre entidades federativas y federación, cada Estado necesita de un territorio que no se encuentre sujeto a la legislación de las entidades federativas, sino que, se encuentre sometido a la legislación Federal, como mecanismo de ejercicio del poder; con lo que se busque que ni las facultades de las entidades federativas ni las de la federación se vean vulneradas.

En ese sentido, al necesitar el gobierno Federal de un territorio autónomo donde se ubique su Sede, el cual, necesariamente, tiene que ser individual de cualquier entidad federativa que pudiera limitar la actuación del gobierno Federal, o cuya legislación interna pudiera controvertir las decisiones o determinaciones de dicho poder constituido.

Una capital, según la Real Academia de la Lengua Española es un adjetivo que significa “*Dicho de una población: Principal y cabeza de un Estado, provincia o Distrito*”; en ese sentido la capital se entiende como la provincia o Distrito en donde existe una distinción de los demás territorios por considerarse como principal.

Conforme a lo anterior, podemos concluir que una capital Federal es aquel territorio que se diferencia de las demás entidades federativas por ser considerada como Sede de instituciones o dependencias de mayor rango jerárquico en el sistema, las que se encuentren previstas por la Constitución.

Ahondaremos en el estudio de la capital en México para efectos del presente trabajo en el capítulo segundo.<sup>29</sup>

### **I.5.3. Tendencias del Federalismo**

Durante toda la existencia de la forma de Estado Federal, han existido varias corrientes que atienden a los diferentes momentos históricos de la humanidad. México, desde sus inicios como país Federal, asumió un federalismo de carácter dual. Sin embargo, los factores económicos, políticos y sociales acontecidos durante el pasado siglo, y principios del presente han contribuido para la creación de una nueva teoría en el ámbito federalista.

Los estudiosos contemporáneos se han encargado de provocar la transición de un federalismo dual, hacia uno cooperativo, si bien no es el tema central de este trabajo, resulta importante conceptualizar uno y otro solo para conocer la tendencia federalista mexicana actual.

#### **I.5.3.1. Federalismo Dual**

---

<sup>29</sup> Véase sección II.2.4

Desde su creación e implementación, el federalismo ha sido practicado mediante el reparto de facultades exclusivas para cada uno de los dos órdenes de gobierno, Federal y local. En el particular caso de un federalismo dual, es decir, conforme a la teoría clásica federalista, ambos órdenes de gobierno se encuentran en una coexistencia separada, es decir que uno se convierte en controlador del otro, o lo que es lo mismo, el control del poder se divide en dos, por un lado, lo Federal, por el otro lo local.

En la tendencia del federalismo dual, la división de Poderes se manifiesta de manera vertical, por lo que el poder social crea la conveniencia de dos órdenes de gobierno en un mismo territorio. Por lo tanto, una consecuencia del federalismo es la existencia de gobiernos locales y uno general que opera con cierta distribución de facultades.

El federalismo dual, es considerado como pionero en la forma de operar el federalismo, pues fue implementado en los diferentes estados federales como el caso de México, que según el artículo 124, el federalismo mexicano no involucra actuaciones en ambos órdenes.

En palabras de Serna de la Garza caracteriza al sistema de reparto de facultades mexicano como dual, pues este autor sostiene que se “configura un sistema en el que de manera clara se puede determinar que una competencia corresponde ya sea a la federación o las entidades federativas”.<sup>30</sup>

### **I.5.3.2. Federalismo Cooperativo**

Conocido como Federalismo Cooperativo o de integración, es la nueva tendencia, hacia la cual, se busca una transformación, en tal principio, mismo que consiste en adecuar facultades no en forma vertical, como lo plantea el dual (mismo que se encuentra vigente), sino busca la coordinación entre niveles.

Por coordinación, Leonel Alejandro Armenta López, entiende como “*aquella función encaminada a organizar, forma ordenada y siguiendo un método, una serie de actividades tendentes a la consecución de uno o varios objetivos comunes*”.<sup>31</sup>

Por su parte, la real academia española de la lengua entiende a la coordinación como “acción y efecto de coordinar o coordinarse”, mientras que coordinar significa unir dos o más cosas de manera que formen una unidad o un conjunto armonioso, así como unir sintácticamente dos o más elementos del mismo nivel jerárquico.<sup>32</sup>

Bajo esa óptica la coordinación es el elemento sustancial en esta clase de tendencia federalista, pues al margen del significado antes dado, los dos órdenes de gobierno tendrán que coparticipar para bien de la población del Estado. Recordemos que, en

---

<sup>30</sup> Serna de la Garza, José María, Federalismo Y Sistema De Distribución De Competencias Legislativas, José México, UNAM, 2002 p.313

<sup>31</sup> Armenta López, Leonel Alejandro, *Op.Cit.* p.45.

<sup>32</sup> <https://dle.rae.es/coordinaci%C3%B3n> consultada el 15 de junio de 2020.

una tendencia federalista dual, los dos órdenes de gobierno actúan en el campo de sus facultades sin necesidad de intervención entre sí, solo con el respeto a los principios federales establecidos en la Constitución.

En resumidas cuentas, para que el federalismo cooperativo cobre importancia, ambos órdenes de gobierno deberán de realizar una serie o conjunto de actividades relacionadas unas con otras, con la finalidad de realizar acciones conjuntas en pro del sistema Federal.

Claro ejemplo de un sistema Federal cooperativo es la implementación de códigos nacionales únicos, como aconteció con la implementación del código nacional de procedimientos penales. Cabe mencionar que México es preponderantemente un sistema dual, sin embargo, se han realizado acciones tendientes a un federalismo cooperativo.<sup>33</sup>

Para efectos del presente trabajo, es suficiente tener clara la diferencia entre una tendencia dual y una cooperativa, así como la dominación de la primera en el sistema Federal mexicano.

#### **I.6. Breve semblanza del Federalismo en los Estados Unidos de América.**

Los Estados Unidos de América han sido ejemplo para otras naciones que adoptaron la forma de Estado Federal para sus territorios. Fuerte es la influencia que dicha nación ha tenido en todo el mundo, pues el federalismo ha sido una tendencia importante en países de Latinoamérica, Argentina, Brasil incluido México, en diversos europeos, como Alemania y Suiza, todos los anteriores que con sus características y rasgos independientes lograron desarrollar una forma de Federalismo.

Ahora bien, es necesario entender el origen de esta forma de estado, pues los ideales y características no fueron por generación espontánea. Recordemos que Inglaterra tenía controladas las colonias norteamericanas, lo que significaba que controlaba los impuestos, la impartición de justicia y la administración pública.

Hacia 1776 Inglaterra se encontraba en una crisis económica brutal, por lo que el gobierno de la corona, así como el parlamento optaron por endurecer las leyes tributarias para las trece colonias, con la finalidad de que en ese territorio se impusiera el cobro a los comerciantes, buscando que se hiciera la materia prima para ser maquilada en Inglaterra. Sin embargo, las colonias comenzaron a inconformarse tanto pacífica como bélicamente ante estos cambios. Así, el 12 de junio de 1776 los habitantes de las trece colonias promulgaron la “Declaración de Derechos”, documento que tuvo por objetivo requerir al parlamento la posibilidad de que cada una de las colonias pudiese legislar hacía su régimen interior, así como la

---

<sup>33</sup> <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/9440>, LA FORMA FEDERAL DE ESTADOS, Armenta López, Leonel Alejandro, consultado en línea el 30 de julio de 2021.

celebración de una sesión anual con la finalidad de revisar las leyes tributarias que afectaren lo menos a las Colonias.

Ante la respuesta indiferente de la corona británica, el 4 de julio de 1776, las trece colonias promulgaron la Declaración de Independencia, documento que desató la guerra independentista de los habitantes del hoy territorio que ocupan los Estados Unidos de América, con la pura finalidad de independizarse de Inglaterra.

Durante el periodo que duró la guerra, así como el tiempo en el que las trece colonias buscaron reestructurar su vida política, se llegó al acuerdo de considerarse como una Confederación, la que tenía por objeto el acuerdo entre las colonias para luchar en contra del régimen de la corona británica o de cualquier otro intento de sometimiento por nación diversa.

Durante sus inicios la confederación funcionó parcialmente, pues se presentaban problemas de organización entre las limitaciones entre gobiernos, así como de los abusos particulares entre comerciantes con los habitantes. De esa forma, se presentaron dos conflictos fundamentales, el primero de ellos, la falta de regulación comercial, lo que propiciaba que entre comerciantes de distintas colonias existieran abusos sin que pudiesen ser mitigados; y el segundo, la falta de reconocimiento internacional como un ente único, pero dividido para su régimen interior en las colonias. Hechos tales que provocaron que el 17 de septiembre de 1787 se promulgara la primera Constitución Federal del mundo dicha Constitución prevalece hasta nuestros días, la cual es conocida por su longevidad, así como por tener pocas enmiendas, las que han sido suficientes para mantenerse perenne aun en nuestros días.

Para la creación de las constituciones de los Estados Unidos de América, se hace notorio las ideas de John Locke y Rousseau consistentes en la cesión que cada una de las colonias realizó para poder conformar la federación; la anterior aseveración se traduce en la transferencia de autonomía que dieron las colonias a un gobierno central que cuente con facultades determinadas que no impliquen la violación de las esferas de cada una de las colonias. Esa cesión, la Unión del territorio y la distribución de las facultades entre los distintos órdenes de gobierno se traducen en las bases del sistema Federal que hemos estudiado en el presente capítulo.

## II. Marco teórico constitucional en México

### II.1. Aspectos Generales

Importa al presente estudio, los aspectos constitucionales generales que son considerados de importancia en México, sobre los cuales se encuentran las bases de la Constitución. Tales conceptos serán el soporte para la comprobación de la hipótesis del presente trabajo.

#### II.1.1. Soberanía

En un país regido por una Constitución, como lo es México, existen diversos conceptos, sobre los cuales descansa dicho ordenamiento Supremo.

Entre dichos conceptos encontramos el de Soberanía, que resulta ser un de los más importantes y que resulta trascendental para el presente trabajo.

A través del tiempo, pensadores, críticos, estudiosos, se han dado a la tarea de definir, conceptualizar y entender que es la Soberanía, sin que hasta la fecha exista una definición única. Por tal motivo, al no ser objeto del presente, nos limitaremos a compilar las aseveraciones de los juristas mexicanos que han buscado el concepto para situarnos en tiempo, modo y lugar, con el puro objetivo de comprender los extremos de un régimen constitucional.

Etimológicamente, soberanía, *super-om-nía* significa *sobre todo poder*, que en esencia es la base de todas las discusiones que han surgido a través de los años, y que involucraron a pensadores que debatían el sujeto o entidad sobre quien recaía la soberanía, es decir, quien realmente la ejercitaba.

Como lo acabamos de mencionar, soberanía, según su raíz etimológica, significa sobre todo poder, o bien, que no existe nada sobre éste.

Existen dos corrientes, la primera es que la soberanía reside sobre el pueblo, y la segunda, que reside sobre el Estado.

Encontramos así opiniones en contrario, pues desde el siglo XVII, diversos pensadores como Johannes Althusius<sup>34</sup>, filósofo y teólogo alemán, en su obra, "Política Methodice Digesta" sostiene que la soberanía reside sobre el pueblo; por su parte Jean Bodino, intelectual francés, advertía que la soberanía residía sobre el Monarca. Por su parte, Thomas Hobbes, afirmaba que la soberanía reside sobre quien ostenta el poder, ilustrada como el Leviathan; mientras que Juan Jacobo Rousseau, señala que la soberanía es la voluntad general, es decir reside esencialmente en el pueblo.

---

<sup>34</sup> *La idea de Soberanía*,. Estudio contenido en la obra "El Decreto Constitucional de Apatzingán", s.l. Coordinación de Humanidades U.N.A.M, 1964, obra citada por Burgoa, Ignacio, Op. Cit, p. 241

La presente investigación no se ocupará de diversificar y comprender la historia y actualidad del concepto soberanía, por lo que adoptaremos la definición que al efecto da el jurista mexicano Ignacio Burgoa, quien señala que la Soberanía “es un atributo del poder del Estado, de esa actuación suprema desarrollada dentro de la sociedad humana que supedita todo lo que en ella existe, que subordina todos los demás Poderes y actividades que se despliegan en su seno por los diversos individuales, sociales, jurídicos, particulares o públicos que componen a la colectividad o se encuentran dentro de ella, debiéndose agregar que el Estado, como forma, en que se estructura y organiza un pueblo, al adquirir sustantividades propia, al revertirse con una personalidad jurídica y política sui-generis, se convierte en titular del poder soberano, el cual, no obstante permanece radicado real y socialmente en la nación”<sup>35</sup>.

Además, el jurista mexicano Jorge Carpizo<sup>36</sup>, señala que la soberanía tiene dos principios fundamentales, “el interno y externo; el primero de ellos, significa que el pueblo es el único facultado para dictar, aplicar y hacer cumplir las leyes, el cual es dividido en tres aspectos i) indiciario, significa que la Constitución misma señala que la soberanía reside en el pueblo, tal y como aparece en el artículo 39, ii) jurídico político, idealiza el deber ser entre la colectividad, pues el derecho es vida plasmada en normas para proteger la dignidad humana y buscar su efectividad de la mano con el aspecto anterior y iii) sociológico, se refiere a quien en la realidad ejerce la titularidad de la soberanía en determinado tiempo y lugar, es decir la efectividad del poder de la comunidad, reflejo del Estado democrático, el que si no existe, puede considerarse como un pseudo principio; mientras que el segundo, es la igualdad de todas las naciones en el consorcio universal, y el reconocimiento del poder soberano del pueblo, en donde entre naciones puede existir colaboración y cooperación, sin que exista un sometimiento”.

En ese orden de ideas, podemos concluir que la soberanía es única, inalienable e indivisible, que reside, (por lo menos en México), en el pueblo, y que se ejercita mediante la creación de Poderes que permiten la materialización de la voluntad de quien en inicio creó el orden político jurídico.

En México, como lo hemos mencionado, la soberanía reside sobre el pueblo, situación que quedó plasmada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 39, cuyo contenido es el siguiente:

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

---

<sup>35</sup> Burgoa, Ignacio, Op. Cit, p. 245-246.

<sup>36</sup> Carpizo, Jorge Op. Cit, p.166.

Lo que nos lleva a concluir que es el pueblo sobre quien reside la soberanía, y quien es el único facultado para hacer los cambios sustanciales, ya sea para realizar una nueva Constitución, cambiar la forma de gobierno o modificar la vida política de la nación. Hoy en día, el pueblo participa en la vida política del país, a través de sus representantes elegidos para ocupar cargos públicos, tal y como lo señala la Constitución (producto del ejercicio de esa soberanía a través del Poder Constituyente) en su artículo 41, en donde constituye un poder Supremo que para su ejercicio es dividido en tres, ejecutivo, legislativo y judicial.

**“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. [...]”

El ejercicio de la soberanía por el pueblo es mediante Poderes constituidos, que son consecuencia de la creación de una Constitución, mediante un poder Constituyente tal y como veremos en el siguiente apartado.

### **II.1.2. Poder Constituyente**

*“Una Constitución nace, se desarrolla e incluso puede perecer. Así sucede porque la Ley Fundamental es un elemento latente, perfectible en constante transformación”*<sup>37</sup> afirmación sostenida por el jurista Fix Zamudio, que resume la importancia, necesidad, pero, sobre todo, la trascendencia de una Constitución en los estados modernos, circunstancia que nos orilla a interrogarnos. ¿Cómo se crea una Constitución? ¿Qué motivos lo propician?

Sendos factores como la primera Revolución Industrial, la cual tuvo su auge en el continente europeo, la independización de las trece colonias inglesas establecidas en lo que hoy conocemos como los Estados Unidos de América, y las ideas políticas novedosas de Rousseau, Hobbes, entre otros individuos; propiciaron una nueva corriente de pensamiento político que trajo como consecuencia la implementación de un sistema constitucional en los estados modernos.

La característica principal de un Estado Constitucional es la existencia de un ordenamiento, supremo y escrito que refleje la realidad de los habitantes que optaron por esa forma de organización. Primigeniamente, un Estado constitucional busca regular las actividades de los seres humanos mediante la implementación de una serie de normas, que, procuren las necesidades propias de los habitantes, cuyo

---

<sup>37</sup> Fix-Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México, Porrúa, 2005, p. 51.

cuerpo normativo prevé una serie de normas, básicas, pero tan amplias como sean necesarias para decidir el rumbo del país.

Ahora bien, para conceptualizar lo que se entiende por Poder Constituyente, es necesario partir del inicio, es decir, la provocación de un cambio. México, por ejemplo, después de ser habitada por diversos grupos indígenas, con propias reglas, fueron sometidos al yugo español quienes implementaron un cambio en las creencias religiosas de los habitantes, así como el establecimiento de un gobierno que operaba distinto al modo de vida conocido por nuestros antepasados. En 1821, una vez consumada la independencia, con miras hacia el nuevo futuro independiente, existieron continuos conflictos para acaparar el poder del país. Circunstancia que provocó que a finales de siglo, precisamente en 1876, Porfirio Díaz, se convirtió en Presidente de México, quien duró más de treinta años, convirtiéndose entonces en dictador, en cuyo periodo provocó crecimiento en México. Durante el período conocido como el Porfiriato, existieron diversos motivos de queja e inconformidades por parte del pueblo mexicano, situación que desató a principios del siglo XX un movimiento armado revolucionario que tendría como objetivo el derrocamiento de la dictadura y la persecución de derechos sociales.

Movimiento revolucionario cuya consecuencia principal fue la creación de la Constitución de 1917, que si bien, en esencia, es una reforma a la del 1857, también lo es que existen nuevos conceptos y derechos que procuren las necesidades y realidades de las personas que en su momento participaron para la creación del ordenamiento en cita.

Al margen de lo anterior, abordaremos propiamente el concepto del Poder Constituyente

El Poder Constituyente, según la Real Academia Española (por sus siglas RAE) señala, tanto para el término Poder, como para Constituyente, el poder, como verbo transitivo, es “tener expedita la facultad o potencia de hacer algo”; mientras que constituyente, como adjetivos puede entenderse como “1. que constituye o establece; 2. Dicho de las Cortes o de otras cámaras o asambleas: Convocadas para elaborar o reformar la Constitución del Estado; o bien como nombre propio, 3. Persona elegida como miembro de una asamblea constituyente”.

En este sentido podemos concluir que literalmente Poder Constituyente es la facultad, potencia, energía o esfuerzo para elaborar una Constitución. El Poder Constituyente tiene como finalidad la creación de una Constitución para ser aplicada en el territorio, por la población que constituyó dicho poder en su territorio. La única función del Poder Constituyente es la creación del ordenamiento constitucional, que se ajuste a las primicias y solicitudes del pueblo. Al tratarse de una tarea de naturaleza jurídico-política, es necesario que expertos en la materia concurren a este poder, para el simple efecto de darle la forma necesaria que alcance a cubrir las necesidades del pueblo. Por lo general, un grupo de especialistas es instruido para que, en nombre y representación del pueblo, realicen la Constitución deseada.

En México, la asamblea constituyente de 1917, convocada durante el periodo presidencial de Venustiano Carranza trajo como consecuencia la creación de una Constitución, que adopta la forma de gobierno Federal, con miras sociales en tratándose de derechos de los terratenientes, así como de los trabajadores.

El jurista mexicano, Ignacio Burgoa<sup>38</sup>, además de definir al Poder Constituyente señala que, para que sea efectivamente constituido, deberá de contar con tres elementos básicos que permitan la creación de la Constitución, “a saber, *el poder deberá de ser Supremo, coercitivo e independiente. Supremo se refiere a que no puede estar sometido a ningún otro poder que pueda limitar su actuar; coercitivo en tanto pueda someter a los Poderes constituidos al cumplimiento de sus disposiciones, e independiente pues no debe de estar subordinado a fuerzas externas que implementen determinados ideales, lo que no significa la adopción de conceptos ya utilizados en otros estados*”.

El Poder Constituyente es entonces el conjunto de esfuerzos concentrados para la creación de un ordenamiento legal denominado Constitución; situación que se traduce en el libre ejercicio de la soberanía por parte del pueblo. En otras palabras, es la voluntad de quien ejerce la soberanía para crear un ordenamiento jurídico Supremo, denominado Constitución, que refleje la realidad de los habitantes del territorio sobre el que se encontrará vigente.

El acto constituyente puede ser clasificado en tres momentos, tal y como lo señala el jurista argentino Sánchez Viamonte<sup>39</sup>, a saber:

- a) *El Acto Constituyente que es el hecho o hechos en los que se manifiesta una voluntad política, cuya eficacia permite al pueblo organizarse en sociedad civil o Estado.*
- b) *El Poder Constituyente, que consiste en la suprema capacidad y dominio del pueblo sobre sí mismo al darse, por su propia voluntad, una organización política y un ordenamiento jurídico.*
- c) *La Constitución que es, al mismo tiempo, organización del Estado y orden jurídico para la sociedad.*

Momentos que pueden darse de forma aislada o conjuntamente sin que por tal motivo reste validez o eficacia a la norma constitucional que como consecuencia del acto Constituyente se genere.

La realización de una Constitución es un trabajo que no puede ser encomendado a la generalidad del pueblo, pues, éste, a pesar de ser su atributo principal, existiría una deficiencia operativa, es decir, la redacción de una Constitución necesita de

---

<sup>38</sup> Burgoa, Ignacio, Op. Cit, p.249.

<sup>39</sup> Sánchez Viamonte, Carlos, *Poder Constituyente*, s.l., s.e. 1957, obra citada por Burgoa, Ignacio, Op. Cit, p.253.

ciertos conocimientos jurídico-políticos para ser establecidos en el ordenamiento deseado, y si ese trabajo se queda al arbitrio de una población completa, la Constitución tardaría tanto tiempo en concluirse, que se corre el riesgo de nunca culminar con la elaboración de la Constitución, pero que durante la vigencia de dicho ordenamiento los mismos sean respetados.

Toda Constitución positiva debe ser el elemento normativo en que trascienden las potestades de autodeterminación y autolimitación de la soberanía popular, las que se hacen efectivas mediante el Poder Constituyente.

El ejercicio de la voluntad del pueblo, mediante la creación de la Constitución a través del Poder Constituyente, solo puede ser concluido con la comisión por parte del titular de la soberanía, (en el caso de México) por parte del pueblo, para que sea éste quien elija entre los individuos especialistas, una comisión, asamblea, grupo o forma de organización que estimen pertinentes para ser considerado como los representantes que se dediquen a materializar los móviles de lucha que originaron la revolución, con lo cual sean plasmados en la Constitución.

Aquellos miembros que se encarguen del proyecto de Constitución deberán de ser cuidadosos de cumplir con la ideología que tuvo a bien triunfar, y sobre todo, comisionarlos para tan importante labor. Una Constitución que no refleje el pensamiento del pueblo soberano que decidió otorgar su voluntad para la creación de una Constitución, con el único fin de regular sus relaciones sociales, será un ordenamiento que carezca de eficacia; para evitarlo el pueblo se debe de encargar de vigilar que los móviles de lucha son realmente plasmados en su nueva Constitución.

### **II.1.3. Supremacía Constitucional**

El principio de supremacía constitucional es considerado como la cualidad que inviste a la Constitución de ser la norma suprema, sobre la que no existe ordenamiento alguno, más que la voluntad del pueblo, que, en ejercicio de la soberanía, creó dicha norma fundamental.

En términos lingüísticos, según la Real Academia Española "*supremacía*" significa grado Supremo en cualquier línea, así como preeminencia, es decir superioridad jerárquica. Por su parte Kelsen<sup>40</sup>, sostenía que el fundamento y validez de todo orden jurídico se encuentra en las disposiciones de carácter constitucional, situación que ilustró mediante su famosa pirámide kelseniana, en donde situaba a la Constitución en el punto más alto, y de la cual, derivan todos y cada uno de los cuerpos normativos.

---

<sup>40</sup> Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, s.e. 1949, p.96-98, obra citada Burgoa, Ignacio, Op. Cit, p.358.

En nuestra Constitución, el principio de supremacía constitucional se encuentra previsto en el artículo 133, mismo que establece los siguiente:

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

Dicho artículo solo ha sufrido dos reformas, la primera en 1934, la segunda en 2016, junto con el paquete que transformó al Distrito Federal, para pasar de un territorio autónomo a entidad federativa denominada Ciudad de México.

La primera reforma tuvo como objetivo clarificar qué entre la Constitución y los tratados internacionales, prevalece la primera; la segunda cambio la referencia de “estados” por “entidades federativas”, sin que por ningún motivo se viera afectada la supremacía constitucional.

La Constitución como ordenamiento Supremo cuenta con las bases y principios de todo el sistema jurídico nacional, en palabras de Kelsen<sup>41</sup>, es la fuente de validez, de la cual, derivan las leyes secundarias que conforman el derecho positivo de la nación.

En palabras del expresidente de la República José María Iglesias quien estuvo en funciones para 1876, participó en la promulgación de la Constitución de 1857, y sostenía “sobre la Constitución, nada; bajo la Constitución, todo”, primicia que claramente establece que la Constitución es el ordenamiento Supremo al que las normas emanadas del Congreso de la Unión, reglamentos, constituciones de los estados, deben de ajustarse sin contradecirle. Por su parte, los tratados internacionales, sumados a este orden jerárquico, deben ser celebrados conforme a la Constitución, es decir su normatividad no deben de contravenir la Constitución, ya que su aplicación significaría la vulneración de la soberanía.

Además del principio de supremacía constitucional, el artículo 133 establece el orden jerárquico de las normas en México, que en relación con los diversos 70, 72, 103 y 124, se concreta el siguiente: i) Constitución, ii), Leyes de Congreso de la Unión iii) leyes federales y locales, iv) Tratados Internacionales, iv) reglamentos y v) acuerdos y decretos.

Las normas emanadas del Congreso de la Unión pueden ser agrupadas como orgánicas, reglamentarias y ordinarias. Las orgánicas se refieren a la estructuración de órganos y entidades del poder público; las segundas, son las que derivan

---

<sup>41</sup> Ídem.

directamente de las disposiciones constitucionales, tal como lo hace la Ley de Amparo; finalmente las ordinarias se refieren a aquellas que pueden válidamente ser expedidas por el Congreso de la Unión. Para el caso de contradicción entre cualquiera de las anteriores, prevalecerá la que se encuentre conforme a la Constitución, en caso de que ambas normas se encuentren de acuerdo con la Ley Suprema, prevalecerá la de posterior creación, independientemente de Ley de que se trate, lo anterior con base en el principio de derecho que versa “*la ley posterior deroga a la ley anterior*”.

Existe otro criterio para clasificar a las normas que emanan del Congreso, en palabras del constitucionalista Mario de la Cueva, existen dos tipos de leyes federales a) constitucionales, las que emanan directamente de la Constitución y b) ordinarias, las que emanan formalmente de la Constitución. Sostiene que las leyes constitucionales son “*normas que hacen explícito el sentido pleno de los textos constitucionales*” “*el cuerpo y alma de la Constitución que se expanden, determinando, precisando y diciendo con la mayor claridad en todos sus detalles lo que son y lo que significan*”<sup>42</sup>

Además de lo dispuesto en el artículo 133 en mención, la Constitución reitera su grado Supremo en todo su texto, tal y como aparece en los artículos siguientes:

**Artículo 128.** *Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.*

La supremacía constitucional es un principio que debe ser respetado por todo funcionario público, inclusive por el presidente de la República, claros ejemplos de lo anterior, y que se encuentran expresamente establecidos en la propia Constitución son los siguientes:

**Artículo 87.** *El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande."*

Tal y como el presidente de la República asume la obligación de guardar y hacer guardar la Constitución, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se encuentran obligados en mismos términos, lo que ejemplifica el hecho que los funcionarios públicos, en términos del artículo 128 antes descritos deben de protestar la protección a la Constitución, como ordenamiento Supremo de la nación.

---

<sup>42</sup> Cueva, Mario de la, *Op. Cit.* p.107

**Artículo 97.** *Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.*

*La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado Federal.*

*La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los Magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.*

*Cada cuatro años, el Pleno elegirá de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior.*

*Cada Ministro de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Senado, en la siguiente forma:*

*Presidente: “¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?”*

*Ministro: “Sí protesto”*

*Presidente: “Si no lo hicierais así, la Nación os lo demande”.*

*Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal.*

*Si por cualquier circunstancia el Presidente no pudiere rendir la protesta en los términos del párrafo anterior, lo hará de inmediato ante las Mesas Directivas de las Cámaras del Congreso de la Unión.*

*En caso de que el Presidente no pudiere rendir la protesta ante el Congreso de la Unión, ante la Comisión Permanente o ante las Mesas Directivas de las Cámaras del Congreso de la Unión lo hará de inmediato ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

La Constitución como ordenamiento Supremo, producto de la voluntad y soberanía del pueblo, se convierte en la base jurídica sobre la cual el sistema jurídico mexicano reside.

Así como la doctrina, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido mediante tesis, los alcances, efectos y características del concepto de supremacía, tales como:

***Época: Novena Época***

***Registro: 1011667***

***Instancia: Primera Sala***

***Tipo de Tesis: Jurisprudencia***

***Fuente: Apéndice de 2011***

***Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Décima Cuarta Sección - Seguridad jurídica***

***Materia(s): Constitucional***

***Tesis: 375***

***Página: 1385***

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

*En el mencionado precepto constitucional no se consagra garantía individual alguna, sino que se establecen los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, hechos por el Presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debiendo los Jueces de cada Estado arreglarse a dichos ordenamientos, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en Unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben*

*predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución Local correspondiente, pero sin que ello entrañe a favor de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, facultades de control constitucional que les permitan desconocer las leyes emanadas del Congreso Local correspondiente, pues el artículo 133 constitucional debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.*

La Suprema Corte sostiene que la supremacía es efecto del ejercicio soberano del poder, dado que la Constitución es creada a raíz del ejercicio de soberanía mediante el poder constituyente para la creación del ordenamiento jurídico que regulará la estructura jurídica del país.

De tal suerte que la supremacía no debe de ser tácita, sino expresa, en México, tal y como hemos visto se reparte a través de todo el texto constitucional, y puntualmente en el mencionado artículo 133. La Constitución, al ser un ordenamiento superior, no debe de aceptar modificación o reforma mediante el proceso legislativo común, pues tal situación implicaría una violación al principio aquí expuesto, en su lugar, debe de existir, un proceso especial que permita la enmienda al texto. En nuestra Constitución, existe un proceso de reforma previsto en el artículo 135, el cual, forma parte fundamental del presente trabajo, basta señalar para efectos de esta sección que nuestra Carta Magna lo prevé y aplica.

Por otra parte, a raíz de la reforma de 1934, los tratados internacionales, independientemente de su naturaleza, siempre que significarán una protección mayor al Individuo, se colocaron jerárquicamente, por encima de las leyes generales y federales, es decir, que la aplicación de un tratado internacional sería prioritaria sobre las leyes secundarias en caso de la protección efectiva del mexicano, siempre dentro de los límites constitucionales.

Los tratados no siempre se encontraron por debajo de la Constitución, pues entre 1934 y 1992, se mantuvieron en mismo nivel que las normas emanadas del Congreso de la Unión, lo que en la doctrina se conoce como dualismo, sin embargo, la Corte abandonó tal corriente, inclinándose por el monismo internacional que no es otra cosa que darles un escalafón superior a los tratados internacionales sobre la legislación interna.

Cabe mencionar que con la reforma de 2011, respecto a los derechos humanos o bien, derechos fundamentales del hombre, dichos acuerdos internacionales cobraron mayor valor como normatividad aplicable en el territorio nacional; pues se convirtieron en el mecanismo por virtud del cual, aquellos derechos no previstos por nuestra Constitución, pero que no la contravengan, podrán ser aplicados en beneficio del hombre (principio *pro hominem*), es decir, equiparables al nivel

constitucional, únicamente por lo que hace a tal situación, sin que por ello se consideren en su totalidad superiores a la Constitución. La Suprema Corte de Justicia de la nación se ha pronunciado al respecto:

**Época: Décima Época**

**Registro: 2014332**

**Instancia: Primera Sala**

**Tipo de Tesis: Jurisprudencia**

**Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación**

**Libro 42, Mayo de 2017, Tomo I**

**Materia(s): Constitucional**

**Tesis: 1a./J. 37/2017 (10a.)**

**Página: 239**

### **INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA.**

*A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la supremacía normativa de la Constitución no se manifiesta sólo en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas, sino también en la exigencia de que tales normas, a la hora de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con los preceptos constitucionales; de forma que, en caso de que existan varias posibilidades de interpretación de la norma en cuestión, se elija aquella que mejor se ajuste a lo dispuesto en la Constitución. En otras palabras, esa supremacía intrínseca no sólo opera en el momento de la creación de las normas, cuyo contenido ha de ser compatible con la Constitución en el momento de su aprobación, sino que se prolonga, ahora como parámetro interpretativo, a la fase de aplicación de esas normas. A su eficacia normativa directa se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas. Este principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento con la Constitución, reiteradamente utilizado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una consecuencia elemental de la concepción del ordenamiento como una estructura coherente, como una unidad o contexto. Es importante advertir que esta regla interpretativa opera con carácter previo al juicio de invalidez. Es decir, que antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella*

*un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional. En esta lógica, el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse. Así el juez ha de procurar, siempre que sea posible, huir del vacío que se produce cuando se niega validez a una norma y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse aquella que salve la aparente contradicción. Ahora bien la interpretación de las normas conforme a la Constitución se ha fundamentado tradicionalmente en el principio de conservación de ley, que se asienta a su vez en el principio de seguridad jurídica y en la legitimidad democrática del legislador. En el caso de la ley, fruto de la voluntad de los representantes democráticamente elegidos, el principio general de conservación de las normas se ve reforzado por una más intensa presunción de validez. Los tribunales, en el marco de sus competencias, sólo pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando no resulte posible una interpretación conforme con la Constitución. En cualquier caso, las normas son válidas mientras un tribunal no diga lo contrario. Asimismo, hoy en día, el principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, se ve reforzado por el principio pro persona, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme en aquellos escenarios en los cuales, dicha interpretación permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo que puede provocar una declaración de inconstitucionalidad de la norma.*

Finalmente, cabe mencionar que en caso de que alguna norma secundaria que se encontrara en franca contradicción con la Constitución deberá de interpretarse de tal forma en que no se oponga a la Constitución, pues de hacerlo así, se vulneraría el principio antes mencionado, y prevalecerá en todo momento las disposiciones constitucionales, o bien, cuando lo amerite, los tratados internacionales, únicamente cuando se vulneren, ya sea, derechos fundamentales o bien derechos humanos, en cuyo caso se aplicará la norma que dé el mayor beneficio al individuo.

Aunado a lo anterior, como garantía para prevalecer el principio de supremacía constitucional, el propio ordenamiento Supremo, habilita tres procedimientos, el juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional, lo que solo enunciamos por no ser objeto de la presente investigación.

#### **II.1.4. Factores Reales del Poder y decisiones político-fundamentales.**

En un inicio, previo a la existencia de la Constitución, el Poder Constituyente, es el encargado de gestar este ordenamiento, con base en los mandamientos sociales, culturales y políticos del pueblo, en ejercicio de la soberanía.

Sin embargo, no todas las situaciones previstas en las constituciones son conceptos que puedan mantenerse inamovibles, en otras palabras, los pueblos del mundo se encuentran en constante cambio, debido a elementos metajurídicos, como son lo económicos, políticos, cultural y social, lo que trae como consecuencia las modificaciones a las leyes y constituciones para aplicar tales mutaciones.

Como hemos visto, la Constitución es el producto de la conjunción de ideales de una mayoría que busca el bienestar de la colectividad, sin embargo, una vez que se encuentra vigente la Constitución, y que la sociedad camina juntamente con sus ordenamientos jurídicos, diversos factores propician que las modificaciones o reformas a la Constitución adopten determinado rumbo, estos factores, en palabras de Fernando Lasalle<sup>43</sup> se denominan, Factores Reales del Poder.

Los Factores Reales del Poder, según su raíz etimológica pueden definirse como *“factor el que hace alguna cosa y real, lo que está en la cosa o pertenece a ella. En ese sentido, se puede hablar de que los “factores reales del poder son los elementos diversos y variables que se dan en la dinámica social de las comunidades y que determinan la creación constitucional en un cierto momento histórico y condicionan la actuación de los titulares de los órganos del Estado en lo que respecta a las decisiones que éstos toman en el ejercicio de las funciones públicas que tienen encomendadas”*.<sup>44</sup>

Ferdinand Lasalle, sostiene que los factores reales del poder son esa fuerza activa y eficaz que forma todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser en sustancia más que tal y como son;<sup>45</sup> y que para para la existencia de una Constitución real y efectiva, que carezca de ser una simple hoja de papel, es necesario que los factores reales del poder sean partícipes del ajuste constitucional a la realidad.

Concretamente los factores reales del poder se encargan de presionar políticamente con la finalidad de que su peso, sea transcrito en determinadas disposiciones legales, que en este caso deben de ser constitucionales, los que, por su investidura sientan las bases sobre la ideología en un Estado en determinado momento histórico. Estos Poderes se manifiestan en los ámbitos económicos, culturales, religiosos y políticos y cambian según el momento en el que se encuentre el país.

---

<sup>43</sup> Lasalle, Ferdinand, *Op. Cit.*, p.51.

<sup>44</sup> Burgoa, Ignacio, *Op. Cit.* p.349.

<sup>45</sup> Lasalle, Ferdinand, *Op. Cit.* 51.

Por otra parte, como se encuentran las decisiones jurídico-fundamentales, elementos que se convierten esenciales para la producción de reformas y enmiendas a la Constitución, las que, además, son un reflejo de la supremacía y rigidez constitucional. Pueden ser definidas como *“los principios básicos declarados o proclamados en la Constitución los que expresan postulados ideológico-normativos, que denotan condenadamente los objetivos mismos de los mencionados factores reales del poder”*.<sup>46</sup>

Parafraseando a otro jurista mexicano como Jorge Carpizo, quien ha sostenido que *“las decisiones fundamentales son principios que se han logrado a través de luchas, parte de la historia de la humanidad y su anhelo de libertad”*.<sup>47</sup>

Asimismo, Schmitt<sup>48</sup> antepone dos conceptos confusos, las leyes constitucionales, y las partes dogmáticas de la Constitución, distinción esencial en la teoría de la Constitución, donde es claro que las primeras solo pueden ser modificadas por Poderes constituidos, mientras que aquellas decisiones fundamentales contenidas en la parte dogmática de las constituciones solo son modificables por el poder Constituyente o la soberanía popular.

Difícilmente podrán clasificarse las decisiones fundamentales, pues en cada país y ordenamiento son distintas, no obstante, conforme a la Constitución vigente<sup>49</sup>, podríamos enumerar a las siguientes:

- a) Políticas: Soberanía popular, forma de Estado (Federal), forma de gobierno (representativa, democrática, laica).
- b) Jurídicas (limitación del poder público para con los ciudadanos, así como la implementación de garantías que impliquen la protección ante abusos, tal como el juicio de amparo).
- c) Sociales (establecimiento de derechos en favor de sectores desprotegidos, obreros y campesinos).
- d) Económicas (propiedad del Estado de los recursos naturales específicos)
- e) Culturales (enseñanza y educación del pueblo).
- f) Religiosas (libertad de creencias y cultos, laicidad en los tres órdenes de gobierno).

Se puede decir que son estas decisiones fundamentales las que se consideran hechas por el poder Constituyente, que, en ejercicio de la soberanía popular, logró plasmar en la Constitución aquellas inquietudes y proclamos de la sociedad; en México, estas decisiones son el resultado de la revolución mexicana decisiones que no deben ser modificadas.<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> Burgoa, Ignacio, *Op. Cit.* p.353.

<sup>47</sup> Carpizo, Jorge, *Op. Cit.* p. 134.

<sup>48</sup> Burgoa, Ignacio, *Op. Cit.*, p.353.

<sup>49</sup> Burgoa, Ignacio, *Op. Cit.* p.355-356.

<sup>50</sup> Véase capítulo I.2.

### II.1.5. Rigidez y Flexibilidad.

Es menester estudiar la rigidez y flexibilidad constitucional, principios que no son considerados como un indicador de clasificación de constituciones, sino como garantía la efectividad y fortalecimiento de supremacía constitucional; es decir tanto rigidez como supremacía deben de coexistir para asegurar el imperio de la Constitución.

Rigidez constitucional es el atributo jurídico por virtud del cual una Constitución puede ser enmendada, modificada o reformada mediante un procedimiento diverso del legislativo ordinario, con la reunión de autoridades y organismos distintos de cualquier poder constituido; los que deberán de ser facultados por la Constitución. Contrario a lo anterior, la flexibilidad constitucional, significa la ausencia de rigidez, lo que trae como consecuencia la facilidad de que es susceptible cualquier Constitución de ser modificada mediante el proceso ordinario legislativo con el que se genera las leyes secundarias.

En la mayoría de los casos, la rigidez constitucional se presente en aquellos ordenamientos supremos que sean escritos, sin embargo, existen excepciones como en el sistema británico, en donde la Constitución no es escrita, sin que por tal motivo se encuentre ausente el principio de rigidez constitucional. Durante la primer etapa del siglo XX se creía que la ausencia de cualquier disposición que hablará de la rigidez, era sinónimo de que el texto fundamental se mantendría perene y sin posibilidad de ser reformado; lo que es falso, pues la inexistencia de disposición expresa de la rigidez, implica que las Constitución pueda ser modificada por el proceso regular u ordinario para creación de leyes, en otras palabras, la carencia de procedimiento para reformar se traduce, no en su la forma de modificarse, pero en su transformación en una constitución flexible.

En nuestro país el principio de rigidez constitucional se encuentra previsto en el artículo 135:

**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.*

El artículo anterior establece la posibilidad de reforma de la Constitución, siempre y cuando la iniciativa sea votada favorablemente en la proporción establecida por el Congreso de la Unión, así como por la mayoría de las legislaturas de los estados, con lo que se preserva el principio Federal del pacto federal, al permitir la

participación de todas las entidades federales, o lo que es lo mismo, el ejercicio de la representación del pueblo como único titular de la soberanía nacional.

Conforme lo anterior, el artículo 135 debe de ser analizado integralmente con los diversos 39 y 40, mismos que estatuyen que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, lo que se traduce en que el pueblo es el único facultado, para reformar la Constitución, ya sea mediante sus representantes, como es México, o en el caso de otras naciones que así lo permitan, mediante el referéndum o iniciativa.

La finalidad de la rigidez constitucional, sin que por tal motivo se confunda con los efectos de esta, son dos, uno inmediato y el otro mediato. El fin inmediato es que la Constitución no cambie a merced de un grupo de representantes ocasionales, con lo que se asegura que la enmienda, modificación o reforma sea realizada cualitativamente. Por otra parte, la mediatez es la protección de modificaciones impulsadas por opiniones políticas banales sin fundamento, es decir instar al órgano facultado para la reforma es un proceso, no una conferencia de prensa, con lo que se aseguran los derechos de aquellas minorías.

La naturaleza constitucional del fenómeno de rigidez es complejo visto desde el punto de vista de sus efectos, coexisten dos consecuencias i) derivada de un procedimiento especial, y la ii) resistencia constitucional a ser modificada.

Desde el punto de vista del proceso especial para la reforma o enmienda de la Constitución, las consecuencias de la rigidez constitucional son: i) El procedimiento para la modificación o reforma de la Constitución es distinto del que utiliza el legislador ordinario para crear normas, con lo que se garantiza la prohibición a las normas secundarias para cambiar la Constitución, y no la dificultad de la propia reforma, es decir se asegura el nivel jerárquico Supremo de la Constitución, así como ii) las normas que devienen de premisas constitucionales, no pueden asignárseles un valor superior, a menos que su creación hubiere sido mediante el proceso especial para reforma o modificación de la Constitución, de lo contrario encuentran su lugar por debajo de la Carta Magna.

El segundo punto aterriza sobre los obstáculos que las propias constituciones contienen para restringir, así como delimitar el proceso de enmienda, modificación y reforma. En ese sentido la rigidez puede ser, según los obstáculos y candados, en grado distinto, lo que incide en la existencia, conjunta o separadamente, de cualquiera de los elementos subjetivos, procesales, temporales y materiales.

*a) Subjetivos*

*a. Existe un cuerpo legislativo específico para llevar a cabo la reforma, el cual debe de ser distinto del facultado para realizar las normas y leyes secundarias.*

*b. La votación de la enmienda o modificación debe de ser sometida a dos cuerpos legislativos consecutivos, en otras palabras, un solo*

*órgano legislativo no puede iniciar y sancionar la enmienda constitucional.*

*Asimismo, podemos encontrar que en aquellos estados en donde su forma de gobierno es esencialmente democrática, se puede presentar los siguiente:*

- a. Para el caso de que el poder constituyente hubiese recaído sobre el pueblo, existe la tendencia de que los representantes sean elegidos de forma directa, para con eso, asegurar que la voluntad del pueblo se está ejercitando como debe. Asimismo, cabe la posibilidad, depende del país de que se trata, que el pueblo ejercite el referéndum o la iniciativa para convalidar las decisiones de los representantes.*
- b. En caso de que el poder constituyente recayera sobre algún órgano representativo constituido existe la posibilidad de confusión, pues el parlamento puede, válidamente ejercer la función de reformas a la Constitución, o bien de legislador ordinario.*

*b) Procesales.*

- a. Iniciativa de enmienda, modificación o reforma.*
  - i. Reducida. Existe restricción de quienes pueden realizar propiamente una iniciativa para la reforma de la Constitución, es decir delimitar a un grupo específico que pueda iniciar la misma, además de carecer del derecho de discusión a aquellos sujetos fuera del selecto órgano.*
  - ii. Otra posibilidad es facultar al órgano legislativo ordinario, siempre y cuando exista una variante que permita su distinción para presentar la iniciativa.*
- b. Decisión acerca del principio de revisión. Establecer un órgano con la potestad suficiente para decidir si procede o no la iniciativa de reforma.*
  - i. Queda facultado el poder legislativo, con requisitos superiores a los previstos para su legislación ordinaria como por ejemplo, un número de aceptación mayor que del ordinario, en nuestro país esto se hace presente con el requerimiento de las dos terceras partes a favor del Congreso de la Unión.*
  - ii. El pueblo puede aprobarlo por cualquiera de sus manifestaciones, ejemplo referéndum.*
  - iii. Por la institución de algún Órgano creado exclusivamente para presentar las iniciativas, el cual cumple con los requerimientos*

*en cada país, suficientes para considerar digna la iniciativa de reforma.*

- c. Operación de Revisión propiamente dicha, lo que significa cumplir con los requisitos que permitirán la reforma, la iniciativa, según el derecho constitucional puede ser a cargo, de cualquiera de las dos cámaras e inclusive del pueblo, su aprobación en primera instancia recae sobre las dos terceras partes del Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, y en segunda instancia por la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas.*

*c) Temporales*

- a. La existencia de una restricción para poder realizar reformas en determinado periodo, es decir, que constitucionalmente ordenará que la misma no podría ser modificada en determinado lapso y hasta otro plazo de tiempo generalmente desde la promulgación de esta.*
- b. Fijación de plazos para la deliberación de la reforma, es decir, que necesariamente el transcurso del tiempo permite la promulgación de la reforma, este elemento puede complementarse con unos subjetivo, pues válidamente puede ordenarse que sean tres legislaturas las que deben de estudiar la reforma, lo que en tiempo significaría la duración en el cargo de los miembros; si México fuera el caso, el paso de tres legislaturas importa nueve años.*
- c. La limitante que, para el caso de presentarse algún peligro de guerra, invasión u otro de naturaleza análoga, la Constitución no podrá ser enmendada durante dicho periodo.*
- d. Asimismo, puede darse el caso de que la Constitución obligue a ser revisada durante determinado periodo de tiempo, es decir, que cada cantidad de años, se realiza una revisión integral, para buscar aquellos preceptos que no se ajusten con la realidad del Estado.*

*d) Materiales*

*Los elementos materiales para restringir las reformas residen esencialmente en las cláusulas de intangibilidad, es decir, establecer lineamientos sobre cuales artículos atentan directamente contra la estructura constitucional, también llamadas como de hiper-rigidez, las que generalmente recaen a la forma de Estado y de gobierno<sup>51</sup>.*

En resumidas cuentas, la rigidez constitucional es la garantía que la permite a la supremacía constitucional existir, y con ello darle imperio a tal ordenamiento,

---

<sup>51</sup> Díaz Ricci, Sergio, et al, *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, s.f., p. 570-577

generalmente se presenta en constituciones escritas, y por lo menos, doctrinalmente, permite no dejar la soberanía popular al arbitrio de un grupo reducido de políticos que pretenda modificar la Constitución sin precedentes.

### **II.1.6. Inviolabilidad de la Constitución.**

La inviolabilidad constitucional es un concepto que debe asociarse directamente con los de poder constituyente, legitimidad, supremacía y fundamental de la Constitución, y significa, en palabras del maestro Burgoa<sup>52</sup>, *imposibilidad jurídica de que la Constitución sea desconocida, cambiada o sustituida por fuerzas que no emanen del poder constituyente o por grupos o personas que no expresen la voluntad mayoritaria del pueblo*".

Tal principio se encuentra previsto en el artículo 136 de la Constitución, mismo que a continuación transcribimos:

**Artículo 136.** *Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público, se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.*

Como es de observarse el artículo anterior reconoce que la Constitución no es eterna, es decir que puede ser desconocida e inclusive llegar a su extinción, siempre y cuando exista la fuerza suficiente para llegar a tal objetivo. Estudiaremos en el presente trabajo que la Constitución es susceptible de reformas, las que obedecen a la adecuación de la realidad social al orden normativo, pero que las mismas no pueden transformar completamente la Constitución, sino que su objetivo es actualizarse.<sup>53</sup>

El presente precepto asegura la existencia de la Constitución, a merced de las mayorías, es decir, del ejercicio de la soberanía popular, no obstante lo anterior, en el momento en que la mayoría considere que la Constitución no cumple con sus objetivos, o bien existe una disrupción social tal, que impide la vida en el Estado, la Constitución vigente, reconoce la rebelión o revolución como método idóneo para destruir el orden Constitución, lo que traería como consecuencia la creación de un orden constitucional que se adecuara a los objetivos de dicha revolución.

Ahora bien, el principio de inviolabilidad previsto en nuestra Constitución, reconoce la posibilidad del derrocamiento mediante aquella revolución efectiva que así logre su objetivo, sin embargo, en caso de presentarse aquellos movimientos pseudo

---

<sup>52</sup> Burgoa, Ignacio, Op. Cit, p.387.

<sup>53</sup> Véase capítulo III.

revolucionarios, la Constitución se mantiene firme, quien además promete sancionar en los términos legales aplicables, (de acuerdo a la legislación penal vigente) por aquellos delitos de sedición, asonada, motín y la rebelión, con lo que se asegura que la Constitución se mantiene vigente ante minorías que solo busquen intereses particulares.

Por tal motivo, en palabras del maestro Burgoa<sup>54</sup>, solo se considerarán como revoluciones, las que el objetivo principal sea romper con el *statu quo*, aquellas que, mediante la concurrencia popular mayoritaria, con el consentimiento del pueblo, sea expreso o tácito, persigan un mejoramiento social en las esferas jurídicas, políticas, sociales, económicas o culturales, las que, además, deberán de perseguir el mejoramiento de las mayorías. No puede considerarse a un movimiento como revolucionario si:

- a. Su tendencia no es destruir o sustituir cualquier situación legal por medios no previstos para su alteración.
- b. Esa tendencia sea con el objetivo de mejorar
- c. Llevan implícitos los ideales de un nuevo orden constitucional, o bien, el restablecimiento del ya existente.
- d. El movimiento violento sea respaldado por la mayoría.

Toda revolución para serlo debe de manifestarse de manera violenta, pues no son consideradas las revoluciones aquellas que parcialmente se ajustan a las reglas previstas para las modificaciones constitucionales, en cuyo caso solo podría considerarse, como meros movimientos sociales pacíficos. Resulta ser que la estrecha relación que existe entre el principio de inviolabilidad constitucional con los de soberanía y poder Constituyente es la posibilidad del pleno ejercicio de la soberanía, al ser el pueblo sobre quien esencial y originariamente recae tal principio, es decir, el artículo 136 debe de ser asociado con el diverso 39 constitucional.

### **II.1.7. Interpretación Constitucional**

La idea de un sistema jurídico no podría percibirse sin la existencia de la interpretación de la norma. Es esta acción del intelecto del ser humano, que permite comprender el sentido de la norma, así como la repercusión que pudiere tener en la realidad.

García Máñez,<sup>55</sup> señala que interpretar “*es desentrañar el sentido de una expresión, por esta última entiende el conjunto de signos que pueden conllevar a una significación*”. Sostiene que la interpretación no es la materialidad de los signos, sino el sentido de estos, es decir su significación.

---

<sup>54</sup> Burgoa, Ignacio, Op. Cit, p.387-388

<sup>55</sup> García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Porrúa, 2011, p.327.

Verbigracia, en una conversación entre dos sujetos, el primero de ellos, el emisor, expresa su idea de acuerdo con su lenguaje, es decir su intención la materializa, ésta última no es el objeto de interpretación, si no el lenguaje empleado.

Para Héctor Fix Zamudio, previo al estudio del concepto de interpretación, explica el choque existente entre el poder legislativo como único interprete de la Constitución, y los jueces. Pues es de observarse que previo a la aparición del concepto de interpretación como lo conocemos, los jueces eran parte de una mecánica legal, en la que solo podían aplicar la ley de forma gramatical, pues se pensaba que el único facultado para la interpretación de la norma jurídica era el poder legislativo.

Sin embargo, pasado el tiempo, los jueces, jugaban un papel fundamental en la aplicación del derecho, lo que trajo como consecuencia, el inicio del trance para ser considerado como el verdaderamente facultado para aplicar el derecho, pues si bien no es el creador de la norma jurídica, también lo es, que, por su vista, deben de resolverse las controversias suscitadas, y que, al tratarse de un ser humano, este le inyecta el raciocinio suficiente para resolver conforme a su experiencia.

Francesco Carnelutti sostenía que *“El juez es la figura central de derecho. Un ordenamiento jurídico se puede pensar sin leyes, pero no sin jueces”*.<sup>56</sup>

Así Fix Zamudio sostiene que la interpretación es la operación necesaria para desentrañar el sentido de la norma jurídica la finalidad del interprete consisten en la comprensión del sentido de las formas de expresión de que hacen uso los órganos creadores del derecho.<sup>57</sup>

El ilustre profesor Burgoa, señala que se entiende por interpretación a la *“operación intelectual consistente en determinar el alcance, la extensión, el sentido, o el significado de cualquier norma”*, asimismo puntualiza la finalidad conceptualizándola como *“acción unilateral del intelecto que humano que tiene como finalidad establecer o declarar el sentido, alcance, extensión o significado de cualquier norma jurídico(sic)”*.<sup>58</sup>

Por su parte, Linares Quintana<sup>59</sup>, argentino que se dedicó al estudio de la interpretación en América Latina, sostiene que la *“interpretación constitucional obedece a un contenido teleológico y finalista, con miras a un criterio amplio, liberal, y práctico, a considerar a la Ley Suprema como un conjunto armónico en la que*

---

<sup>56</sup> *Diritto consuetudinario e diritto legale*, rivistadi Diritto Processuale, Padona, año XVIII, núm4, octubre-diciembre de 1963, p530, obra citada por Fix-Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona Salvador, Op. Cit,p.157

<sup>57</sup> Fix-Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona Salvador, Op. Cit. p. 157.

<sup>58</sup> Burgoa, Ignacio, Op. Cit. pág. 394.

<sup>59</sup> Linares, Quintana, *Tratado de derecho constitucional argentino y comparado, s.l., s.e., s.f.* citado por Fix-Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona Salvador, Op. Cit, p. 169

*coexisten las disposiciones y principios establecidos por el Constituyente permanente con las condiciones y necesidades propias de la época de aplicación”.*

Toda norma jurídica es sujeta de ser interpretada, cualquier aseveración en contrario, impediría la esencia propia del Derecho, pues si bien la materia prima de la rama es los cuerpos normativos, leyes y ordenamientos, también lo es que el objeto son las relaciones humanas, las que son infinitas y nunca iguales.

Cabe mayor importancia cuando se trata de la interpretación de la Constitución, pues al considerarse como ordenamiento Supremo, es necesario que la base sobre la cual se encuentra el sistema jurídico mexicano se encuentre claro, o clasificable, para lo cual, la interpretación es el mecanismo pertinente para dilucidar el sentido de las disposiciones constitucionales.

Por su parte, Jorge Carpizo sostiene que la finalidad de la interpretación constitucional es *“proteger y defender lo más valioso que existe para cualquier hombre, su libertad y su dignidad”*.<sup>60</sup> Criterio que nos lleva a pensar que lo más valioso del hombre, es decir su libertad y dignidad son conceptos relacionados con la soberanía.

Ahora bien, cabe aclarar que la realidad constitucional plasmada en el texto normativo, a diferencia de la sociedad, se actualiza con menor rapidez, motivo por el cual, es necesario la aplicación de métodos de interpretación a efecto de dilucidar el sentido de la norma, así como dotar de vigencia y eficacia. Circunstancia tal que estudiaremos con la teoría del cambio constitucional, pero que, mencionamos en el presente, dado que en mayor medida los métodos de interpretación pueden ser auxiliares en la aplicación de la norma constitucional.

Existen diversos métodos de interpretación de la Ley, los cuales pueden emplearse simultáneamente, siempre y cuando el resultado sea en un mismo sentido, ya que en caso de que sea contradictorio, se tomará en cuenta el método con mayor jerarquía.

Los métodos de interpretación son los siguientes:

- a) Gramatical. Consiste en tomar el significado gramatical de las palabras empleadas en la norma jurídica. Es considerado como un método bastante sencillo, y poco confiable, pues el sentido de las palabras, en la mayoría de las ocasiones no son reflejo de la situación de hecho en concreto.
- b) Lógico: Es aquel por virtud del cual, la interpretación se centra en las ideas del contenido del precepto. Este método de interpretación es comúnmente empleado cuando existe un cambio semántico en la redacción de los dispositivos, pues las palabras pueden significar distintos conceptos; para lo cual, la lógica pretende esclarecer el sentido del problema.

---

<sup>60</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, México, Porrúa, 2013 p.61.

- c) Sistemático: Sin duda uno de los métodos mayormente empleados, y que constitucionalmente es muy socorrido, lo que obedece esencialmente al significado de Constitución como un todo, este método, se encarga de analizar el precepto de manera conjunta con todo el cuerpo normativo, pues a diferencia de ambos métodos anteriores, éste busca la armonización de distintos artículos que aclaren el sentido del estudiado.

En otras palabras, el presente es el resultado del sistema normativo al que se sujetan los preceptos, y sobre el cual, íntegramente es necesario hacer un análisis para descubrir el sentido de la norma interpretada.

Asimismo, resulta importante la aplicación de este método en materia constitucional, dada la delicadeza que un cambio en los preceptos de un ordenamiento con tan alto rango como lo es la Constitución provocaría, pues la alteración sin el estudio interpretativo acorde a la realidad podría implementar vulneraciones aquellas prerrogativas consideradas como esenciales o fundamentales.

- d) Causal-histórico: El presente consiste con la averiguación y determinación de todo los factores, elementos, circunstancias, causas o fines en que un momento dado de la vida de un pueblo hayan originado la proclamación de postulados o de principios básicos que forman el contexto esencial del ordenamiento constitucional.<sup>61</sup>

Es considerado como el mejor calificado para entender el alcance de los preceptos interpretados, pues tal y como su nombre lo define, reside sobre la premisa de la causa final, es decir, en la búsqueda del auténtico sentido de la norma.

El estudio de la causa final involucra el análisis del ser, modo de ser, y querer ser, pues solo con tales se puede dilucidar el alcance de las disposiciones.

Conforme a lo establecido en la Constitución existen dos órganos cuya interpretación constitucional tiene efectos normativos, así como de hecho en la realidad social.

El primer poder constituido es el Congreso de la Unión, tal y como lo faculta la fracción XXXI del artículo 73 constitucional,<sup>62</sup> el que permite la creación de leyes

---

<sup>61</sup> Burgoa, Ignacio, *Op. Cit.* p.396.

<sup>62</sup> **Artículo 73.** El Congreso tiene la facultad:  
[...]

interpretativas de la Constitución, es decir las derivadas directamente de artículos constitucionales. Tales leyes son parte de la legislación ordinaria del país, no cuenta con el carácter de constitucional, no obstante, deriven de un precepto constitucional.

La segunda interpretación es la que se da por parte del Poder Judicial de la Federación, cuando en estudio de las garantías accesibles a los individuos, resuelve sobre la constitucionalidad de los actos de autoridad, quienes cuentan con la facultad, en su caso, de inaplicar el acto de que se trate, o bien en tratándose de normas, inaplicaras.

Asimismo, la Suprema Corte, a partir de la famosa reforma judicial de 1994, se convirtió en el intérprete y protector de la Constitución. Facultad que impide a los órganos jurisdiccionales de menor rango, para intentar inaplicar la jurisprudencia de la Corte <sup>63</sup>, mediante la implementación del control de constitucionalidad y/o convencionalidad de la Constitución, lo que la convierte en el último intérprete de la norma fundamental.

Así como la interpretación es importante, actualmente se ha presentado un fenómeno que ayuda en la comprensión de los textos constitucionales, así como en los demás ordenamientos del sistema jurídico denominado, integración. La integración consiste en la facultad que se atribuye al juzgador para colmar las llamadas lagunas de la ley, lo que se hace presente en el momento en el que tiene que dictar un fallo no obstante que el legislador no previó, o no hay podido prever el caso particular sometido al conocimiento judicial.<sup>64</sup>

---

**XXXI.** Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

<sup>63</sup> **JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. NO ES SUSCEPTIBLE DE SOMETERSE A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y/O CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO POR ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE MENOR JERARQUÍA.** La obligación de las autoridades jurisdiccionales contenida en los artículos 10. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de realizar un control de constitucionalidad y/o convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos y dar preferencia a los contenidos en la propia Ley Suprema y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario contenidas en cualquier norma inferior, no contempla a la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque el artículo 94 constitucional establece que será obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales de conformidad con lo que disponga la ley y, en este caso, la Ley de Amparo así lo indica tanto en la abrogada como en el artículo 217 de la vigente; de ahí que no privan las mismas razones que se toman en cuenta para inaplicar una disposición emitida por el legislador cuando viola derechos humanos de fuente constitucional o convencional. Cabe precisar que en los casos en los que se pudiera advertir que una jurisprudencia del Alto Tribunal desatiende o contradice un derecho humano, cualquiera que sea su origen, existen los medios legales para que se subsane ese aspecto. En conclusión, aun partiendo del nuevo modelo de interpretación constitucional, no es posible determinar que la jurisprudencia del Máximo Tribunal del país pueda ser objeto de la decisión de un órgano de menor grado que tienda a inaplicarla, como resultado del ejercicio de control de convencionalidad ex officio, porque permitirlo daría como resultado que perdiera su carácter de obligatoria, ocasionando falta de certeza y seguridad jurídica.

<sup>64</sup> Fix-Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona Salvador, *Op. Cit.* p. 158.

La integración es comúnmente utilizada cuando el juez se encarga de estudiar y resolver algún asunto en concreto, es decir, alguna clase de litigio. Para efectos interpretativos y de revisión académica, la integración es poco utilizada.

Sin embargo, hablaremos de las divisiones que el Carnelutti<sup>65</sup> hace a la integración judicial. La primera, denominada autointegración, es aquella por virtud del cual el caso no previsto (laguna) se decide conforme a los principios extraídos del mismo sistema jurídico, es decir por las direcciones trazadas por el legislador; por otra parte, la segunda, hetero integración, la laguna se agota bajo el principio de equidad.

En su momento analizaremos la posibilidad que la interpretación brinda a la teoría de la modificación constitucional para implementar cambios, como la mutación constitucional, los que repercuten en la realidad social.

## **II.2. Federalismo Mexicano.**

En el capítulo anterior, el federalismo, fue estudiado como forma de estado, sin embargo, para la demostración que se pretende dar en el presente trabajo, es necesario que nos adentremos al estudio del Federalismo en México significa. En donde se incluya las implicaciones y trascendencia en el plano constitucional como una decisión jurídica fundamental, pues como se ha sostenido, la forma de estado es el reflejo de la soberanía popular.

En el muy particular caso del Federalismo mexicano, al margen de lo hasta ahorita estudiado, que se constituyen como los elementos esenciales del constitucionalismo en México, podemos, someramente, abordar las características principales que forman al federalismo.

El Federalismo mexicano no debe considerarse como una copia del estadounidense, no obstante, se adopten ciertos matices de aquel país, que ayudaron a formar la estructura estatal consagrada en el artículo 40 de nuestra Constitución.

En las siguientes secciones se intentará, someramente, los aspectos principales que caracterizan a nuestro sistema Federal.

### **II.2.1. Pacto Federal**

La Constitución mexicana en repetidas ocasiones, verbigracia en sus artículos 2 y 41 se refiere al Pacto Federal, sin que en ninguna parte lo defina, situación que nos obliga a acudir a la doctrina a efecto de dilucidar el significado de tal concepto.

---

<sup>65</sup> Niceto Alcaalá-Zamora y Castillo y Santiago Sentis Melondo, *Sistema de derecho procesal civil*, Buenos Aries, s.e.,1944, p. 127 citado por Fix-Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona Salvador, Op. Cit, p.160.

Bajo esa óptica, se puede entender que por pacto Federal se trata de la inclusión y delimitación explícita de las partes integrantes del sistema, puede ser de realidad histórica o bien innovación política.

Carlos F. Matute<sup>66</sup> sostiene que *“el pacto Federal implica la renuncia de los estados miembros a actos de soberanía, la aceptación de las limitaciones constitucionales ya absolutas o relativas, así como de la necesaria coparticipación de los distintos ámbitos de gobiernos en las decisiones sobre la organización del Estado”*.

En otras palabras, pacto Federal implica ceder y renunciar a cualidades que le permitirán a cada entidad ser independiente, cabe destacar que tal situación aconteció en los Estados Unidos de Norteamérica y no así en México.

Rescatemos lo relativo a las limitaciones constitucionales de las que habla Matute, las que han hecho presentes en los artículos constitucionales 108, 117 y 118.

Una característica principal del pacto Federal es la intervención por parte de cualquiera de los ámbitos de gobierno en el que hacer jurídico político de los otros, con la única finalidad de fortalecer la Unión, así como procurar el respeto entre la autonomía de las entidades federativas y que al efecto se dividen en dos clases:

- *Vinculativa: aquella que obliga al gobierno local o Federal a acatar un mandamiento del otro ámbito gubernamental.*
- *Coadyuvante: consiste en que un ámbito de gobierno ya sea por ministerio de ley o por convenio, realiza actividades tendientes a cumplir la legislación o facultades correspondientes del otro ámbito de gobierno<sup>67</sup>*

En ese orden de ideas el Pacto Federal se constituye como un elemento esencial del federalismo mexicano, sobre el cual reside la comunicación entre el ámbito de gobierno Federal, y el local, mismo que se encarga de regular de manera fáctica cuales son los límites de actuar de cada uno de los órdenes de gobierno.

Resulta importante resaltar que, en un régimen Federal, conforme al pacto Federal, es necesario tener delimitada el territorio de acción de cada una de las entidades federativas, así como una distribución de facultades entre los distintos ámbitos de gobierno.

La Constitución enuncia justamente la situación a la que nos referimos en los párrafos anteriores, por virtud de la cual, las entidades federativas, así como las autoridades federales coexisten en un mismo orden de gobierno, con sus respectivos límites.

---

<sup>66</sup> Matute González, Carlos F: Op. Cit, p.115.

<sup>67</sup> Matute González, Carlos, Op. Cit.p. 116.

Por ejemplo, el artículo 42, menciona cuáles serán los territorios considerados como federales, es decir, aquellos que se encuentran sometidos a la legislación Federal, y no a la autonomía cualquiera de las entidades federativas.

El artículo 43 constitucional, señala cuáles serán los estados miembros de la federación, es decir las entidades federativas, como vimos en el capítulo anterior, en el caso de México, la creación del Estado Federal fue gracias a la descentralización del poder central en distintas unidades que se convirtieron en entidades federativas reconocidas como tal en la Constitución.

Por último, el artículo 121 es considerado como un elemento esencial en el sistema Federal mexicano, pues su contenido precisamente habla de las intervenciones entre entidades federativas, es decir, específicamente del principio “*full, faith and credit*” que en términos generales sostiene que los actos de cualquier entidad se considerarán válidos en las demás demarcaciones, situación que fortalece el sistema Federal y garantiza la Unión entre los miembros.

Mucho se ha dicho respecto de las garantías acerca del sistema Federal, las que necesariamente deben de ser ejercitadas por un órgano Federal. Hemos hablado de la supremacía constitucional, así como de la rigidez, principios garantes del sistema y pacto Federal.

Sin embargo existen otras garantías que a su vez protegen la forma de Estado Federal, como la imposibilidad de reunirse dos o más Poderes de la Unión en un solo individuo u organización contenida en el artículo 42 de la Constitución, o bien la facultad de la poder legislativo de ser juez ante cualquier clase de falta por parte de los servidores públicos, el control difuso y concentrado de la convencionalidad y por último la posibilidad de suspensión de los derechos humanos en caso de existir causa grave suficiente que atente contra la integridad de la población, contenida en el artículo 29 de Constitución, mecanismos tales que preservan el orden Federal en México.

### **II.2.2. División de Poderes**

El principio de división de Poderes es tratado primero por el inglés John Locke quien, en una obra magisterial, denominada “*Tratados sobre gobierno civil*”<sup>68</sup> incursionó en el modelo de la división del poder del Estado en tres, legislativo, ejecutivo, y federativo; en donde el primero, facultado por la primera ley positiva, se encargaba de la creación de leyes, el segundo de ejecutarlas, y el tercero, como el que se encontraba facultado para todas las transacciones ajenas al Estado.

---

<sup>68</sup> Locke, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, México, s.e.,1941, p. 94 obra citada por Fix-Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona Salvador, Op. Cit, p.403.

Montesquieu<sup>69</sup> sentó las bases para la división de Poderes como la conocemos en la actualidad, quien en su obra “El espíritu de las leyes”, señaló la existencia de los tres Poderes, ejecutivo, legislativo y judicial. Como objetivo principal en la obra del francés, destaca el freno del poder con poder, es decir, que la existencia de tres Poderes permita un ejercicio del poder equilibradamente sin caer en los excesos del abuso del poder.

Tal filósofo francés, sostenía la necesidad de la división del poder en tres, uno legislativo, encargado de la creación de leyes, uno ejecutivo, el cual se encargaría de las acciones meramente de gobierno, y, por último, uno judicial, independiente de los otros dos, el cual se encargaría de juzgar los delitos y diferencias entre los particulares.

El factor determinante en la difusión e implementación de la teoría de la división de Poderes, lo constituyó la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la que en su artículo 16 estableció “*la sociedad que no tiene asegurada la garantía de sus derechos, ni tiene la determinada separación, carece de Constitución*”.

Para 1787, precisamente el 17 de septiembre, fue promulgada en la Constitución de los Estados Unidos de América el principio de la división de Poderes, donde se referían precisamente a un ejecutivo, legislativo y judicial.

En México, hubo sendos documentos que consagraban la división de Poderes, sin embargo, es la Constitución de 1824, la que, en manera categórica, en su artículo 6, disponía que “*Se divide el Supremo poder de la federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial*”.

Asimismo, la Constitución del 57’ adoptó tal forma de distribución del poder, en su artículo 50, y reproducida en la actual Constitución en su artículo 49.

Sin embargo, durante la vigencia de la Constitución de 1857 y la promulgación de la del 17’ hubo un periodo que quebró tal principio de división de Poderes, en donde Porfirio Díaz controlaba el ejercicio de tales, situación que terminó años más tarde. Después de la dictadura de Díaz, con el intento de reelección de Álvaro Obregón, la Constitución impide la reelección presidencial.

México ha visto hasta hace poco la verdadera implementación del principio de división de Poderes, lo que obedece al continuo sometimiento del gobierno a un mismo partido político, y cuyo ejercicio estaba a merced del Presidente De La República. No es menester del presente trabajo analizar tal situación, sin embargo, no debe pasar desapercibido que el presidencialismo mermó durante más de siete décadas, el principio efectivo de división de Poderes.

---

<sup>69</sup> Montesquieu, *Del Espíritu de las leyes*, París, Casa Editorial Granier Hermanos, 1939, p. 222 y 223 obra citada por ídem.

Concretamente el principio de División de Poderes es el mecanismo por virtud del cual, el poder público es dividido, limitado y conferido, lo que, en palabras de Miguel Carbonell y Pedro Salazar, reside sobre dos principios básicos:

*El primero de ellos, el principio de legalidad consiste en la distinción y subordinación de las funciones ejecutiva y judicial a la función legislativa.*

*El segundo, denominado de imparcialidad consiste en la separación e independencia del órgano judicial tanto del órgano ejecutivo como del órgano legislativo.<sup>70</sup>*

Se considera que el primer principio confirma la garantía de supremacía, mientras que el segundo garantiza su aplicación efectiva.

Sobre esa línea, la división de Poderes, desde sus inicios pretendió clasificar el ejercicio del poder público en tres ramas principales, i) legislativa, la encargada de la elaboración de leyes, ii) ejecutiva, quien ejecutaría los mandatos legales, y por último, iii) judicial, encargado de la resolución de conflictos, así como la protección de los derechos humanos.

Podemos decir, que tanto la función administrativa (ejecutiva) así como la jurisdiccional se encuentran supeditados al cumplimiento de la Ley, es decir, que su actuar está restringido por la propia Ley, lo que en otras palabras es considerado como el principio de legalidad.

Por su parte, el principio de imparcialidad implica la necesaria independencia del sistema judicial, a efecto de garantizar que los actos ejecutados por la parte administrativa serán revisados desde una óptica diversa del criterio ejecutivo.

Asimismo, se dice que, como premisas de la división de Poderes, existen:

- i. Que las mismas personas no pueden formar parte de más de uno de los tres órganos de gobierno,
- ii. Que un órgano no debe interferir con el desempeño de las funciones de los otros y finalmente
- iii. Que un órgano no debe ejercer las funciones que tienen asignadas otro órgano.

El principio de división de Poderes se constituye como elemento del federalismo por dos implicaciones, acontece con la descentralización política vertical, Federal, local, municipal, también se considera como descentralización política horizontal o funcional al principio aquí estudiado, donde es necesario que el poder jurisdiccional debe de ser ajeno a los otros dos a efecto de salvaguardar las disposiciones constitucionales.

---

<sup>70</sup> Carbonell, Miguel y Salazar Pedro, *División de Poderes y Régimen Presidencial en México*, México, Porrúa, 2011, p. 13.

Se considera que el sistema de división de Poderes es de carácter flexible, ya que entre los mismos permite la colaboración, así como los mecanismos de auxilio y coordinación, por virtud de los cuales, los Poderes, ejecutan actos que, si bien no son de su competencia, también lo es que la Constitución los faculta para ello, lo que permite un equilibrio entre las fuerzas.

Salvador Valencia Carmona<sup>71</sup> sostiene la existencia de temperamentos en el principio de división de Poderes, *los que consisten en los casos en los cuales existe colaboración de varios de Poderes en la realización de una función que, intrínsecamente, considerada, solo debería corresponder a uno de ellos.*

Por su parte Héctor Fix Zamudio señala que debe considerarse como de colaboración, equilibrio y autonomía de las funciones, así como, de las ramas y organismos del poder público.<sup>72</sup>

Algunas de estas coordinaciones se hacen presentes por toda la Constitución, como la facultad reglamentaria del presidente, o la posibilidad que el poder judicial tiene para legislar en cuanto su organización, o bien la del poder legislativo de fungir como tribunal para resolver los denominados juicios políticos.

#### **II.2.2.1. Sede de los Poderes de la Unión**

Los Poderes de la Unión como se ha visto, son los encargados del ejercicio del Supremo poder en un Estado Federal, cuyas facultades se circunscriben a actos que involucren a la federación.

En un Estado Federal compaginan dos clases de facultades, las denominadas federales aquellas reservadas a los gobiernos locales. En ese sentido, con base en la autonomía de la que gozan las entidades federativas, es decir, del ejercicio de sus facultades en su propio territorio, queda la interrogante acerca del lugar en donde los Poderes federales puedan despachar libremente sin tener una contradicción de facultades.

Hamilton, Madison y Jay, en su obra “El Federalista”<sup>73</sup> sostenían la necesidad de un territorio autónomo, diverso de cualquier entidad federativa, y sometido a las leyes propias de la federación en donde se ubicarán las sedes principales de los tres órdenes de gobierno. Afirmación que residía, principalmente sobre la base que en dicho territorio se establecieran los Poderes de la Unión a efecto de evitar cualquier clase de conflicto.

Sostenían que para hacer eso posible, debía de existir el consentimiento de los habitantes de la región, para establecer, en ese territorio, a los Poderes de la Unión,

---

<sup>71</sup> Fix-Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona Salvador, *Op. Cit.* p. 409.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 408.

<sup>73</sup> Véase sección I.5.2.

el cual no debía ser mayor de diez millas por lado, lo que en kilómetros serían aproximadamente dieciséis.

Desde su punto de vista, al que nos adherimos, el hecho de que existiera un territorio sometido a las leyes de una entidad federativa, es decir, donde se dotará de autonomía al territorio, y sobre el cual coexistiera la Sede de los Poderes de la Unión, se vería afectado el ejercicio de las facultades tanto locales como federales, lo que consideran que en caso de existir un problema de seguridad nacional, este no podría ser resultado de manera fluida, pues se encontraría subordinado al fuero de una entidad federativa.

En el particular caso de los Estados Unidos de Norteamérica, su capital, Sede de los Poderes de la Unión se erige en Washington D.C., territorio que fue cedido por las entidades contiguas y que hasta la fecha se mantiene como Distrito Federal.

En ese orden de ideas, un aspecto importante del federalismo es la ubicación de la Sede de los Poderes de la Unión y las consecuencias jurídicas, así como políticas de la decisión que sobre el particular tome el constituyente. En el particular caso mexicano, hasta antes de la reforma constitucional de 29 de enero de 2016, el Distrito Federal fue la Sede independiente de los Poderes de la Unión.

Larga fue la creación del Distrito Federal, como Sede de los Poderes de la Unión, pues existieron largas discusiones sobre su posible establecimiento en Querétaro, sin embargo, al final, su domicilio quedó en la antigua Tenochtitlan, importante sede comercial y de importancia en la vida política del país, la que desde un inicio se llamó Ciudad de México, pero que su naturaleza no era la de una entidad federativa.

Cabe mencionar que nuestra Constitución, hasta antes de la reforma del 2016 establecía que el Distrito Federal era la capital del país y Sede de los Poderes de la Unión, los que, en caso de ser trasladadas a otro territorio autónomo, se erigiría el Estado del Valle de México

El Poder Constituyente mexicano, astutamente, previó la posible situación de un cambio de Sede de los Poderes de la Unión, pues dentro de las discusiones respecto del lugar idóneo, se platicó el dejar a la ciudad de México como Sede, para posteriormente ser trasladados, al Estado de Querétaro. Lo que se tradujo en que se incluyera en la Constitución un Estado miembro en potencia, denominado del valle de México. Mismo que cobraría vida en caso de la mudanza de tales Poderes de la Unión a otro territorio autónomo.

El artículo 44 de la Constitución establece las reglas de la Sede de los Poderes de la Unión y la posible erección del Estado del valle de México, cuya facultad es del congreso de la Unión sin la intervención del poder reformador.

### **II.2.3. Entidades Federativas**

Parte fundamental del sistema Federal lo constituyen las entidades federativas, las que, a pesar de haberlas mencionado en repetidas ocasiones en el presente trabajo no hemos ahondado en su conceptualización.

Hemos visto que Estado Federal puede ser creado de dos formas, centrípeta y centrífugamente, donde la descentralización es el elemento principal que permite clasificarlo en uno u otro método, al que además se agrega el factor de las entidades federativas, quienes en última instancia son las que conforman al Estado Federal.

Pocos y muy contados son los autores en la literatura jurídica mexicana definen, a las entidades federativas, Fix Zamudio y Tena Ramírez se limitan explicar la forma en que el federalismo se encuentra estructurado, sin entrar al análisis de las entidades federativas.

El profesor Ignacio Burgoa, de los únicos encargados de conceptualizar, señala que *las entidades federativas son personas morales de derecho público que preceden a la creación federativa o que surgen de la adopción Federal, quienes adquieren derechos y obligaciones en torno al pacto Federal.*<sup>74</sup> Asimismo, el ilustre constitucionalista, destaca elementos afines entre la entidad federativa y el Estado, tal como población territorio y gobierno, así como investidos de autonomía en cuanto a su régimen interior.

Si bien, don Ignacio Burgoa pretende conceptualizar a la entidad federativa, consideramos que su definición queda corta, pues confunde al señalar que las entidades federativas necesariamente preceden al federalismo, sin que, por ello, incluya la peculiar forma de creación mexicana, es decir mediante un proceso centrípeta en donde la descentralización propicia la creación de las diferentes entidades federativas.

No obstante, lo anterior, destaca, por enumerar las características de una entidad federativa, las que son similares a las de un Estado, así en las entidades federativas se encuentra:

- a) **Población.** El elemento de la colectividad humana en determinado territorio es la materia prima de todo Estado, pues es a esta a quien se encuentra dirigida la estructura, y sobre la cual residirá el poder del Estado.

En el particular caso de las entidades federativas, la población cuenta con una doble ciudadanía, es decir por una parte es elemento de un Estado (desde el punto de vista de población, territorio y poder) así como parte de la entidad federativa, lo que significa que le pueden ser aplicadas leyes de carácter Federal o bien locales.

---

<sup>74</sup> Burgoa, Ignacio, *Op. Cit.* p. 897-898.

Asimismo, cabe mencionar que la Constitución de cada entidad federativa señala, cuáles son los requisitos para ser considerado como tal en el territorio de la entidad federativa, así como los beneficios y obligaciones que por tal motivo pudiere aplicarles.

- b) Territorio.** En cuanto al elemento de la superficie de terreno que abarcan cada entidad federativa, es necesario remitirnos al contenido de los artículos 43<sup>75</sup> y 45<sup>76</sup> de la Constitución. El primero de los anteriores señala cuales son las entidades federativas de la República, que según su contenido lo son todos los estados de la nación, y el segundo reglamenta que los límites y extensiones de cada uno se respetarán, conforme lo establece su propia Constitución, es decir que la Carta Magna no señala específicamente cuales son los límites del territorio de cada una de las entidades, pero sí reconoce su existencia.

Cabe señalar que, para el caso de suscitarse cualquier conflicto por motivo de los límites territoriales entre entidades federativas, el mismo se resuelve conforme lo establecido por el artículo 73, es decir, es facultad del Congreso de la Unión la resolución de tales conflictos.

Por otra parte, el elemento territorio, además de ser la superficie sobre la cual se establece la entidad federativa, también cuenta con implicaciones jurídicas, pues en donde la entidad ejerce su *imperium* y *dominium*. El primero de ellos se manifiesta a través del poder público, es decir los actos de las autoridades, sea legislativo, ejecutivo o judicial, mientras que el *dominium* son los bienes muebles e inmuebles propiedad de la entidad federativa, los que excluyen a aquellos de la federación o del orden particular.

Asimismo, al territorio le es aplicable el principio de extraterritorialidad que no es otra cosa más que la validez con la que cuentan los actos emitidos por autoridades que involucren cuestiones administrativas, judicial o bien referente al Estado civil de las personas, los que, en términos del artículo 121 de la Constitución deben de ser respetado en el restante territorio de la federación, pues se encuentran investidos del principio antes mencionado, "*full, faith and credit*".

---

<sup>75</sup> Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; así como la Ciudad de México.

<sup>76</sup> Artículo 45. Los Estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.

**c) Orden jurídico.** Este elemento tiene que ver con la autonomía con la que cuentan las entidades federativas para dictar, en su régimen interior, las normas, leyes y reglamentos que estimen pertinentes para la contención y regulación de las actividades dentro de su territorio. Así se pueden encontrar, como parte del cuerpo normativo de cada una de las entidades federativas, una Constitución local, la que en la mayoría de los casos se encuentra redactada en los mismos términos que la Federal, con la pura finalidad de no sobrepasar los límites que pudiesen existir. Asimismo, se encuentran las leyes que regulan las actividades propias de los estados, y cuyas materias no se encuentren reservadas a la materia Federal, y por último, los reglamentos a dichas normas estatales para su exacto cumplimiento.

En todo momento, las leyes dictadas por las autoridades locales deberán de ajustarse a lo estatuido por la Constitución Federal, pues, de darse el caso, es decir, existida alguna controversia entre ambos ordenamientos, el que subsistirá será el Federal, salvo que, la ley local proteja los derechos humanos en mayor medida.

En ese orden de ideas, coincidimos con la postura del maestro Burgoa, pues en cumplimiento del principio de supremacía constitucional, aquel brinda un orden sobre la aplicabilidad y jerarquía de las normas en torno a las entidades federativas, donde el puesto de supremacía lo conserva la Constitución Federal, seguido por los tratados internacionales, leyes federales, sus respectivos reglamentos, constituciones locales, leyes locales y finalmente los reglamentos locales.<sup>77</sup>

**d) Poder público.** En cada entidad el poder está dividido para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial. Cuando tratamos el punto del territorio, se hizo mención del poder público, que no es otro caso más que la forma en la que la entidad federativa cuenta con su propia distribución del poder, la que, en términos de la legislación local se divide en los mismos tres Poderes, ejecutivo, legislativo y judicial. Esta situación es reflejo del ajuste Federal que cada una de las entidades federativas realiza para evitar cualquier clase de controversia al respecto.

**e) Forma de gobierno.** Este elemento es fundamental y considerado de tal suerte para efectos del federalismo, pues en esa consonancia entre gobierno local y Federal, el gobierno local tiene que adoptar en su régimen la forma de democrática, representativa, y laica, pues el hecho de aplicar

---

<sup>77</sup> Burgoa, Ignacio, *Op. Cit.* p. 903.

otra forma de gobierno se consideraría controversial para el sistema Federal mexicano.

Es necesario aclarar que el municipio, forma parte de la entidad federativa y es considerada por el maestro Burgoa como parte de sus elementos, sin embargo, para efectos del presente trabajo, el estudio de los municipios será reservado a la siguiente sección.

Por su parte, Salvador Valencia Carmona<sup>78</sup>, señala que como elementos de las entidades federativas se encuentran: a) la autonomía, que como hemos visto anteriormente, es la característica que permite el funcionamiento de la entidad en su régimen interior, y que además, es comúnmente confundida con la soberanía y la teoría de la cosoberanía, por demás superada; en resumidas cuentas la autonomía permite a la entidad federativa el dictado de sus propias normas, con ajuste a la Constitución, lo que respeta el principio de supremacía constitucional, las que además solo serán válidas dentro del territorio de la entidad; y b) se refiere a la participación de las entidades federativas situaciones que incumben el pacto Federal, como las reformas a la Constitución, pues para que puedan ser llevadas al plano constitucional es necesaria la participación de las dos terceras partes de las legislaturas de las entidades federativas, además de los requisitos establecidos para el poder reformador en el artículo 135 de la Constitución.

Hemos abordado los elementos esenciales de las entidades federativas, sin embargo, es menester señalar lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisa al respecto en su artículo 115<sup>79</sup>, cuyo contenido establece las

---

<sup>78</sup> Fix-Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona Salvador, Op. Cit, p.1151

<sup>79</sup> **Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (**sic DOF 03-02-1983**) alegatos que a su juicio convengan.

---

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

**II.** Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a)** Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b)** Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;
- c)** Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;
- d)** El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y
- e)** Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

**III.** Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a)** Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b)** Alumbrado público.
- c)** Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d)** Mercados y centrales de abasto.

- 
- e) Panteones.
  - f) Rastro.
  - g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
  - h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
  - i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

**IV.** Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

**a)** Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

**b)** Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

**c)** Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

---

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

- V.** Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:
- a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;
  - b)** Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
  - c)** Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
  - d)** Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
  - e)** Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
  - f)** Otorgar licencias y permisos para construcciones;
  - g)** Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
  - h)** Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
  - i)** Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción;

**VI.** Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros, incluyendo criterios para la movilidad y seguridad vial, con apego a las leyes federales de la materia.

características de una entidad federativa, la que se conforma por municipios, mismos que como ya se ha dicho, será materia de estudio de la siguiente sección.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a lo largo de todo su contenido, utiliza sinónimos para referirse a las entidades federativas, tales como Estado De La Unión y Estados De La Federación sin que se desprenda alguna diferencia estos, por lo que serán tomados para efectos del presente trabajo como iguales.

Las entidades federativas son la columna vertebral del federalismo mexicano, pues su existencia permite la descentralización del poder, lo que conviene para tratar las necesidades y requerimientos de la población desde un ámbito más cercano.

### **II.2.3.1. Municipio**

Las entidades federativas al igual que un Estado, cuenta con una organización política que comúnmente, en países con esta forma de gobierno, se realizan en municipios, o bien en ayuntamientos.

En el caso de México, las entidades federativas dentro de su esquema organizacional se encuentran divididos en municipios. Por tal motivo, será menester comprender las bases del municipio y su importancia respecto de las entidades federativas.

Etimológicamente, el municipio proviene del Latín “munus” que significa oficio, y “capere” que significa tomar. A diferencia de lo que la raíz etimológica señala, en la antigua Roma, lugar donde primigeniamente nació la institución del municipio, obtuvo un significado alejado de lo que la raíz señala. Cicerón, definió al municipio como “una ciudad que gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba (sic) del fuero de la vecindad romana”. Más adelante y durante el auge del Imperio Romano, Julio César, expidió la *Lex Municipalis* la que entre otros aspectos regulaba a las

---

**VII.** La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

**VIII.** Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

**IX.** Derogada.

**X.** Derogada.

nuevas provincias conquistadas, otorgándoles el carácter de municipio del Estado Romano. Los anteriores son considerados como los primeros antecedentes de dicha institución, por lo que es necesario comprender que implica el municipio y qué importancia tiene para el desarrollo del presente trabajo<sup>80</sup>.

En términos de lo anterior, Ignacio Burgoa <sup>81</sup> concentra los elementos esenciales del municipio para ser definido como “una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro de un Estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos, o sea, “descentralización por región”. Definición que pone de manifiesto las bases del régimen municipal, y que pueden ser enumeradas como i) territorio definido ii) en el que se encuentra establecido un gobierno, iii) territorio que se encuentra dentro de una entidad federativa, iv) cuyo gobierno resulta ser autónomo en el estricto campo de sus facultades.

En ese sentido Burgoa destaca dos elementos esenciales del municipio como los son *la autonomía y la autarquía*; define a la primera como en la facultad para darse sus propias reglas dentro de los lineamientos fundamentales establecidos por la Constitución del Estado al que el municipio pertenece, así como la potestad de éste para elegir, nombrar o designar a los titulares de sus órganos gubernativos; y la segunda como la capacidad del municipio para proveer sus propias necesidades y resolverlos problemas económicos, sociales, y culturales que afectan a su comunidad. <sup>82</sup>

Con base en lo anterior, sostiene el maestro Burgoa, al igual que Fix Zamudio que para la figura del municipio solo existe cuando se desarrolla una organización; en otras palabras y al igual que pasa con el Estado, los municipios serán considerados como tal cuando sus elementos de creación comprenda un territorio, una población, un orden jurídico y un gobierno.

El municipio se convierte en la unidad de organización poblacional más allegada a los auténticos pobladores, a diferencia de una entidad federativa o bien, del país entero.

Hemos visto cuales resultan ser los elementos del municipio según el Maestro Burgoa, sin embargo, es menester tratar los que, en su momento, Fix Zamudio<sup>83</sup> habla en torno al Municipio, quien sostiene que el municipio implica una forma jurídico-colectiva, y cuyos elementos esenciales para la existencia de tal, son una población, el territorio, el gobierno, la capacidad económica, el fin y la personalidad jurídica.<sup>84</sup>

---

<sup>80</sup> Cfr. Burgoa, Ignacio Op. Cit, p.904.

<sup>81</sup> Burgoa, Ignacio, *Op. Cit.* p. 906.

<sup>82</sup> Burgoa, Ignacio, *Op. Cit.* p. 907.

<sup>83</sup> Fix-Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona Salvador, *Op. Cit*, p.1198

<sup>84</sup> *Ibidem*, p.1182.

La población y el territorio son elementos de existencia previa a la propia institución, pues sin el asentamiento humano en determinado punto, las reglas de convivencia quedan sin materia de aplicación. Seguido de las anteriores encontramos al gobierno, que en el particular caso del municipio, causa relevancia, pues, a diferencia de lo que se pensaría, en los municipios existe un acercamiento entre gobierno y población de primera instancia; lo anterior propiciado por lo personalizado que es el gobierno municipal, al tratar siempre los problemas que aquejan a los habitantes en primera fila.

La capacidad económica es un elemento importante, pues es la forma en la que el municipio puede recaudar flujo para la obtención y persecución de los objetivos propios de municipio, por lo que, existe permiso para que los gobiernos comunales recauden de la población, las contribuciones y derechos que sean propios del gobierno comunal, mismas que no dupliquen algunas otras contribuciones de carácter local o Federal.

En el análisis de Fix Zamudio aparece un elemento que, a nuestra consideración resulta, un tanto más importante que los demás, o, dicho en otras palabras, como característica propia de los municipios. El fin de la entidad comunal es precisamente alcanzar un bien común, en este caso del Municipio, objetivo que no se logra sin que para tal efecto exista democracia y eficacia.

La democracia busca la participación inmediata de los administrados en la gestión del ente comunal.<sup>85</sup> Fix Zamudio sostiene que en la medida que los habitantes del municipio elijan a sus gobernantes y que estos a su vez, elegidos dentro de la comuna, gobiernen para mejoramiento de la propia, el municipio estará en constante transición hacia una estructura democrática con lo que se alcance el bien común.

Mientras que la eficacia consiste en procurar que los órganos de la municipalidad desarrollen sus actividades con el máximo rendimiento y perfección.<sup>86</sup> Básicamente Fix Zamudio sostiene que es necesario que los funcionarios que ejerzan la administración del municipio estén lo suficientemente capacitados y especializados para tal desempeño, incluidas la aplicación de creatividad, así como imaginación. Todo lo anterior permitirá que el municipio además de considerarse como un elemento más del Estado, pueda ser considerado como empresario.

En el mundo se puede decir que existe dos grandes corrientes sobre las cuales reside la figura del Municipio, por una parte, existe el sistema anglosajón o histórico, y en segundo lugar el francés.

La del sistema anglosajón es considerado como una corriente en la que no existe un patrón en cuanto a la figura organizativa del municipio, es decir, que no se repiten instituciones en diversos países. Sin embargo, lo que sí es una constante es la

---

<sup>85</sup> Fix-Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona Salvador, *Op. Cit.* p .1184.

<sup>86</sup> *Ídem.*

existencia de organismos de estructura, lo que fue consecuencia propia del tiempo y de la experticia de los consejeros. Como ejemplos de esta corriente encontramos a Inglaterra, en donde se define al gobierno local como *self-government* (gobierno propio), descansa sobre un consejo que es elegido por el pueblo, y cuyos miembros, a su vez, se encargan de designar un mayor, quien resulta ser el presidente del Consejo y a un *Aldermen*, considerados como regidores.

Por otro lado, el sistema francés, se caracteriza por la subordinación de los gobiernos municipales al Estado, dotado de características como la uniformidad, simetría y centralización, en donde el municipio está supeditado al cumplimiento de los ordenamientos emitidos por el legislador. El municipio francés se encuentra comprendido por un Consejo de Elección popular, un órgano ejecutivo, mejor conocido como *maire* elegido de los miembros del Consejo, los adjuntos y el secretario. La figura más importante en el municipio francés resulta ser el *maire*, quien cuenta con atribuciones propias y ejecutorias, las que derivan de una aplicación de la ley de la común, mediante el control de la policía, y las de agente, publicaciones de leyes reglamentos, así como cualquier otra derivada o en ejecución de una orden administrativa por un superior jerárquico.

En México, la institución de municipio que se muestra en el artículo 115 de la Constitución, ha sido sujeto de dos reformas sustanciales que propiciaron el texto que a la fecha está vigente. Se dice que la institución del municipio proviene del antiguo imperio Azteca en donde los habitantes de la gran Tenochtitlán se organizaban por grupos familiares y vecinales.

Avanzada la conquista, Hernán Cortes estableció en lo que conocemos ahora como Ciudad de México, un municipio, el que, se ajustaba a ideales españoles, y en el cual la figura principal sería el ayuntamiento.

Cabe mencionar que, durante la etapa post independentista, la institución del municipio careció de relevancia. Las provincias se regían por jefes políticos que se encontraban al servicio del gobierno Federal, quienes se encontraban solo encaminados a la persecución de los intereses de sus superiores.

Es hasta los debates con motivo de la promulgación de la Constitución de 1917, previamente alebrestados por los ideales que Venustiano Carranza plasmó en el Plan de Guadalupe; quien, en la Convención de Generales del 3 de octubre de 1914, sostuvo la importancia del municipio, como nueva forma de organización política. Al efecto esta intervención, la que se transformó en decreto, es considerada como el antecedente del artículo 115 constitucional.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> "Artículo Único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en lo siguientes términos: Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrador por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.

Previo a la promulgación de la Constitución de 1917, los diputados a quienes se les encomendó la tarea de discutir las diversas disposiciones constitucionales, entre las que se encontraban las disposiciones del Municipio, se toparon con las que, principalmente, versaron sobre la libertad hacendaria como vehículo para lograr la consolidación política del municipio, así como la autonomía interna, es decir, que no existiera una dependencia o un intermediario entre el gobierno municipal con relación al de las entidades federativas.

Entre tanto debate, y una vez publicada la Constitución de 1917, no fue hasta 1983 con la reforma específicamente por el constituyente de Querétaro y hasta el presente, el artículo 115 no ha sufrido, sufrió reformas considerables, así como necesarias para la consolidación de la institución del municipio.

Originalmente el artículo 115 contenía tres fracciones, las que, para 1983 fueron reformadas para quedar en diez fracciones, para luego quedar en ocho fracciones, tal y como se encuentra actualmente. Hoy el municipio es considerado como la base de división territorial y política de las entidades federativas, quien cuenta con personalidad jurídica propia, es autónomo en su régimen interior, administra su hacienda, legisla en aquellos ámbitos que las legislaciones estatales y la Federal le permiten, y son gobernados por alcaldes o presidentes cuya elección es directamente del pueblo.

A mayor abundamiento, el municipio, desde su creación, (en palabras del profesor Ignacio Burgoa), cuenta con diversas facultades que lo caracterizan como la unidad de división territorial y política; dentro de las cuales encontramos las i) *legislaturas* traducidas en la facultad de suspender o desaparecer por completo un municipio, ii) *de ayuntamientos*, con las que permite a los municipios expedir bandos de policía y buen gobierno, cuya finalidad es básicamente la de normar las acciones u omisiones de los habitantes del territorio municipal con leyes que se ajusten a las costumbres de la demarcación; y iii) las de *servicios públicos*, que permite a los municipios la prestación de servicios necesarios para la convivencia en el territorio, como puede ser recolección de basura, servicios de agua potable, alumbrado, mercados, es decir todas aquellas actividades esenciales que, al ser de carácter comunitarias, sería ocioso permitir que la administración pública Federal o local se encargara; iv) las de *materia ecológica y demográfica*, las que implican la aprobación, vigilancia y demás actos conexos relacionados con el desarrollo urbano de cada uno de los municipios. En esta clase de facultades, dependerá de clase de municipio para definir los programas y planes de desarrollo a ejecutar.

Fix Zamudio<sup>88</sup> por su parte, señala que, a raíz de las reformas de la Constitución de 1983, el municipio adquirió fortaleza, si bien no la que se esperaba, si una consolidación hacía el fortalecimiento de dicha institución, como base de la división

---

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residen habitual o transitoriamente.”

<sup>88</sup> Fix-Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona Salvador, Op. Cit, p.1207.

de las entidades federativas, lo que, a su vez, robustece el pacto Federal al existir la división de facultades, así como la posibilidad de cooperación entre entidades y municipios.

La reforma de 1983 trajo consigo diversas características para el municipio, dentro de las que se encuentran:

- I. Gobierno Municipal, consistente en que el municipio será gobernado por un individuo que cumpla con los requisitos establecidos por la Ley, y que además sea elegido por decisión directa del pueblo. Asimismo, elimina la intermediación entre los gobiernos de las entidades federativas, y los municipios.
- II. Autonomía Jurídica, principalmente se trata de la libertad para la administración de todos y cada uno de los ingresos con los que cuenta el municipio, sea que los determina internamente, o bien, aquellos que les asignan los presupuestos locales y federales.
- III. Servicios Públicos municipales, la enumeración de las ramificaciones de servicios que permiten una sana convivencia dentro del territorio municipal, recolección de basura, alcantarillado, servicio de agua potable entre otros.
- IV. Cooperación y Asociación de municipios, esta fracción prevé la posibilidad de una cooperación entre municipios para lograr objetivos conjuntamente. Al efecto existen varias formas de cooperación, a saber, i) cooperación voluntaria, ii) cooperación para un fin especial, iii) cooperación para la realización común de una obra, iv) cooperación permanente, v) cooperación a través de la creación de un ente de derecho público, vi) cooperación entre municipios exclusivamente, las que se encaminan de acuerdo con lo deseado por cada uno de los municipios.
- V. Economía municipal para el Desarrollo Urbano, finalmente, la explotación del territorio municipal, es decir, el otorgamiento de permisos para el establecimiento humano, así como aquellas autorizaciones demográficas.

Cabe recalcar con todo lo anterior, que en México el municipio posee autonomía política y administrativa pero no constitucional ni legislativa, es decir solo cuenta con autonomía para regir dentro de su territorio, lo que realiza con estricto apego a las disposiciones tanto estatales como federales que limiten el espectro de su actuar.

#### **II.2.4. Ciudad de México**

La Ciudad de México, a lo largo de su historia, ha sido testigo de los mayores acontecimientos históricos, pues por sus suelos transitaban los antiguos pobladores del imperio azteca, así como aquellos que lucharon a lado del general Carranza al frente del ejército constitucionalista. Varios han sido los sucesos que acontecieron

en territorio capitalino, siendo foco de atención para los diversos gobiernos que han desfilaro al frente de México. Una ciudad de tal importancia ha sido, de igual forma, objeto de numerosos debates respecto de la naturaleza política de su creación, disputa que encuentra su comienzo en el acta constitucional de 1823 y trasciende hasta la promulgación de la Constitución de 1917.

A lo largo de la historia, los constitucionalistas han hablado de que la Ciudad de México es una copia fiel del Distrito de Columbia, Washington, capital de los Estados Unidos de América, premisa que se encuentra de la mano de aquella que sostiene que el federalismo es una copia del estadounidense.

Aun con tales aseveraciones, se dice que tanto el federalismo mexicano, como el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, son auténticos; el primero, según ha quedado explicado en el capítulo anterior del presente trabajo, y el segundo, pues a diferencia de la capital estadounidense, el Estado de México, al que pertenecía la Ciudad, no cedió el territorio, pues éste fungía como capital de dicha entidad federativa, sin embargo, las discusiones dadas por el Constituyente de 1824, en torno al sitio sobre el cual residieran los Poderes de la Unión, permitió en primer lugar la creación del Distrito Federal, y en segundo lugar, el efecto de compartir gobierno, es decir la coexistencia del ámbito estatal y Federal.

Desde la promulgación de la Constitución de 1824, los debates en torno a esta situación fueron arduos, asunto tal, que fue discutido en repetidas ocasiones por la clase política mexicana durante todo el siglo XIX.

Junto con la independencia nacional, vinieron las interrogantes acerca de la naturaleza de la Ciudad de México; pues a pesar de que el Constituyente de 1824 le encontró un lugar como parte del Estado de México, no fue sino hasta finales de 1824, por virtud del decreto del 18 de noviembre de ese año<sup>89</sup> que se crea

---

<sup>89</sup> Entre otros puntos el Decreto de creación del Distrito Federal incluía:

1. El lugar que servirá de residencia de los supremos Poderes de la federación, conforme a la facultad 28 del artículo 50 de la Constitución, será la Ciudad de México.
2. Su Distrito será comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.
3. El gobierno general y gobernador del Estado de México nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del Distrito conforme al artículo antecedente.
4. El gobierno político y económico del expresado Distrito queda exclusivamente bajo jurisdicción del gobierno general desde la publicación de esta ley.
5. Ínterin se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley de 23 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogada. En lugar del jefe político a quien por dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el gobierno general un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal, y para su gobierno municipal seguirán observándose la ley de 23 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogada.
6. En lugar de jefe político a quien por dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el gobierno general un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal.

formalmente el Distrito Federal, como residencia de los supremos Poderes de la federación. En el mencionado acuerdo, el Distrito Federal se vio influenciado por elementos sostenidos por Hamilton Madison, y Jay<sup>90</sup>, donde el Distrito Federal se componía de un territorio determinado, sobre el cual se asentaron los Poderes federales, y cuyo gobierno sería designado por el gobierno general sin la posibilidad de ser electo por los habitantes del Distrito Federal.

Prolongadas y ríspidas fueron las discusiones en torno al tema del Distrito Federal, pues en un inicio, la promulgación del decreto antes mencionado era una medida temporal, ya que el objetivo era mudar a los Poderes federales a un territorio autónomo, en donde no existiera un choque entre facultades Federal y locales.

Fueron pocos los avances durante los primeros años de la vigencia de la Constitución de 1824, su creación como capital y Sede de los Poderes de la Unión, sin embargo, para 1826 fueron creadas las diputaciones en la Ciudad de México, así como la independencia del poder judicial del Estado de México.

Al encontrarse México en conflicto, por el control del país, disputa que se suscitó entre liberales y conservadores, cuyo resultado para 1836 fue la promulgación de las siete leyes, símbolo del triunfo del conservadurista, el Distrito Federal, volvió a sufrir alteraciones políticas, en donde se erguía un Supremo poder ejecutivo, en sustitución de la clásica división de Poderes, quien a su vez se encontraba facultado para designar al gobernador del Distrito Federal, territorio regresado al Estado de México, en forma de capital.

En este vaivén de figuras políticas sufridas por el Distrito Federal, podemos destacar que la lucha federalista de aquellos quienes confiaron en tal forma de Estado para 1824, residió sobre la base de la propia creación de un Distrito Federal con características semejantes al del vecino del norte, Estados Unidos de Norteamérica. Mientras que, transcurrido el periodo gobernado por la terna centralista, el Constituyente de 1857 se enfocó en su emancipación política.

En otras palabras, durante los debates para la promulgación de la Constitución de 1857, el Distrito Federal fue objeto de sendas discusiones sobre su idoneidad como territorio en donde debería de residir los Poderes de la Unión.

- 
7. En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugnen con la presente.
  8. El Congreso del Estado de México y su gobernador, pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesaria.
  9. o para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslación.
  10. Mientras se resuelve la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal.
  11. Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo Distrito has que sean arreglados por una ley.

<sup>90</sup> Hamilton, Madison y Jay, *Op. Cit.*

En una primera impresión, los diputados que protagonizaron tales discusiones, sostenían que Aguascalientes debía de albergar los Poderes de la Unión, lo que atendía al hecho de su ubicación central. Cabe aclarar que, si bien es cierto, Aguascalientes se encuentra en el centro del territorio, es decir, a la misma distancia del sur que del norte, la Ciudad de México continuaba, en la cima del tráfico económico de ahí su importancia como capital del país.

Aun así, los argumentos vertidos sobre la idoneidad de Aguascalientes como Sede de los Poderes de la Unión, y capital del país, residía sobre la premisa de no involucrar facultades tanto federales, como estatales en un mismo territorio. Para lo cual Aguascalientes cedería parte de su territorio y buscaría sumarse a las entidades federativas que lo rodearan, salvo aquel destinado a ser la Sede de los Poderes de la Unión.

A pesar de la ardua discusión prevaleció el criterio para la creación del Estado del Valle de México, es decir, postergar la discusión en torno al asentamiento de los Poderes de la Unión, una vez, más; sin embargo, el objetivo sería que, una vez entrada su vigencia, los diputados se pusieran de acuerdo, con mayor énfasis y tranquilidad para elegir el territorio sobre el cual, residirían los Poderes de la Unión.

Así al promulgarse la Constitución de 1857, la Ciudad de México era el Distrito Federal, sin embargo, como parte integrante de la federación, según los artículos 42 y 43<sup>91</sup> y la condición que debía de cumplirse es que los Poderes de la federación fueran trasladados a una nueva Sede, fuera Aguascalientes o Querétaro.

Durante los años que siguieron a la Constitución de medio siglo, la naturaleza del Distrito Federal continuó como parte del gobierno Federal, sin autonomía ni derechos de elección para ser representada en la cámara de diputados.

Ilustrativamente, durante la ocupación francesa, la Ciudad de México dejó de ser la capital de México, para convertirse en Sede del gobierno imperial francés al mando de Maximiliano de Habsburgo, con el apoyo integral de la bancada conservadora mexicana.

Por su parte, para 1861, el Distrito Federal se transformó para albergar en su territorio municipios, a los que, los habitantes pudieron elegir a sus gobernantes, como medida para encontrar una representación más directa.

No es sino hasta 1876, con la entrada de Porfirio Díaz al gobierno nacional, que el Distrito Federal es proveído de una Ley que regularía su vida política dentro de la

---

<sup>91</sup> Artículo 42. *El Territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación, y además el de las islas adyacentes en ambos mares.*

Artículo 43, *Las partes integrantes de la Federación son: los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, el Territorio de Baja California y el de Tepic formado con el 7° Cantón del Estado de Jalisco.*

federación. Para finales de 1903, el Distrito Federal se erguía como parte dependiente de la Secretaría de Gobernación, sin contar todas aquellas actividades que, previo a tal reforma, fueran centralizadas en favor del gobierno Federal.

Una vez transcurrido el movimiento bélico por virtud del cual se pretendió el derrocamiento de la dictadura porfirista, así como el establecimiento de un gobierno constitucional; mediante la promulgación de la Constitución de 1917, el Distrito Federal continuó con los municipios como estructura política, y conservó el territorio que hasta esa fecha había tenido, con la particularidad de que en caso de que se volviese a discutir respecto de la Sede de los Poderes de la Unión, se erguiría el Estado del Valle de México.

Para 1928, el Distrito Federal trascendió para convertirse en Departamento, es decir, dependería directamente del gobierno Federal, sin que por tal motivo pudiera ser considerado como entidad federativa, quien a su vez gozaría de las prerrogativas y atribuciones que en su momento pudiere designar el gobierno central. Reforma que principalmente fue implementada y sostenida dado el alto nivel de corrupción que sobre los mandatarios capitalinos se presentó, pues los asaltos a las arcas del gobierno y despilfarros de los gobernantes se convirtió en una práctica mayor frecuentada, cuya medida de control, fue la transición del Distrito Federal a un departamento.

El Distrito Federal duraría como departamento administrativo más de cinco décadas, desde su creación en 1928, hasta la reforma en 1993, en cuyo lapso se suscitaron diversos acontecimientos que propiciaron, paulatinamente la creación del Distrito Federal como se le conocía hasta antes de la reforma de 2016.

El Distrito Federal como departamento administrativo fue regido por una Ley Orgánica, en la que se establecieron las facultades, formas de elección de los empleados de dicho departamento, así como las responsabilidades que se tenían como trabajadores públicos. En general hubo reformas de considerarse que propiciaron en su momento el trance hacía una entidad federativa equiparada, así durante los sexenios de López Portillo y Luis Echeverría, el Distrito Federal continuaría siendo una dependencia administrativa del gobierno Federal.

Es hasta 1993, donde las reformas encaminadas a convertir al Distrito Federal en una entidad federativa equiparada, quien gozaría de un proceso electoral para elegir al Jefe de Gobierno al frente de su administración, a diferencia de ser designado por el Presidente de la República como acontecía hasta 1993, así como la creación de una Asamblea Representativa del Distrito Federal, encargado de legislar los ordenamientos jurídicos principales del Distrito Federal, situación que fue resultado de una reforma constitucional al artículo 122 en donde se establecería el grueso de estos cambios.

Al margen de lo anterior, y dado el ambiente político del momento, el Distrito Federal, gracias a la reforma antes mencionada de 1993, trascendió de un

departamento administrativo dependiente de la administración pública Federal, a ser equiparado con una entidad federativa, misma que es denominada por autores como Raúl Contreras Bustamante como “*sui generis*”<sup>92</sup>, es decir de su propio género y especie, pues si bien, gracias a la mencionada reforma, le fue otorgada al Congreso de la Unión el cambio de legislación por un Estatuto de Gobierno, la creación de una Asamblea Representativa, así como un Jefe de Gobierno elegido directamente por los electores; no es hasta 1996, con nuevas reformas a la Constitución que se consolida al Distrito Federal con la autonomía suficiente para llevar a cabo actos tendientes a equiparse con las demás entidades federativas.

De acuerdo con lo anterior, el Distrito Federal a raíz de la reforma de 1996, adopta autonomía propia, en términos de la Constitución Federal, era considerado como eso, un territorio autónomo, con regulaciones y ordenamientos jurídicos distintos al de las entidades federativas, único en su especie, por ser la capital y Sede de los Poderes de la Unión, por no contar con un gobernador, si no con un jefe de gobierno, así como con una asamblea legislativa, situación que se reiteraba a lo largo de la Ley Fundamental, pues en todos los artículos en donde se refería a las entidades federativas, se distinguía al Distrito Federal. Situación que solo permite concluir, lo sustentado por Raúl Bustamante Contreras, que el Distrito Federal, de ser un departamento administrativo, pasó a ser una entidad federativa *sui generis*, es decir con su propio género, sin contar con semejanzas con cualquier otra entidad federativa de todo el país.

### **II.2.5. Reparto de Facultades.**

Como característica fundamental del federalismo se encuentra el reparto de facultades, es decir, la forma en la que ambos órdenes de gobierno, Federal y local convergen en un mismo sistema para sacar flote al federalismo.

Hasta este momento, se han estudiado las tendencias del federalismo, así como sus elementos principales, sin embargo, no se ha ahondado en la forma en la que las autoridades ejercitan su imperio sobre la población.

Carlos F. Matute sostiene que existen tres sistemas del reparto de facultades:<sup>93</sup>

- a) El que hace una enunciación de facultades para el ámbito Federal, quedando (sic) lo no ahí considerado como facultades locales.
- b) El que consigna expresamente las facultades locales y el resto para el gobierno Federal.

---

<sup>92</sup>Contreras Bustamante, Raúl, *La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa*, México, Porrúa, 2016, p. 286 y 342.

<sup>93</sup> Matute González, Carlos, *Op. Cit.* p.128.

- c) Aquel que enuncia las facultades exclusivas de ambas esferas de gobierno, dejando facultades compartidas sin definición precisa.

En México el principio de reparto de facultades se encuentra previsto en el artículo 124 de la Constitución, cuyo contenido es el siguiente:

**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.*

Como podrá advertirse, y conforme a lo estudiado, en México el sistema Federal reside sobre la base de la tendencia dual, es decir, que las facultades de encuentran expresamente establecidas para cada una de las autoridades federales, y las que no, serán para las autoridades de las entidades federativas.

El sistema empleado por México es influenciado por Norteamérica, en cuanto a los pesos y contrapesos de las facultades<sup>94</sup>, y cobra relevancia la presente temática, cuando se habla del territorio Sede de los Poderes de la Unión, pues, al coexistir autoridades federales y locales, es muy probable que se pueda dar una confrontación que llegue a mutar en alguna clase de controversia.

La controversia se encuentra prevista en el artículo 103 constitucional, y su resolución compete a la suprema corte de justicia de la nación, en términos del 105 de dicho ordenamiento, por lo que se encuentra perfectamente delimitado y normado esa situación.

Tal ha sido la fuerza de esta clase de principios que el contenido de dicho artículo 124 no sufrió modificación con relación a su similar de la Constitución de 1857, la que en su artículo 48 establecía que “las facultades o Poderes que no están expresamente concedidos por esta Constitución a los funcionarios federales se necesiten reservados a los estados o al pueblo respectivamente”.

En la práctica, México según lo establecido en el mencionado artículo 124, es regido por un sistema de reparto de facultades, dual, tal como lo afirmaba Serna de la Garza<sup>95</sup>. Sin embargo con el paso del tiempo, los avances políticos y cambios económicos en todo el mundo, el sistema de reparto de facultades debe de entenderse conforme a las tres premisas siguientes, las que, deben de ser analizadas al margen de la supremacía constitucional:

---

<sup>94</sup> Los Poderes que no han sido delegados a Estados Unidos por la Constitución ni prohibidos por ella a los Estados, están reservados a los Estados, respectivamente. Contenido de la décima enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

<sup>95</sup> Véase sección 1.5.3.1.

- a) El reparto de facultades, a pesar del enunciado del artículo 124 constitucional, no es de manera tajante y absoluto, pues tal sistema se convierte más complejo.
- b) El sistema de las facultades reservadas ha trascendido de ser uno rígido a uno flexible, lo que es consecuencia del hecho en hoy en días las facultades se reparten por leyes de menor rango que la Constitución, sin la necesidad de reformar esta última.
- c) En los últimos años ha habido una tendencia fuerte por la centralización de diversos aspectos gubernamentales en la federación, lo que en el ámbito del reparto de facultades significa una merma a la autonomía de las entidades federativas.

Por otra parte, continua Calos Matute,<sup>96</sup> en clasificar a las facultades de un sistema Federal, en dos clases.

Las primeras denominadas como exclusivas de la federación, son las que expresamente le fueron otorgadas a las autoridades federales por la Constitución sin que por tal motivo las entidades federativas puedan oponerse a ellas.

Las segundas son las exclusivas de las entidades federativas, las que, no expresadas por el Constituyente permanente en favor de la federación, y que por tal motivo se reservan a las autoridades de las entidades federativas, las que además deberán de ser contempladas dentro de cada una de las constituciones locales.

Al margen de la existencia de ambas clases de facultades, existe un nivel coincidencia entre las facultades, pues como se ha dicho anteriormente, el principio de reparto no es tan sencillo como el texto del artículo 124 constitucional menciona, ya que, el sistema resulta ser más complejo.

El reparto de facultades entre los dos órdenes de gobierno se ve fuertemente influenciado por una tendencia coincidente, es decir, en sentido amplio, tales atribuciones que implican la participación tanto del gobierno local como Federal.

En ese sentido, Carlos Matute,<sup>97</sup> sostiene que existen cinco clasificaciones para facultades coincidentes:

1. Facultades coincidentes en estricto derecho, son aquellas en la que una parte compete a la autoridad Federal y la otra a la local.
2. Facultades concurrentes, atribuidas a un ámbito de gobierno y no prohibidas a otro.

---

<sup>96</sup> Matute González, Carlos, *Op. Cit.* p.212.

<sup>97</sup> Matute González, Carlos, *Op. Cit.* p.213.

3. Facultades coexistentes, aquellas cuyo ejercicio puede ser por cualquiera de los dos órdenes de gobierno.
4. Facultades auxiliares, las que una autoridad ya por mandato constitucional o legal coadyuva a la otra en el cumplimiento de una obligación que le pertenece a la primera.

Las anteriores, pueden ser clasificadas a su vez como primarias o secundarias, lo que dependerá según el ordenamiento que las crea. Serán primarias las que de origen fueron establecidas en la Constitución por el Poder Constituyente, mientras que las secundarias, son las que derivan de una ley reglamentaria, decreto o convenio.

A lo largo del presente trabajo se ha comentado los elementos del federalismo en general, así como de los propios en México, de los que se destacan, el pacto Federal, su garantía constitucional y el sistema de reparto de facultades, convirtiéndose este último en un pilar para el análisis de la reforma constitucional del pasado 29 de enero de 2016 por virtud cual, el Distrito Federal se transformó en una entidad federativa denominada la Ciudad de México.

### III. Cambio Constitucional

Hemos visto el concepto de Constitución, los elementos que la conforman, así como otras características de la forma de Estado y de gobierno, elementos que conforman la base teórica conceptual que da pie y antecedente para entrar al estudio de lo que materialmente servirá como argumento en torno al objeto de estudio del presente trabajo. La teoría del cambio constitucional es la forma en la que se manifiestan las modificaciones a dicho texto, por lo que importa su estudio de la mano con los elementos para la comprobación de la hipótesis en el presente trabajo.

#### III.1. Reforma Constitucional.

Desde el inicio de vigencia de la Constitución hasta nuestros días, ha existido una transformación social, política y cultural, lo que, llevado al plano jurídico, se traduce en la necesidad de actualizar los ordenamientos jurídicos con la finalidad de ajustarse a la realidad social. Ese mismo efecto le pasa a la Constitución, es decir, la norma fundamental necesariamente debe de ser modificada a efecto de continuar con la Supremacía y su obligatoriedad.

Las modificaciones de que se hablan, para ser consideradas como constitucionales, deben de ser realizadas por un órgano especialmente facultado para ellos, siempre en estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales que permitan las reformas.

De tal manera que, para la subsistencia de la Constitución es necesario permitir adición, enmienda, modificación o reforma, según sea el caso, pues de lo contrario, el texto fundamental adquiriría el carácter de inerte y sería materialmente inaplicable a las situaciones actuales de cada sociedad.

El reconocido Juan Jacobo Rousseau sostenía que *“es en contra de la naturaleza de un cuerpo social imponerse leyes que no pueda revocar, pero no es ni contra la naturaleza ni contra la razón que no pueda revocar esas leyes sino con la misma solemnidad con que las estableció. He ahí la cadena que no se puede crear para el porvenir”*.<sup>98</sup>

Bajo esta óptica, las reformas a la Constitución son esenciales para mantener la vigencia de la norma fundamental, pues ésta debe de ser capaz de evolucionar, en la medida de lo posible, con los cambios sociales y políticos.

La reforma constitucional, en palabras de Héctor Fix Zamudio se define como *“la actividad normativa que modifica el propio texto fundamental haciendo intervenir a los órganos que crean la ley y observando un procedimiento preestablecido”*<sup>99</sup>.

Por su parte, Víctor Alejandro Wong Meraz, sostiene que la reforma constitucional es el método que la misma Constitución establece para adecuarse a la realidad<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> Fix-Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona Salvador, *Op. Cit.* p. 103.

<sup>99</sup> *Ídem*

<sup>100</sup> *Constitución Mexicana, Reforma y Mutación*, Wong Meraz, Víctor Alejandro, Editorial Porrúa, México, 1ª Edición.

Por reforma constitucional se entiende como la facultad que se otorga, mediante un procedimiento previsto en la propia Constitución, para adicionar, enmendar, o modificar el contenido de la Constitución, siempre que no sean preceptos que involucren decisiones político-fundamentales.

Conforme a las ideas de Pedro de Vega, la reforma constitucional tiene tres principales funciones, i) sirve como instrumento de adecuación entre realidad jurídica y la realidad política, ii) un mecanismo de articulación de la continuidad jurídica del Estado y iii) como institución básica de garantía.

Las reformas constitucionales son necesarias para que el sistema jurídico de un determinado Estado sea respetado, lo que trae como consecuencia que todos los ordenamientos jurídicos sometidos a la superioridad de la Constitución encuentren cabida en la realidad social.

El claro ejemplo de la importancia de la realización de reformas constitucionales lo es la Constitución francesa de 1793, que establecía que *“un pueblo tienen siempre el derecho de revisar reformar y cambiar su Constitución, una generación no puede someter a sus leyes a las generaciones futuras”*. Afirmación que compartimos, pues la situación política, social y cultural en un país en determinado momento, como lo fue la culminación de la revolución, es parecido, pero no igual al presente, que, con los cambios tecnológicos, así como la apertura de los mercados, se ve modificado.

Ahora bien, con lo anterior, no significa que seamos partidarios de utilizar el mecanismo de reforma constitucional como si fuera cualquier procedimiento ordinario de creación de leyes, o con el cual se cobije las decisiones políticas del país; situación que se ha hecho notoria con el elevado número de reforma a la Constitución, pues dentro de las más de setecientas reformas que ha sufrido este ordenamiento, pocas pueden ser consideradas como esenciales para la colectividad, o bien como un ajuste entre realidad social y normativa.

En palabras de Víctor Alejandro Wong Meraz<sup>101</sup> *“La reforma constitucional es precisamente la institución que supera la contradicción entre la inclinación a la permanencia de las constituciones y las de su adaptación al cambio social, de manera que este mecanismo se convierte en el eje central que posibilita el dinamismo constitucional”*, en otras palabras, las reformas constitucionales son necesarias si y solo si, persiguen el beneficio de la colectividad, así como que se ajusten a la realidad social de la misma.

Ahora bien, para delimitar sobre que puede versar una reforma constitucional, al margen de lo ya estudiado hasta el momento, Carl Schmitt<sup>102</sup> *distingue dos tipos de preceptos constitucionales, los primeros como legales-constitucionales, sobre los cuales se puede plantear la reforma mediante el procedimiento establecido para tal efecto, y las llamadas decisiones político-fundamentales, las que no pueden modificarse si no es por quienes poseen la soberanía, es decir por el pueblo.*

---

<sup>101</sup> Wong Meraz, Víctor Alejandro Op. Cit, p.89.

<sup>102</sup> Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, s.l., s.e., s.f. p. 115 obra citada por Wong Meraz, Víctor Alejandro Op. Cit, p.96.

Asimismo, Schmitt sostiene que la Constitución puede ser enmendada, mediante el cumplimiento del procedimiento previsto en el artículo 135 constitucional, siempre que no tenga por objeto la alteración de alguna de las llamadas decisiones político-fundamentales, las cuales solo podrán ser modificadas por el pueblo, como poseedor originario de la soberanía, cualquier postulado en contrario supondría otorgar facultades a un órgano constituido, para modificar la esencia de la Constitución, lo que traería como efecto la pérdida de eficacia constitucional que tanto se cuida y garantiza mediante la rigidez así como la supremacía constitucional.

Podemos concluir que el mecanismo de reforma constitucional es un poder constituido, limitado, cuyos límites estudiaremos en el presente capítulo.

*“La Constitución no puede ser inmutable, requiere ser actualizada para estar acorde con la realidad que es dinámica ya que ni puede ser independiente de las circunstancias historias concretas de su tiempo<sup>103</sup>”*. El enunciado sostenido por el profesor Víctor Alejandro Wong Meraz cobra relevancia, pues como vimos en el inicio del presente trabajo, la Constitución es influenciada por los factores reales del poder, cuya influencia en la Constitución permiten la realización de reformas, sin que por tal motivo se tengan por consentidas la diversas realizadas. Más adelante nos avocaremos al estudio conjunto y comparado que ayude al lector para la comprensión del presente punto.

### **III.1.1. Objeto u objetivos de la reforma**

Hemos hablado de lo que se entiende por Reforma Constitucional, sin embargo, es menester que se aborden el objeto de la modificación al texto fundamental.

En este sentido, todos los estudiosos, juristas y tratadistas coinciden en que el objeto de las reformas constitucionales es el mantener actualizado y vigente el texto constitucional, pues solo con la aplicación de reformas, pueden adecuarse a la realidad social de cada Estado.

Se dice que los cambios son buenos, en todos los aspectos de la vida, lo que llevado al campo jurídico-constitucional incide esencialmente en la forma en la que la sociedad percibe a la Constitución, refiriéndose a esta como un verdadero ordenamiento jurídico Supremo, capaz de reglamentar, así como sentar las bases en determinada sociedad.

Partamos de la base, entonces del objetivo que buscan la Constitución, es decir, el porqué de la creación de dicho ordenamiento jurídico. La Constitución, es la materialización de la voluntad popular, en ejercicio de la soberanía, mediante un Poder Constituyente, sea directamente del pueblo, sea por la selección de representantes a los que delegue tal atribución, por virtud del cual se crea un ordenamiento jurídico Supremo, autónomo de cualquier influencia de carácter internacional, que sienta las bases sobre las que recaerá el sistema jurídico del

---

<sup>103</sup> Wong Meraz, Víctor Alejandro, *Constitución Mexicana, Reforma y mutación*, México, Porrúa, 2010, p. 86.

Estado, así como instituciones para limitar y controlar el ejercicio del poder, mejor conocidos como Poderes constituidos.

La Constitución, al ser la base del sistema jurídico, cuyo objeto es la regulación del poder por aquellos que lo ostentan, a efecto de que sea utilizado en beneficio de la colectividad, necesariamente, deberá de adecuarse a los momentos históricos y sociales de cada etapa del Estado, pues de lo contrario, perecería tal ordenamiento, convirtiéndose en una hoja de papel, como lo apuntaría Ferdinand Lasalle.

Bajo esa óptica, la Constitución necesariamente debe de ser reformada con el objeto de mantenerse vigente, solo así “los textos constitucionales serán más o menos perfectos según los principios que se adopten en armonía, necesidades e intereses de cada Estado”. Interesante es que, la Constitución, al ser ordenamiento Supremo de todo el sistema jurídico, es el único cuerpo normativo que entre su texto se encuentra un proceso para su reforma, situación que ningún otro ordenamiento prevé, circunstancia tal, que lo convierte en un mecanismo más de control del poder.

No obstante, lo anterior, a sabiendas que el objeto de las reformas constitucionales son la preservación de la efectividad y eficacia de la Constitución, debe de cuidarse el contenido de estas, así como el tiempo en el que se promulgan, por lo cual, solo las reformas constitucionales realizadas de manera pausada y analizada, garantizan que la modificación sea aceptada por el mayor número de opiniones, lo que impide que se modifique por los impulsos irreflexivos de la pasión política.

Sobre esta base, se dice que las constituciones que no implementan reformas constitucionales en sus textos, es decir que se mantienen inmóviles, ajenas a la situación corriente de sus habitantes, en nada pueden considerarse como verdaderos mecanismos de control del poder, y en consecuencia no cabe encuadrarlas como verdaderas, pues las constituciones, además de controlar el poder necesitan ser renovados para que, verdaderamente exista aplicabilidad en su enunciado.

Así, podemos concluir que el objeto de las reformas constitucionales que la Constitución se mantenga vigente, actualizándose conforme la sociedad evoluciona, con la finalidad de buscar el control del poder y base suprema del sistema jurídico nacional.

Para lo cual, es necesario la implementación de objetivos, sobre los cuales permitirá cumplir con el objeto de las reformas constitucionales, al respecto el Profesor Burgoa<sup>104</sup> distingue dos objetivos principales de las reformas en general: “a) *sentar las bases o principio de un mejoramiento o perfeccionamiento social o b) brindar las reglas según las cuales pueda solucionarse satisfactoria y eficazmente un problema que afecte al pueblo o subsanar una necesidad pública*”.

---

<sup>104</sup> Burgoa, Ignacio Op. Cit, p.378.

Como hemos visto, las reformas son necesarias para mantener la vigencia de los ordenamientos jurídicos, y a Constitución no es excepción, pues ésta puede ser sujeta de ser modificada, siempre y cuando se agote el procedimiento especial, símbolo garante de la rigidez constitucional, así como de la supremacía constitucional.

Ahora bien, tales enmiendas son posibles y efectivas siempre que su objetivo no involucre la modificación de las decisiones político-fundamentales, los cuales se encuentran reservados esencial y originariamente al pueblo, como titulares de la soberanía, cualquier pensamiento en contrario, como lo podría ser que un poder constituido como lo es el que reforma a la Constitución implicaría la vulneración de la soberanía popular.

Compartimos la conclusión a la que llega el maestro Ignacio Burgoa<sup>105</sup>, como objetivo de las reformas constitucionales al señalar que “es admisible las modificaciones y reformas a la Constitución siempre y cuando no proclamen los principios básicos derivados del ser, modo del ser y querer ser del pueblo, sino que simplemente los regulen. De ello se infiere que los citados órganos (órganos constituidos) no pueden cambiar la esencia de la Constitución al punto de transformarla en una nueva mediante la alteración, suspensión o sustitución de los aludidos principios.” Pues sostiene el jurista mexicano, que cualquier modificación o reforma en contravención a lo anterior, equivaldría a desplazar la soberanía popular.

### **III.1.2. Clases de Reforma**

Duradero ha sido el debate entre los estudiosos acerca de las clases de reforma, que existen, pues se tiene una postura sostenida por Héctor Fix Zamudio<sup>106</sup>, en que la Constitución puede ser reformada de manera total, es decir la abrogación y promulgación de una nueva Constitución, tal y como lo prevé la Constitución Española vigente en su artículo 168. Por otro lado, la parcial, podría considerarse como la mayormente aceptada, por tratar algunos preceptos constitucionales que no involucren decisiones político-fundamentales.

Por su parte, la postura del jurista Ignacio Burgoa<sup>107</sup>, que sostiene que las reformas constitucionales tienen como objeto que la alteración y modificación es procedente si existe causa suficiente que provoque el beneficio de la colectividad. De tal suerte que la Constitución permite su modificación, que, con justa causa, y sin poner en riesgo la esencia o sustancia de dicho ordenamiento se ajuste a la realidad social.

Consideramos que el criterio correcto para las clases de reforma son las parciales, es decir aquellas encaminadas únicamente a la modificación de preceptos que no involucren las decisiones político-fundamentales, y que no tengan como

---

<sup>105</sup> Burgoa, Ignacio Op. Cit, p.383

<sup>106</sup> Fix-Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona Salvador, Op. Cit, p.104.

<sup>107</sup> Ídem

consecuencia la reforma total de la Constitución, situación que se encuentra reservada al pueblo en ejercicio de la soberanía como su único titular.

Otro criterio de clasificación de las reformas, según lo expone el autor Diego Valadés<sup>108</sup>, quien sostiene que están aquellas: de forma, innovadoras, aquellas relacionadas con el principio de división de Poderes, federalizadoras (sic) y de tendencias vigentes.

Las reformas constitucionales “de forma” son aquellas que tienen como objetivo las correcciones de carácter gramatical, reacomodo de texto, por circunstancias determinadas, que, pueden ser actualizadoras de texto, o bien de alguna institución. Cabe mencionar que la realización de estas reformas, en muchos de los casos puede ser omitida con una buena interpretación de la Constitución, o bien mediante las normas secundarias.

*Las denominadas innovadoras, “Introducen o suprimen elementos que no existen en la Constitución o que, estando (sic) presentes, desaparecen para dar lugar a otro tipo de instituciones con caracteres absolutamente originales dentro del sistema”.*

*Aquellas que se relacionan con el principio de división de Poderes, como aquellas que determinan las atribuciones y funciones del poder público, es decir, todo lo relativo al ejercicio del Supremo poder dividido entre ejecutivo, legislativo y judicial.*

*Existen, las federalizadoras (sic) mismas que se circunscriben a modificar y hablar acerca de las partes de la Constitución que fortalecen el federalismo como forma de Estado, sin que por tal motivo se confunda con la alteración de la decisión político-fundamental de la forma de Estado mexicano.*

*Por último, encontramos las denominadas tendencias vigentes, que involucran aquellos temas que, si bien han estado gestados en la Constitución, dadas las circunstancias sociales y políticas no habían estado vigente, pero que por la transformación de la que hemos venido hablando se vuelven vigentes; en el caso de las presentes pueden aparecer reformas sustanciales en diversos artículos para ajustar la realidad social.*

### **III.2. Límites a la Reforma Constitucional.**

Hemos visto lo necesario de la reforma constitucional para que la Carta Magna se mantenga vigente y exista sintonía entre lo escrito en la norma jurídica con los acontecimientos sociales en determinado momento. También hemos visto, que la Constitución es ley suprema de la nación, base del sistema jurídico, la que cuenta con la garantía de rigidez constitucional para evitar así las reformas banales que carezcan de todo fundamento y legitimidad.

Por lo que ahora resulta importante estudiar qué límites existen para la reforma.

---

<sup>108</sup> Valadés, Diego, *LA constitución reformada*, México, UNAM, 1987, P.194 obra citada por Fix-Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona Salvador, Op. Cit, p.119.

Diferenciamos entre el Poder Constituyente, y el Poder de Reforma, el primero se refiere a la voluntad general, en ejercicio de la soberanía para la creación de la Constitución, mientras que el segundo, se considera como un poder constituido, que se encuentra limitado en su actuar a modificar aquellos preceptos necesarios para mantener la vigencia de la Constitución.

El Poder Reformador facultado por el soberano en el artículo 135 constitucional para reformar el texto supremo, al ser un poder constituido, creado con la finalidad de otorgar vigencia a la Constitución, al igual que los demás Poderes constituidos se encuentran limitados, muchos han sido los criterios para clasificar las limitantes de las que hablamos; en general se puede hablar de tres grandes grupos.

Para comenzar, encontramos a los autónomos y heterónomos, donde los primeros son impuestos por el mismo texto constitucional, mientras que los segundos provienen de fuentes distintas de la norma fundamental. Luego los absolutos y relativos que existen juntamente con los límites explícitos e implícitos, pues serán absolutos aquellos que no puedan ser superados mediante algún medio jurídico alguno, únicamente por el Poder Constituyente, y los relativos que permiten la superación de cualquiera mediante procesos jurídicos. Finalmente llegamos a los explícitos e implícitos, los que han sido mayormente desarrollados por los juristas modernos, a continuación, nos atrevemos a realizar una compilación de las categorías existentes<sup>109</sup>, pues los autores, si bien, discrepan en su orden, coinciden en el contenido de los límites.

a) *Expresos o explícitos. Son aquellos que se encuentran previstos en el ordenamiento constitucional, sin necesidad de acudir a la interpretación o integración de esta, por tal motivo refuerzan la teoría de que el poder de reforma es uno constituido, y por tal, limitado, únicamente superables por la existencia de una revolución que permita la creación a una nueva Constitución.*

*i. Temporales*

1. *Temporales: Prohibición de realizar cualquier clase de reforma durante determinado periodo de tiempo, lo que se puede traducir en una Constitución más rígida. Este límite se encuentra presente en aquellas constituciones de reciente creación, donde el poder Constituyente, a efecto de que las personas que habitan el Estado asimilen su contenido, establece un determinado periodo de tiempo en el que no puede ser reformada. Asimismo, existe la variante que, si ya se hizo una reforma, la siguiente no puede ser hecha si no después de determinado tiempo; ambos casos se presentaron con mayor cotidianeidad en el siglo XIX, época auge de la creación y promulgación de Constituciones.*

---

<sup>109</sup> Cfr Wong Meraz, Víctor Alejandro Op. Cit, p.120 y ss.

*Claro ejemplo de esta situación acontece con la Constitución de los Estados Unidos de América, que, en su inicio, quedo establecida la prohibición de realizar enmiendas durante un periodo de 10 años.*

*2. Circunstanciales. Los límites circunstanciales tienen que ver con la prohibición de que se efectúe cualquier tipo de adición o modificación al texto constitucional durante guerra, Estado de sitio o de excepción.*

*ii. Materiales. Las llamadas cláusulas de intangibilidad, es decir la esencia de la Constitución, en los términos que lo hemos manejado las llamadas decisiones político-fundamentales, las que no pueden ser modificadas si no es por el poder Constituyente, producto de una revolución. Cabe mencionar que el listado que a continuación se presente es ilustrativo, pues para uno u otro estado, estas decisiones pueden variar.*

- 1. Decisiones político-fundamentales.*
- 2. Derechos Fundamentales y Derechos Humanos.*
- 3. Forma de Gobierno.*
- 4. División de Poderes.*
- 5. Libertad de voto*
- 6. Forma de Estado.*
- 7. Reelección Presidencial.*

*b) No Expresos o implícitos: Son aquellos que se sirven de la interpretación e integración para hacerse efectivos.*

*i. Materiales*

- 1. Constitución: Bajo la óptica de que la Constitución es el mecanismo del control del poder, lo que garantiza al ciudadano, la protección a los derechos fundamentales, así como al principio de división de Poderes. Suponer cualquier cambio en contrario, definitivamente involucraría la vulneración de las decisiones político-fundamentales, pues ya sea, la desaparición de la división de Poderes, o la suspensión de los derechos fundamentales, la reforma que persiga tal fin, no busca el mejoramiento de la sociedad. En todo caso es posible la ampliación de protección de los derechos o bien la optimización del principio de división de Poderes.*
- 2. Forma de Gobierno. Hemos repetido en reiteradas ocasiones que la modificación a la forma de gobierno compete al poder Constituyente, es decir a un elemento metajurídico, pues pensar que es modificable mediante*

*un proceso jurídico, como lo es la reforma constitucional, pretendería darle al poder reformador atribuciones de Constituyente, lo que implicaría la vulneración de la supremacía constitucional.*

*ii. Formales*

- 1. Reformar las disposiciones relativas a la reforma: Este límite resulta en determinado punto controversial, pues al ser el Poder de Reforma, un poder constituido sometido a la supremacía constitucional, éste no puede realizar una reforma al procedimiento agravado, pues tal situación supondría que tal poder, es considerado supraconstitucional, al estar por encima de la Carta Magna. Al igual que las decisiones político-fundamentales, el ejercicio del cambio del procedimiento de reforma compete a la soberanía popular, mediante el poder Constituyente.*
- 2. Reforma total: Existen ordenamientos constitucionales como la española vigente que prevé la posibilidad de una reforma total.<sup>110</sup>*

Al respecto de lo anterior, se concluye que existen dos Poderes distintos que pueden involucrarse con una Constitución; el poder Constituyente, que se encarga de la realización de la Constitución, y cuya actuación es ilimitada hasta el momento de la realización de dicho ordenamiento; y por otra parte el poder de reforma, creado por el Poder Constituyente cuya función se encuentra limitada al ser un poder constituido, por lo que su actuar es supeditado a lo previsto por la norma constitucional como expresión de la soberanía popular.

Como se observa, los bienes tutelados son las decisiones político-fundamentales, es decir, la esencia de la Constitución, que se debe mantener inamovible, pues las modificaciones deben de ir encaminadas a la actualización y a impedir la pérdida de vigencia del ordenamiento fundamental, para evitar convertirse, en palabras de Ferdinand Lasalle, en una hoja de papel.

En el caso de México una disposición que permite la reforma constitucional total, mediante el procedimiento establecido en el artículo 135, significaría la vulneración de la soberanía, pues el pueblo tiene reservado el derecho para en el momento que lo decida, mediante el movimiento armado e instauración de un nuevo poder Constituyente para implementar un nuevo ordenamiento constitucional legítimo a las exigencias del momento.

---

<sup>110</sup> **Constitución Española. Artículo 168.** Cuando se propusiere la revisión total de la **Constitución** o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

### III.3. Proceso Agravado de Reforma Mexicano.

Mucho se ha comentado que para que sean posibles las reformas constitucionales, éstas deben de ser realizadas mediante un proceso distinto al ordinario de creación de leyes, con lo que se aseguran los principios de supremacía y rigidez constitucional.

En México, la Constitución establece en su artículo 135<sup>111</sup>, el proceso agravado para llevar a cabo las adiciones o reformas, es decir, la Constitución es sujeta de ser adicionada o reformada con la aprobación por las dos terceras de los miembros presentes en el Congreso de la Unión, y por la mayoría simple, es decir cincuenta más uno, de las legislaturas de las entidades federativas.

Es precisamente el numeral antes citado en donde se consigna el poder de reforma al que tanto se hizo alusión en la sección pasada, y que se deriva del poder Constituyente como mecanismo para mantener vigente a la Constitución. Sin embargo, será necesario estudiar el proceso concretamente de reforma al que se refiere la Constitución mexicana.

En general las iniciativas de reforma pueden ser presentadas válidamente, según la Constitución de que se trate, por i) un poder reformador conformado ya sea por varios Poderes constituidos, o bien mediante la formación de una asamblea especializada para los efectos de la reforma, ii) voluntad popular, en el caso en que la democracia sea directa, o bien por iii) por el titular del poder ejecutivo. Cabe mencionar, en este último punto, que el objetivo de las reformas es el beneficio de la colectividad, por lo que los entes idóneos para las iniciativas son el pueblo mismo, o sus representantes; en caso de que participe el poder ejecutivo, en la mayoría de los casos lo hace de manera parcial, pues su actuar pudiera considerarse como con intereses contrarios a la colectividad, dado el puesto en que se encuentran.

Recordemos que como garantía del principio de supremacía constitucional se encuentra la rigidez constitucional, que versa sobre la posibilidad de adicionar y reformar la Constitución mediante un proceso especial, distinto al de creación de leyes ordinarias. En la Constitución, el proceso legislativo ordinario se encuentra establecido en el artículo 72<sup>112</sup>, no obstante, lo anterior, el diverso 135 si bien

---

<sup>111</sup> **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.

<sup>112</sup> **Artículo 72.** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

**A.** Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

---

**B.** Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

*Inciso reformado DOF 17-08-2011*

**C.** El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, (**sic DOF 05-02-1917**) y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

**D.** Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

**E.** Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

**F.** En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

**G.** Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

**H.** La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

**I.** Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

establece la posibilidad de la reforma constitucional, también lo es que no puntualiza las etapas de tal procedimiento.

Por tal motivo será necesario acudir a la interpretación constitucional a efecto de dilucidar el proceso agravado de reforma contenido en el enunciado del artículo 135, el que cuenta con etapas semejantes. Primero será analizado el enunciado general del artículo antes mencionado.

El artículo 135 en su enunciado general establece que:

- i. Son posibles las adiciones o reformas a la Constitución,
- ii. Las adiciones y reformas formarán parte de la Constitución siempre que sean aprobadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión,
- iii. Una vez aprobadas, se turnarán a cada una de las legislaturas de las entidades federativas para su estudio,
- iv. La propuesta de adición o reforma será votada por cada una de las legislaturas o congresos locales, las que, para poder ser aprobadas, tendrá que reunir la mayoría simple, es decir cincuenta más uno, de las legislaturas,
- v. Sea el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, computarán las votaciones de cada una de las entidades federativa, para demostrar si la mayoría de éstas están de acuerdo con la reforma, y,
- vi. Finalmente, el Congreso Federal o la Comisión Permanente decretarán la reforma.

En términos generales, el anterior es considerado como el proceso agravado al que se refiere la Constitución, por virtud del cual, existe la posibilidad de adicionar o reformar la Carta Magna. Pero tal y como se observa, la descripción del proceso no es abundante, pues deja abierta la posibilidad en cuestión de términos y etapas a seguir, pues a diferencia del proceso legislativo ordinario, al que hemos referido, el de reforma constitucional, carece de los pasos a seguir puntualmente.

Por tal motivo, es necesario acudir a la interpretación constitucional de diversos artículos que a continuación referiremos, pues no existe en ordenamiento inferior, ni disposiciones que hablen acerca de la propia reforma, que definan el verdadero procedimiento de reforma derivado del artículo 135 antes mencionado.

Primero, en términos del artículo 135, el Congreso de la Unión<sup>113</sup> cuenta con la facultad de estudiar, votar y aprobar las adiciones reformas en primera instancia,

---

El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

<sup>113</sup> El Congreso de la Unión en términos del artículo 50 de la Constitución se conforma de dos cámaras, una de Diputados compuesta por 500 diputados de los que, los primeros 300 son elector por votación mayoritaria, y

facultad que se confirma en el segundo párrafo del artículo 65 de la Constitución, donde se reitera la posibilidad de este órgano legislativo Federal para resolver todos aquellos asuntos que la propia Constitución le ordene, tal como lo es, la reforma constitucional.

En ese sentido el Congreso de la Unión, en términos del artículo 70 constitucional solo puede emitir dos clases de resoluciones, es decir, ley o decreto. La ley se refiere a un objeto general, mientras que el decreto solo comprende un objeto en particular<sup>114</sup>. El Congreso de la Unión, siempre que pretenda resolver respecto de una adición o reforma, deberá de hacerlo mediante un decreto, pues la ley, se refiere precisamente al acto legislativo ordinario.<sup>115</sup>

Segundo, para que el Congreso de la Unión, pueda estudiar el proyecto de decreto relativo a la adición o reforma constitucional, deberá serle presentada una iniciativa, la que en términos del artículo 71, puede ser presentada por el i) presidente de la República, ii) los diputados y senadores del Congreso de la Unión, iii) legislaturas de las entidades federativas, así como, iv) a los ciudadanos en un número equivalente por lo menos al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores<sup>116</sup>.

Tercero, presentada la iniciativa de decreto, a la apertura de cada periodo de sesiones, será enlistada la iniciativa de reforma para ser estudiada, discutida y resuelta simultáneamente en la Cámara de Diputados, así como en la de Senadores, según lo señala el primer párrafo del artículo 72 constitucional.

Cuarto, una vez que es estudiada la iniciativa en ambas cámaras, es decir, por el Congreso de la Unión, éste votará el proyecto; el cual, para ser aprobado deberá ser votado por las dos terceras partes de los individuos presentes al momento de la votación, y se ajustará a las reglas del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que la votación apruebe conforme al artículo 135 de la Constitución, será turnado para su estudio a las legislaturas de las entidades federativas. El hecho

---

los 200 restantes por el sistema de representación proporcional; así como por una cámara de Senadores, conformada por 128 senados, de los que dos son elegidos por mayoría relativa y uno es asignado a la primer minoría, tal y como lo establecen los artículo 52 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>114</sup> García Maynez, Eduardo *Op. Cit.* p. 88.

<sup>115</sup> El artículo 170 de la Constitución de 1824 estableció que para "reformular o adicionar" la Constitución y el Acta Constitutiva se seguirían, además de las reglas específicas, todos los requisitos prevenidos para la formación de las leyes, menos el derecho de veto; más claro no puede ser, y así ha acontecido en la realidad, lo cual es lógico.

<sup>116</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Artículo 147. 1. Las listas nominales de electores son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contienen el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por Distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su credencial para votar. 2. La sección electoral es la fracción territorial de los distritos electorales uninominales para la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores. 3. Cada sección tendrá como mínimo 100 electores y como máximo 3,000. 4. El fraccionamiento en secciones electorales estará sujeto a la revisión de la división del territorio nacional en distritos electorales, en los términos del artículo 53 de la Constitución.

de turnar para su estudio a las Legislaturas y Congresos Locales de las entidades federativas es símbolo y garantía federalista.<sup>117</sup>

Quinto, las entidades federativas, acudirán al estudio de las reformas constitucionales, para ser votadas, votación que, en suma, deberá ser por mayoría relativa para ser devuelta al Congreso de la Unión.<sup>118</sup>

Sexto, el Congreso de la Unión, o bien la Comisión Permanente<sup>119</sup>, en su caso, harán el cómputo de las votaciones dadas en las legislaturas de los estados, en caso de reunirse la mayoría simple de las legislaturas.

Séptimo, en caso de que la mayoría de las legislaturas estuvieren de acuerdo con las reformas, ya sea el Congreso General, o la Comisión Permanente emitirán la declaratoria de aprobación de las reformas y se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

En el anterior procedimiento, el ejecutivo no tiene participación más que en el caso de la iniciativa de la reforma, por lo que no goza del derecho de veto, ni tampoco es posible enlistar una reforma constitucional como urgente en la lista de sesiones del Congreso.

Al ser la reforma el mecanismo por virtud del cual, el ordenamiento se adecua a la realidad social, es necesario que tal procedimiento sea observado con la mayor seriedad y civilidad posible, para con ello lograr los objetivos de bienestar poblacional. Bajo esta premisa para que un Estado sea considerado como de derecho debe de existir correlatividad entre sus dos órdenes esenciales; a saber: el fáctico y el jurídico; el primero de ellos a las situaciones que vive la población diariamente, mientras que el segundo, se traduce a las normas que regulan las relaciones de esa población; en otras palabras los ordenamientos jurídicos deben ser congruentes con las actividades de los individuos ante el Estado, y en caso de no existir la sintonía, reformar, con miras al beneficio colectivo.

---

<sup>117</sup> Sostiene el maestro Jorge Carpizo que "Por una parte, las entidades federativas al intervenir en el procedimiento están garantizando su existencia y la del propio sistema Federal, porque se supone que lo van a defender y a no permitir que se cree un sistema central o uno que afecte las facultades que la Constitución les señala y que son necesarias para el buen funcionamiento del sistema Federal.

Por la otra, es una garantía de que la Federación no va a ver mermadas sus competencias a grado tal que se afecte la unidad del Estado y su correcto funcionamiento. Hay facultades que deben ser competencia de la Federación, porque se necesita que las normas sean aplicables en todo el territorio. Esta situación cambia conforme a la configuración de cada Estado Federal, en la cual intervienen aspectos históricos y políticos relevantes.

En otras palabras, el procedimiento del artículo 135 c. protege al sistema Federal, su buen funcionamiento y la unidad del Estado, es decir, que no se vaya a "balcanizar".

<sup>118</sup> Constituciones locales como la de Jalisco y Nuevo León no cuentan con una facultad expresa acerca de la votación de las reformas constitucionales, tal y como sucede con la del Estado de México, en la que en la fracción x del artículo 61 de su Constitución, establece la facultad de revisión del proyecto de reforma.

<sup>119</sup> En términos del artículo 78 de la Constitución, la Comisión Permanente actuará durante los recesos a los periodos ordinarios de sesión del congreso general, estará constituida por 37 miembros conformados por 19 diputados y 18 senadores.

Cabe mencionar que la garantía de rigidez constitucional, durante el gobierno del Partido Revolucionario Institucional solo era parte del dogma de la Constitución, pues las legislaturas y órganos encargados de realizar las reformas siempre estaban de acuerdo, es decir la reformabilidad de la Constitución se volvió un tema de fácil acceso.

Actualmente existe una tendencia reformativa que provoca la centralización de las facultades del Congreso, lo que se hace visible en el artículo 73, en donde se enumeran las facultades del Congreso de la Unión, las que en repetidas ocasiones han ido en aumento.

#### **III.4. Derecho comparado, las reformas en el mundo.**

Juristas mexicanos como Jorge Carpizo<sup>120</sup>, han sostenido que el procedimiento de reforma es una adecuación del estadounidense; no obstante, lo anterior, alrededor del planeta existen procedimientos similares para la reforma constitucional, a continuación, presentaremos diversos procedimientos en países con sistema Federal semejante al mexicano.

En Estados Unidos de América el proceso de enmienda constitucional se encuentra contenido en el artículo quinto de la Constitución, cuyo contenido es del tenor siguiente:

*“Artículo Quinto. 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.”<sup>121</sup>*

Como se observa, el procedimiento de México es semejante al estadounidense, lo que se desprende de la lectura del anterior artículo, asimismo se hace visible los límites a la reforma, como lo son los explícitos temporales, de los que ya hemos hablado.<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> Carpizo, Jorge Op. Cit, p.280.

<sup>121</sup> <https://www.archives.gov/espanol/constitucion> consultada el 14 de mayo de 2020.

<sup>122</sup> Véase sección III.2.

La mayor diferencia que encuentra con el procedimiento de reforma mexicano es la doble vertiente para lograr la reforma, la primera mediante la aprobación del congreso, la segunda mediante la creación de una comisión especializada que provoque la reforma constitucional.

El proceso norteamericano ha logrado que la Constitución únicamente se haya reformado en veintisiete ocasiones desde su promulgación y hasta ahora, lo que en buena medida obedece al sistema jurídico de que se trata, pues como es sabido el sistema jurídico anglosajón, las sentencias dictadas por los tribunales son las rectoras de la resolución de conflictos sin que exista un catálogo de leyes escritas que prevean las circunstancias generales y cuya interpretación, en caso de litigios, queda reservada a los jueces.

Analizamos otras constituciones, y acudimos al viejo continente, en donde los ordenamientos fundamentales europeos, en Francia, por ejemplo, existe la figura del referéndum, la cual revitaliza la forma Federal de Estado, y refuerza la participación ciudadana en la alteración de lo que en un inicio fue la voluntad popular.

*“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.*

*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.”*

A diferencia del procedimiento mexicano, el francés establece quienes pueden iniciar una reforma constitucional, la que puede ser aprobada por referéndum, o bien por el Congreso General según sea el caso.

Asimismo, son visibles límites explícitos materiales, al proceso de reforma como la restricción a la modificación de forma de gobierno, así como la imposibilidad de modificar el territorio.

España, país del cual México se independizó a principios del siglo XIX, cuenta con un poder revisor de la Constitución único, pues además de la figura del referéndum, a petición de los miembros de cualquiera de sus cámaras, promete la posibilidad de que la Constitución sea revisada en su totalidad a efecto de la elaboración de una nueva facultad, que, en la opinión de juristas como Ignacio Burgoa, solo compete al Poder Constituyente.

**“Artículo 167** 1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado. 2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma. 3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

**Artículo 168.** 1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección 1ª del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes. 2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras. 3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

**Artículo 169.** No podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116.”

Asimismo, se hacen visibles los límites explícitos circunstanciales respecto del impedimento para reformar la Constitución en tiempos de guerra. Al igual que en México, el procedimiento plasmado en la Constitución es general, sin entrar en mayor detalle de las particularidades de este.

Por otro lado, en Sudamérica, la Constitución chilena, cuenta con un proceso de reforma constitucional con la participación expresa del Presidente de la República, asimismo permite la participación de un plebiscito, en caso de que los representantes no se pongan de acuerdo respecto de los extremos de la reforma, el cual es regulado en los artículos siguientes:

**“Artículo 127.-** Los proyectos de reforma de la Constitución podrán ser iniciados por mensaje del Presidente de la República o por moción de cualquiera de los miembros del Congreso Nacional, con las limitaciones señaladas en el inciso primero del artículo 65. El proyecto de reforma necesitará para ser aprobado en cada Cámara el voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio. Si la reforma recayere sobre los capítulos I, III, VIII, XI, XII o XV, necesitará, en cada Cámara, la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio.

*En lo no previsto en este Capítulo, serán aplicables a la tramitación de los proyectos de reforma constitucional las normas sobre formación de la ley, debiendo respetarse siempre los quórumos señalados en el inciso anterior.*

**Artículo 128.-** El proyecto que aprueben ambas Cámaras pasará al Presidente de la República.

*Si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma aprobado por ambas Cámaras y éstas insistieren en su totalidad por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto, a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito.*

*Si el Presidente observare parcialmente un proyecto de reforma aprobado por ambas Cámaras, las observaciones se entenderán aprobadas con el voto conforme de las tres quintas o dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, según corresponda de acuerdo con el artículo anterior, y se devolverá al Presidente para su promulgación.*

*En caso de que las Cámaras no aprueben todas o algunas de las observaciones del Presidente, no habrá reforma constitucional sobre los puntos en discrepancia, a menos que ambas Cámaras insistieren por los dos tercios de sus miembros en ejercicio en la parte del proyecto aprobado por ellas. En este último caso, se devolverá al Presidente la parte del proyecto que haya sido objeto de insistencia para su promulgación, salvo que éste consulte a la ciudadanía para que se pronuncie mediante un plebiscito, respecto de las cuestiones en desacuerdo.*

*La ley orgánica constitucional relativa al Congreso regulará en lo demás lo concerniente a los vetos de los proyectos de reforma y a su tramitación en el Congreso.*

**Artículo 129.-** La convocatoria a plebiscito deberá efectuarse dentro de los treinta días siguientes a aquel en que ambas Cámaras insistan en el

*proyecto aprobado por ellas, y se ordenará mediante decreto Supremo que fijará la fecha de la votación plebiscitaria, la que se celebrará ciento veinte días después de la publicación de dicho decreto si ese día correspondiere a un domingo. Si así no fuere, ella se realizará el domingo inmediatamente siguiente. Transcurrido este plazo sin que el Presidente convoque a plebiscito, se promulgará el proyecto que hubiere aprobado el Congreso.*

*El decreto de convocatoria contendrá, según corresponda, el proyecto aprobado por ambas Cámaras y vetado totalmente por el Presidente de la República, o las cuestiones del proyecto en las cuales el Congreso haya insistido. En este último caso, cada una de las cuestiones en desacuerdo deberá ser votada separadamente en el plebiscito.*

*El Tribunal Calificador comunicará al Presidente de la República el resultado del plebiscito, y especificará el texto del proyecto aprobado por la ciudadanía, el que deberá ser promulgado como reforma constitucional dentro de los cinco días siguientes a dicha comunicación.*

*Una vez promulgado el proyecto y desde la fecha de su vigencia, sus disposiciones formarán parte de la Constitución y se tendrán por incorporadas a ésta.”*

Una vez abordados someramente, algunos procesos para la reforma de las constituciones en distintos países, es dable concluir que ninguno cuenta con una precisión acerca de la forma de realizarlo, que si bien, es posible las formas más adecuadas, como lo es el referéndum o plebiscito, en todos, no existe realmente una serie de pasos. Lo que se refuerza con el hecho de la imposibilidad de reforma al procedimiento, es decir al existir un límite implícito, hasta en tanto no exista la creación de una nueva Constitución, influenciada por la teoría y doctrina jurídica, los procesos de reforma seguirán, como hasta ahorita, formados, pero con estructura débil.

### **III.5. Segundo proceso de reforma constitucional**

Miguel Carbonell<sup>123</sup> distingue que, si bien es cierto, la Constitución destina un capítulo exclusivo para normar el procedimiento agravado para su reforma, en México existen, dos procedimientos que pueden válidamente reformar la Carta Magna.

Ya hemos estudiado el procedimiento agravado al que se refiere el artículo 135 constitucional, sin embargo, en palabras de Miguel Carbonell, este afirma que la facultad del Congreso de la Unión prevista en las fracciones I y III del artículo 73,

---

<sup>123</sup> Carbonell Sánchez Miguel, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho Mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, p. 269.

permite la modificación constitucional, por la admisión de un nuevo Estado, o bien la creación de otro.

Resulta de importancia el estudio de lo anterior, ya que para que el Congreso, para el ejercicio de dicha facultad, tendría que modificar el artículo 43 Constitucional, mismo que refiere las entidades federativas que conforman el territorio nacional mexicano.

Cabe aclarar que el único caso que se ha dado por virtud del cual se crea una nueva entidad federativa, como la Ciudad de México, el cual se realizó mediante el procedimiento agravado de reforma constitucional prevista en el artículo 135.

### **III.6. Panorama actual de reformas.**

Desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta la fecha de realización del presente trabajo, han sido publicados en el Diario Oficial de la Federación un total de 241 decretos que en suma han contenido más de setecientas reformas por artículo constitucional.

Cabe mencionar que, en el año 2000 dado el cambio de gobierno por parte del Partido Revolucionario Institucional, las reformas propuestas a la Constitución habían sido mínimos, respecto a su contenido, es decir, en la mayoría de los casos se trataba de corrección de errores o ajustes que no trascendían a la esencia del régimen constitucional, tal y como veremos en el presente trabajo. Durante ese periodo de tiempo solo existieron dos reformas trascendentales, una relativa a la participación política de la alternancia, en otras palabras, la implementación de diputados plurinominales que provocarán un contrapeso en la cámara baja; y dos, la reforma al poder judicial, consistente en la creación de un Consejo de la Judicatura, así como el empoderamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como órgano interpretativo de la Constitución.

El derroche de reformas constitucionales comenzó en el sexenio del expresidente Felipe Calderón Hinojosa quien, durante el periodo, 2006-2012 de su mandato logró la modificación de 110 artículos; seguido por el expresidente Enrique Peña Nieto, quien, entre 2012 y 2018 sumó 155 artículos constitucionales reformados.<sup>124</sup>

La reforma política de la Ciudad de México, objeto de estudio del presente trabajo, aconteció durante el período de mayor reforma constitucional, es decir en el mandato del expresidente Enrique Peña Nieto.

Bajo esta óptica, la Constitución se ha convertido en el lienzo justificativo de los gobiernos del siglo XXI, quienes comúnmente acuden al proceso de reforma constitucional para destacar su actuar político, lo que en muchos de los casos, es alejado de la realidad social que se vive en México.

---

<sup>124</sup> [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_per.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm) consultada el 29 de mayo de 2020.

### **III.7. Suspensión, quebrantamiento y supresión.**

Resulta importante, como parte de la teoría del cambio constitucional hablar de la suspensión, quebrantamiento y supresión de la Constitución, así como de sus efectos sobre la vida política del país.

La suspensión constitucional se verifica, según lo establecido en el artículo 29 constitucional cuando exista invasión, perturbación grave a la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, en cuyo caso, el presidente, previa aprobación por el Congreso de la Unión podrá limitar derechos y sus garantías por un tiempo determinado, sin que por tal motivo se tengan por comprendidos los derechos que comprende el mismo numeral. Asimismo, en caso de suspensión de los derechos, dado el supuesto del artículo 29, podrá depositarse dos o más Poderes en un solo individuo.

Por su parte, el quebrantamiento consiste en la violación ocasional de la Constitución, sin que por tal motivo sea alterada formalmente su vigencia, es decir, que determinados preceptos, se convierten en inaplicables, no por ello los demás preceptos. Situación que aconteció para finales del siglo XIX, cuando Benito Juárez, asechado por la invasión francesa, prorrogó las elecciones federales por convertirse en imposible su realización, sea para la organización, así como para convocar a los servidores públicos que se encargarían de vigilar, así como de llevarlas a cabo.

Por último, la supresión constitucional sucede cuando desaparece o se elimina completamente la Constitución, lo que en la mayoría de las situaciones provoca la creación de una nueva Constitución. Realmente esta situación es metajurídica, al igual que el derecho a revolución, lo que significa un nuevo comienzo para el Estado constitucional y ejercicio de la Soberanía nacional.

### **III.8. Mutación Constitucional.**

Como parte de la teoría del cambio constitucional, se hacen presentes las llamadas mutaciones constitucionales, las que, en esencia, son los cambios y modificaciones que sufre la norma constitucional, propiciado por una disrupción entre la realidad y la norma constitucional.

Existen dos clases de teorías que han dado paso a la construcción del concepto de mutación constitucional.

La primera de ellas, sostenida por Hsü Dan-Lin<sup>125</sup>, conocida como teoría clásica, donde el primer elemento que la caracteriza es el hecho de que las mutaciones carecen de límite alguno, pues al no estar prevista en los textos constitucionales, las fuerzas que la propician se consideran ilimitadas.<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> Daü-Lin, Hsu, *Mutación de la Constitución*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, 1984, p.53 obra citada por Wong Meraz, Víctor Alejandro Op. Cit, p.152

<sup>126</sup> <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/10764/12901>, visitada el 30 de agosto de 2021.

Asimismo, Jellinek<sup>127</sup>, habla que la mutación es el resultado de la interpretación incorrecta tanto de la práctica administrativa, legislativa, así como de la impartición de justicia, con la finalidad, de que aquellas fuerzas políticas, en el ejercicio diario de su cargo, las ejecuten.

La segunda doctrina, denominada moderna, a diferencia de la clásica, prevé la existencia de límites, es decir, procura el respeto a la Constitución en su sentido material y formal. Esta teoría se sostiene con miras a incluir en el derecho constitucional normas que se construyan por bases jurídicas, pero que además cumplan con el reflejo de la realidad.

Como punto de partida, las anteriores teorías sirven para la diferenciación entre mutación y reforma constitucional, sin embargo, será necesario dar un concepto de mutación constitucional

Según la Real Academia Española, mutación constitucional se define como *“la modificación que deja indemne su texto sin cambiarlo formalmente que se produce por hechos que no tienen que ir acompañados por intención, o conciencia, de tal mutación”*<sup>128</sup>

Por su parte, Karl Loewenstein<sup>129</sup> precisa que la mutación *“se produce una transformación en la realidad de la configuración del poder político, de la estructura social o del equilibrio de intereses, sin que quede actualizada dicha transformación en el documento constitucional”*.

George Jellinek, entiende que la mutación es *“la modificación que deja indemne su texto sin cambiarlo formalmente que se produce por hechos que no tienen que ir acompañados por intención, o conciencia, de tal mutación”*.

Por último, Konrad Hesse refiere *“tanto el Tribunal Constitucional Federal como la doctrina actual entienden que una mutación constitucional modifica, de la manera que sea, el contenido de las normas constitucionales de modo que la norma, conserva el mismo texto, recibe una significación diferente”*.

Hsu Daü Lin<sup>130</sup>, sostiene que la mutación constitucional es derivada de *“la incongruencia que existe entre las normas constitucionales por un lado y la realidad constitucional por otro. La realidad para la cual se expidieron estas normas ya no coincide con ellas, ya que existe una tensión entre la Constitución escrita y la situación real”*.

De las anteriores definiciones, es posible distinguir entre la mutación en sentido formal y material, la primera se da cuando la norma no es congruente, sin que por tal motivo se considere contradictoria con la realidad, lo que permite el ajuste entre

---

<sup>127</sup> Jellinek, Georg, *Reforma y mutación de la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 45, obra citada por Wong Meraz, Víctor Alejandro Op. Cit, p.157.

<sup>128</sup> <https://dej.rae.es/lema/mutaci%C3%B3n-constitucional>, visitada el 15 de mayo de 2020.

<sup>129</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1983, p.164 obra citada por Fix-Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona Salvador, Op. Cit, p.99

<sup>130</sup> Daü-Lin, Hsu, *Mutación de la Constitución*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, 1984, p.53 obra citada por Caballero, Ángel, *Constitución y Realidad Constitucional*, México, Porrúa, 2005, p. 82 y ss.

el derecho escrito y el efectivamente válido; mientras que la segunda existe cuando la realidad y la norma son contradictorias, es decir, no cuentan ni con la mínima asimilación, aun así, se aplica el mecanismo de mutación constitucional.

Hasta el momento se hace notoria la diferencia respecto el proceso de reforma constitucional y la mutación, el primero obedece a la intención de cambio, es decir, el poder revisor acciona y quiere la producción de una modificación a la constitucional. Mientras que la mutación, no es provocada, o lo que es lo mismo, es sin intención, consecuencia de un cambio en la relación realidad-normatividad.

Asimismo, se puede hablar de que la reforma constitucional es un proceso formal por virtud del cual se modifica la Constitución, mientras que la mutación, es considerado como un proceso no formal que obedece a la influencia de diversos factores, como resultado de la cambiante dinámica sociopolítica de la colectividad.

Por otro lado, es importante acotar, que el objetivo de la Constitución es sentar las bases sobre las cuales, el sistema jurídico se encuentra, siempre en beneficio de la colectividad, con la estricta protección de los derechos fundamentales. Por tal motivo, la Constitución, dentro de su normatividad, establece o busca establecer aquellos valores del “deber ser”; por otra parte, se encuentra la normalidad (cotidianidad) que significa la realidad de las cosas, lo que acontece en la sociedad sometida a la regulación constitucional. En ese sentido, al momento en que la normalidad, se encuadra en una norma, la relación norma-normado se encuentra perfecta, pues la norma refleja las actitudes de lo reglado, sin embargo, cuando sucede lo contrario, es decir hay contradicción, en ese momento, se produce la mutación constitucional.

El fenómeno de la mutación constitucional es posible en sistemas jurídicos que cuenten con constituciones escritas o no escritas, pues el elemento esencial para su existencia es que haya contradicción entre la realidad y la norma constitucional, sin que por tal motivo se modifique el texto constitucional. De manera enunciativa más no limitativa enumeraremos algunas de las causas que la originan, como son:

- a. Cambios a través de una Ley secundaria.
- b. Interpretación jurisprudencial.
- c. Del ejercicio o desuso de las competencias o atribuciones concedidas por la Constitución.
- d. Costumbre Constitucional<sup>131</sup>
- e. Prácticas generalmente admitidas, diferentes e incluso en oposición a los preceptos constitucionales.

### **III.8.1. Clasificación**

---

<sup>131</sup> Práctica de los órganos e instituciones estatales, habitualmente compatibles con la Constitución, pero que contribuyen a cambiar paulatinamente el sentido de sus preceptos. <https://dej.rae.es/lema/costumbre-constitucional> consultada el 16 de mayo de 2020.

Hemos visto que las mutaciones constitucionales son provocadas por un requerimiento político, o bien por urgencias históricas, lo que resulta en una ruptura de la realidad respecto de la norma constitucional.

La mutación constitucional, al ser un fenómeno que se materializa sin reglas, pero con límites, en un plano que afecta la Constitución, sin que por tal motivo sea plasmada en tal ordenamiento, necesita de una clasificación de los diversos tipos y formas en la que puede manifestarse.

Al efecto Dau Lin Hsü<sup>132</sup> habla de cuatro grupos sobre los cuales se puede hablar de una efectiva clasificación de las mutaciones constitucionales, los que obedecen principalmente a los diferentes conceptos que afectan la teoría constitucional.

Así, tal clasificación obedece a que la mutación constitucional son resultado de:

**a. Una práctica que no contradice formalmente el texto constitucional.**

Partimos de la base de la demostración de las lagunas constitucionales. Tema que ha sido controvertido por los juristas de la teoría constitucional, pues mientras unos sostienen la existencia de las mismas, otros, aducen que la Constitución no puede contener lagunas, dada la naturaleza de su creación.

En ese sentido, autores como Jellinek<sup>133</sup>, sostiene que las lagunas constitucionales producen mutaciones en tal ordenamiento, pues, dice, que se produce la ruptura entre realidad y norma, fenómeno necesario para que exista la mutación.

Contrario a tal pensamiento, Smend<sup>134</sup> habla de la inexistencia de las lagunas constitucionales, lo que reside esencialmente en el hecho de que la Constitución es elástica, dado la naturaleza estructural de su norma.

En ese sentido, nos apegamos al criterio de Smend, adicionado de la tesis de Lin Hsü, que, sostiene que las lagunas constitucionales no son posibles en la Constitución pues su creación es resultado de la voluntad general, así como que su objetivo es la estructura del sistema jurídico nacional. Sobre esa línea, dice, la Ley contiene lagunas, las que pueden ser resueltas por la interpretación, o bien por la aplicación de ordenamientos superiores, lo que no es aplicable a la Constitución, ya que ésta se encarga de normar todo de una forma general integral, y no, como relaciones jurídicas particulares. Sin perjuicio de lo anterior, las constituciones son obras de los seres humanos, las que, al ser resultado de los seres humanos pueden ser perfectibles, es decir, su creación no es del todo perfecta.

---

<sup>132</sup> Daü-Lin, Hsu, *Mutación de la Constitución*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, 1984, p.53 obra citada por Caballero, Ángel, *Constitución y Realidad Constitucional*, México, Porrúa, 2005, p. 82 y ss.

<sup>133</sup> Jellinek, Georg, *Reforma y mutación de la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 49, obra citada por Wong Meraz, Víctor Alejandro Op. Cit, p.151.

<sup>134</sup> Smend, Rudolf, *Constitución y Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, p.134 obra citada por Wong Meraz, Víctor Alejandro Op. Cit, p.151

No compartimos la postura de que esta clasificación atienda a la existencia de lagunas constitucionales, más bien, se circunscribe la tensión entre la realidad y la norma.

En ese sentido, la existencia de mutaciones cuando éstas no contradicen la Constitución se hace visibles, en aquellos, en donde el texto de la norma fundamental prevé situaciones de hecho, no obstante, dados los significados de las palabras que comprenden el enunciado normativo, éste puede ser mutado.

#### **b. Imposibilidad de ejercer ciertos derechos estatuidos en la Constitución.**

La presente clase de mutación se deriva del juego existente entre la validez y efectividad de la Constitución. Pues el no ejercicio de determinados derechos, o bien el desuso de las normas constitucionales, provoca que la norma se convierta en letra muerta, lo que, en palabras de Ferdinand Lasalle, define como una simple hoja de papel.

Para que este fenómeno se pueda dar, es necesario que las normas constitucionales, las que, en un inicio, cuentan con efectividad y validez, es decir que su enunciado realmente refleja la realidad social, carezcan de tales elementos.

En otras palabras, las normas obligatorias, *per se*, son efectivas y válidas, sin embargo, en caso de que cualquiera de estos elementos se ausente, tal norma carecerá de obligatoriedad, es decir no será aplicable a la realidad. El efecto es tal, que, si bien la norma se mantiene en el ordenamiento jurídico, también lo es que su positividad no es suficiente para mantenerla como obligatoria.

La norma constitucional que, por el paso del tiempo, no ha sido aplicado, dada la transformación de la realidad, o bien porque las circunstancias externas, tales como tratados internacionales, han influido en la forma de ver a la regulación constitucional, permiten la existencia de la mutación constitucional.

De igual forma, sucede con aquellas atribuciones que no han sido ejercitadas, por no existir sincronía con la realidad, a pesar de su existencia pasiva en la Constitución. No hay que olvidar que las mutaciones constitucionales se dan, como resultado de la disrupción entre realidad y norma constitucional, lo que además se ve influenciado por el dinamismo político, que en la mayoría de los casos es el factor principal para propiciar este fenómeno.

#### **c. Prácticas contradictorias con la Constitución.**

Esta clase de mutaciones pueden presentarse en aquellas sociedades que las Constituciones no cuentan con garantías para el aseguramiento de la supremacía constitucional. Es decir, esta clase de mutación se da, por la disrupción entre la realidad y norma jurídica, derivada de normas secundarias o legislación ordinaria, teoría que no es correcta dado el principio de supremacía constitucional. Cualquier disposición en contrario a la Constitución deberá ser inaplicada, tal y como aconteció con el caso *Marbury vs. Madison* en los Estados Unidos de Norteamérica,

en donde el juez Marshall optó por no aplicar la norma ordinaria, y en su lugar, atendió a la Constitución.

Teóricamente, en México esta clase de mutaciones son difíciles que acontezcan dada las garantías al principio de supremacía constitucional, así como las facultades dadas por control difuso y concentrado. El primero como la facultad que cuentan todos los órganos e instituciones dependientes del poder del Estado para preservar y hacer respetar los derechos, así como prerrogativas constitucionales, sin importar su grado de aplicabilidad; el segundo, en palabras de kelsenianas, de que tal facultad de observancia de los principios constitucionales solo puede ser aplicado por un solo órgano facultado para tal efecto.

#### **d. Interpretación.**

Mediante la interpretación es posible la mutación, por lo que es importante referir al concepto dado en el segundo capítulo del presente trabajo<sup>135</sup>, sobre el que se habló de tal tema.

Para la presente, basta con recordar que la interpretación constitucional “*es el procedimiento cuyo objetivo es descubrir y explicar el significado atribuido al lenguaje usado en el texto constitucional, con el objeto de establecer el sentido, claro, preciso y concreto de una norma constitucional, para aplicarla o hacerla aplicable a un caso concreto*”.<sup>136</sup>

La interpretación constitucional, se convierte en uno de los mecanismos más utilizados que provoca la mutación constitucional, pues al ser un estudio sobre el sentido que el Poder Constituyente asignó a la norma constitucional, lo que, traído a la actualidad, contrapone tales preceptos con la realidad constitucional, situación que es muy factible que provoque el descubrimiento de la disrupción y en el mejor de los casos la reforma; lo que no todo el tiempo acontece.

### **III.9. Realidad Constitucional.**

La teoría del cambio constitucional no sería comprendida si no se aborda el concepto de realidad constitucional. Las reformas y mutaciones a la Constitución, como hemos visto, se convierten en necesarias por un cambio o modificación en la diaria vida colectiva.

Como hemos visto, las reformas constitucionales son las modificaciones que se dan seguido el proceso agravado establecido en la propia Constitución, por virtud del cual, cambia concretamente el texto, situación que es necesario para adecuar la norma dinámica realidad social.

Por otra parte, la mutación se da, igualmente, cuando existe una alteración entre lo establecido en la norma constitucional y la realidad, sin que sea intencionalmente modificada, ni presente cambios o alteraciones en el texto constitucional.

---

<sup>135</sup> Véase Sección II.1.7.

<sup>136</sup> Wong Meraz, Víctor Alejandro, *Op. Cit.* p.172.

Sobre esa línea, debemos de entender, tal y como le señala Heller, en su teoría constitucional, que es necesaria una coexistencia lógica entre normalidad (lo que acontece) y normatividad (como ordenamiento jurídico) es decir que la normalidad se encuentre regulada en la normatividad, o bien que la normatividad no exceda o inclusive que no contemple las situaciones de la normalidad.

Por tal motivo, dada la coexistencia entre ordenamiento jurídico, y realidad social, es necesario conceptualizar, la realidad constitucional, dado el objeto de estudio del presente.

Sin que, por tal motivo, queden de lado los conceptos hasta aquí expuestos, que en términos generales permitirían entender el análisis dado a la reforma.

En palabras de Lucas Verdú, *“para comprender el Derecho Constitucional es menester estudiar la tensión Constitución-realidad constitucional; sus relaciones e influjos. Sólo cuando la tensión entre ellas es insoluble, se llega a la ruptura del ordenamiento constitucional que, al fin, es sustituido tras el paréntesis revolucionario por otro nuevo más acorde a la realidad”*.

Según la Real Academia Española de la Lengua, realidad es *“existencia real y efectiva de algo”*<sup>137</sup>.

Para comprender propiamente el concepto de realidad constitucional, es necesario citar a la Real Academia Española, y aclarar al lector que dentro del Derecho Constitucional coexisten dos clases de realidades, la primera de éstas un aspecto normativo, así como la realidad política, social, económica, aquella que es tangible en las relaciones diarias entre los seres humanos; las que conjuntamente comprenden a la realidad constitucional.

Por su parte, Lucas Verdú sostiene que *“la idea de Constitución es adoptada como reflejo de la conciencia de una época determinada”*. Para que la Constitución subsista o sobreviva es necesario que busque un equilibrio entre la fijeza y el cambio constitucional. *“es compleja y abarca tanto contenidos materiales como institucionales y formales (normativos). De igual manera, es de naturaleza esencialmente dinámica y transformadora”*. *“La realidad constitucional consiste en un conjunto de elementos que se interrelaciones sea colaborando u oponiéndose entre sí, sea complementándose, sea formar, sustentar y modular el Estado y la Sociedad”*. *“Es un conjunto de factores sociopolíticos que influyen sobre la Constitución condicionándola, manteniéndola, modulándola, transformándola y a veces sustituyéndola”*.<sup>138</sup>

Ángel Caballero conceptualiza a la realidad constitucional como *“el resultado de la interacción entre elementos normativos constitucionales y los de naturaleza político-social-cultural que influyen en la conformación, transformación, renovación y eficacia de la Constitución”*<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> <https://dle.rae.es/realidad> visitada el veintiséis de mayo de 2020.

<sup>138</sup> Caballero, Ángel, *Constitución y Realidad Constitucional*, México, Porrúa, 2005, p. 6 y 7.

<sup>139</sup> *Ibidem* p. 59 y 60.

Resulta oportuno señalar que el autor Ángel Caballero, conceptualiza a la Constitución desde el punto de vista cultural, es decir que, dentro de la teoría de la Constitución, el propio ordenamiento jurídico no solo es eso, un cuerpo normativo, sino que además lleva inserta los valores culturales de la sociedad.

Como se puede observar, Ángel Caballero a diferencia de Lucas Verdú sostiene que la realidad constitucional es producto de una interacción entre la norma jurídica (en este caso la Constitución) y el contexto cultural y político en determinado momento.

En ese sentido, la interacción<sup>140</sup>, se da, entre la norma constitucional, y lo acontecido en esa realidad social, lo que en resumidas cuentas es la realidad constitucional.

Para Ángel Caballero<sup>141</sup> la interacción aludida es la acción o influencia recíproca que se ejerce entre la Constitución y la realidad constitucional, mediante la cual la primera trata de ordenar y encauzar a la segunda, y ésta a su vez influye en la Constitución para que se consideren o reconozcan ciertos contenidos materiales”.

Dada la interacción que existe entre la realidad social, y la normatividad constitucional, lo que da pie a la existencia de la realidad constitucional, sirve para el presente trabajo, analizar los alcances que dicha realidad constitucional tienen en los diferentes ámbitos de la teoría del cambio constitucional. Es decir, cual es el momento en que la reforma constitucional, así como la mutación constitucional pueden verse influenciadas por la aparición de la mencionada realidad constitucional.

Según hemos referido a lo largo del presente trabajo, la Constitución es un ordenamiento que no debe de mantenerse inmóvil, es decir, es necesaria su reforma, la cual, se lleva a cabo según el proceso agravado que, en su momento, el poder constituyente en el cuerpo del ordenamiento Supremo haya establecido.

De tal manera, que la Constitución es sujeta de ser reformada cuando la realidad social se encuentra en cambio, y que, además, los factores reales del poder provocan esa modificación en el texto fundamental. Reformas que teóricamente son realizadas para evitar que la Carta Magna se vuelva obsoleta, es decir que exista ruptura entre la normalidad y la normatividad.

La realidad constitucional se convierte en el medio para la comprensión de las reformas constitucionales, es decir, si la realidad social, concuerdan con la normatividad constitucional, o lo que es lo mismo, si se configura una realidad constitucional. *“El grado de concordancia que exista entre las normas constitucionales y la realidad sociopolítica puede ser visto como un síntoma de*

---

<sup>140</sup> Según la Real Academia Española, interacción significa “acción que se ejerce recíprocamente entre dos o más objetos, personas, agentes, fuerzas, funciones”.

<sup>141</sup> Caballero, Ángel, *Op. Cit.* p.64.

*estabilidad social, o cuando menos disminuye el riesgo de una ruptura de la Constitución”*<sup>142</sup>

Por su parte, al igual que en las reformas a la Carta Magna, la realidad constitucional es indicador de los motivos, o bien, de la comprensión de la mutación constitucional.

Hemos visto que las mutaciones constitucionales son aquellas modificaciones creadas por la disrupción entre la realidad social y el ordenamiento constitucional sin que por tal motivo se modifique el texto de este último. Las mutaciones se convierten en un cambio no formal, es decir, en caso de presentarse una mutación constitucional, la realidad constitucional se encarga de verificar que tal cambio se ajuste conforme a las diversas clases de mutación antes vistas.

### **III.10. Eficacia Constitucional**

Variadas han sido las discusiones acerca del concepto de eficacia y validez en el campo del derecho. El presente trabajo sostiene la hipótesis de que el excesivo número de reformas ha mermado la eficacia de la Constitución, cuyo principal reflejo es la reforma del 29 de enero de 2015, por virtud de la cual se crea la Ciudad de México, como entidad federativa.

Ahora bien, el análisis de tal situación toca al siguiente capítulo, por lo que será necesario conceptualizar que es la eficacia. En términos generales, se dice que es la cualidad de un instrumento cualquiera para el logro de determinados fines.

Por su parte la Real Academia de la Lengua Española sostiene que eficacia es la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera.<sup>143</sup> *Varios autores coinciden que la eficacia, en el plano jurídico, se traduce al resultado de que cuando lo prescrito en la norma coincide con la realidad fáctica que regula o logra el objetivo que la misma prevé.*

El creador de la Teoría Pura del Derecho Kelsen,<sup>144</sup> sostiene que por eficacia es el acto por virtud del cual la norma es efectivamente aplicada y seguida, distingue dos clases de eficacia. La primera llamada causal, sobre la base de premios y castigos, es decir que la norma es eficaz si a quien está dirigida intencionalmente busca el premio, o bien evitar la pena de su incumplimiento. En segundo lugar, está la eficacia de la norma jurídica, la posibilidad de que la norma sea acatada por los sujetos a los que va dirigido, independientemente de una resolución por autoridad competente, es decir, que refleje la realidad sobre la que se vive.

Nos quedamos con la definición que al efecto da Díaz Elías<sup>145</sup> al sostener que la eficacia es el grado de aceptación y de cumplimiento real de una norma por parte de la sociedad. Es decir, la eficacia jurídica designa la cualidad de producir en mayor o menor grado, efectos jurídicos, al regular, desde luego, las situaciones, relaciones

---

<sup>142</sup> Caballero, Ángel, *Op. Cit.* p.69.

<sup>143</sup> <https://dle.rae.es/eficacia> Consultada el 29 de mayo de 2020.

<sup>144</sup> Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, México, UNAM, 1979, obra citada por Navarro, Pablo Eugenio, *Eficacia y Constitución, algunas reflexiones acerca de la Teoría Pura del Derecho*, Barcelona, 1991, p. 52

<sup>145</sup> Díaz, Elías y Ruiz Miguel, *Enciclopedia Iberoamericano de Filosofía*, Madrid, s.e., 1996, p.31, obra citada por, Caballero, Ángel, *Op. Cit.*, p.133

y comportamientos de que conoce, en ese sentido, la eficacia da respeto a la aplicabilidad, exigibilidad de ejecutoriedad de la norma, como posibilidad de su aplicación jurídica.

Cabe mencionar la eficacia es un concepto que coexiste con la validez de la norma, pues dada su estrecha relación la afectación a cualquiera de estos conceptos provoca en el otro un descontrol. Así, la carencia de eficacia es igual a la afectación en validez de la norma constitucional. En otras palabras, si la norma constitucional se vuelve ineficaz, tal norma no puede ser considerada como válida y por tanto su existencia se vuelve intrascendental, o bien, existe disrupción entre la realidad social y lo formalmente establecido.

#### **IV. Marco Descriptivo de la Reforma Constitucional del 29 de enero de 2016.**

Es momento de entrar al análisis de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado 29 de enero de 2016, por virtud de la cual la Comisión Permanente tuvo a bien publicar el decreto en el que varios artículos de la Constitución fueron modificados, parcial o totalmente, con la finalidad de convertir a la Ciudad de México, en una entidad federativa.

Para demostrar el objetivo del presente trabajo, de las consecuencias propias de la reforma a que se refiere el párrafo que antecede fue sometida al análisis de los elementos constitucionales a los nos referimos en los primeros dos capítulos del presente trabajo, así como al estudio de la viabilidad de la teoría del cambio constitucional.

Es importante recordarle al lector, que el presente trabajo tiene como objetivo la demostración que existe un elevado número de reformas en la Constitución, que cuyo contenido, diluyen los principios constitucionales, así como su eficacia, tal y como sucedió con la reforma que transformó al Distrito Federal en una entidad federativa llamada Ciudad de México. Como elemento vulnerado se encuentra el principio del federalismo se vio afectado indirectamente, y al ser esta una decisión jurídico fundamental, la teoría del cambio constitucional se ve, igualmente afectada, y trae como consecuencia la innovación en conceptos materialmente contradictorios.

##### **IV.1. Exposición de Motivos.**

Como punto de partida de la Reforma Constitucional del pasado 29 de enero de 2016, por virtud de la cual, el Distrito Federal se transformó de un territorio autónomo, para convertirse en una entidad federativa más, es necesario que se analice la Exposición de Motivos que originó dicha reforma. Análisis que se acotará a las consecuencias de transformación sin el traslado de los Poderes de la Unión a un territorio autónomo.

La propuesta de transformación del Distrito Federal a una Entidad Federativa data inicialmente en 2010. El proceso legislativo que acompaña a la reforma, muestra, entre otros, aspectos las razones por las cuales el Congreso de la Unión aprobó la realización de la reforma.

Como hemos estudiado en el presente trabajo, el Distrito Federal ha sido objeto de discusiones, alteraciones y modificaciones, tanto en torno a su naturaleza, como en las facultades con las que sus autoridades cuentan. La exposición de motivos que originó el inicio y consolidación de la reforma, se centra en:

a) Transformación del Distrito Federal en una entidad federativa como las demás, pues hasta antes de la reforma era considerada como una entidad *sui generis*, que se encontraba en medio de dos extremos, pues su organización se asemejaba parcialmente a la de una entidad federativa.

b) Se busca que la Ciudad de México sea parte del Pacto Federal, es decir que sea participativo en las decisiones políticas del país, como lo es su participación en las reformas constitucionales.

c) Su objetivo principal es dotar de autonomía en su régimen interior al Distrito Federal, para autodeterminarse por sus propias autoridades como cualquier otra entidad federativa, con ajuste a la Constitución Federal. Entre otros factores importantes al dotarse de autonomía se encuentra la de poder expedir una Constitución Política de la Ciudad de México que, dictada por una comisión propia en favor de sus habitantes, busca reglar las conductas de los habitantes de tan importante urbe.

d) Mantenerse como Capital de México y Sede de los Poderes de la Unión a pesar del cambio en la naturaleza política de su existencia.

En ese orden de ideas, en términos de la exposición de motivos, el objetivo principal de la reforma es, que el Distrito Federal dejara de ser un ente *sui generis*, sin definición entre territorio federal o entidad federativa, para transformarse en una entidad federativa, y que como tal tuviera acceso a los beneficios políticos, así como económicos que tal caracterización permite.

No obstante lo anterior, la reforma lejos de resolver la naturaleza del Distrito Federal realiza modificaciones que fortalecen la naturaleza *sui generis* de la Ciudad de México, es decir, le son atribuidas nuevas características como la tener una Constitución Política propia, pertenecer al Pacto Federal, y el cambio de denominación de las demarcaciones territoriales en las que se encuentra dividido; sin que ninguna de las anteriores la caracterice una entidad federativa en los términos del artículo 115 constitucional.

En ese sentido, la exposición de motivos de la reforma política de la Ciudad de México hace evidente que la transformación en ella contenida no refleja el objetivo planteado, pues, al igual que aconteció durante el siglo XX, el Distrito Federal ha sido un lienzo de pruebas sin que por tal motivo pueda ser consolidado como territorio autónomo. Esta aseveración causará relevancia una vez que se estudie las similitudes entre entidades federativas y la Ciudad de México.

Consideramos que, si el objetivo de la reforma es la transformación del Distrito Federal en una entidad federativa, se debió de observar las consecuencias de ser Sede de los Poderes de la Unión, puesto que tal circunstancia es el impedimento principal para la transformación plena en una entidad federativa, y cuyo resultado es que la reforma implique una vulneración a la soberanía popular al transgredir los límites a reformar, como lo son las decisiones jurídico-fundamentales.

Existen otras consecuencias y objetivos de la reforma política de la Ciudad de México, como lo son el régimen de los trabajadores de dicha entidad, el acceso a programas de presupuesto para Entidades Federativas, entre otros que no resultan de relevancia para el estudio del presente trabajo, por lo que es ocioso entrar en detalle.

#### **IV.2. Decreto de reforma política de la Ciudad de México.**

El pasado 29 de enero de 2016, fue publicado el decreto de la Comisión Permanente, en el Diario Oficial de la Federación que contiene la reforma constitucional que tuvo por objetivo principal la transformación del entonces Distrito Federal, como territorio autónomo dependiente del Supremo poder Federal, en una entidad federativa como lo es cualquiera de la República, lo que trae como consecuencia, entre otros aspectos, modificaciones sustanciales a la forma de Estado.

Una transformación de tal naturaleza implica no solo el cambio de denominación, sino la modificación de conceptos considerados como fundamentales, los que son la expresión de la voluntad del pueblo materializadas por el poder constituyente en 1917, es decir, significa la modificación de las llamadas cláusulas de intangibilidad o decisiones jurídico-fundamentales circunstancia de la cual nos encargaremos en el presente capítulo.

El análisis de la reforma política de la Ciudad de México se centrará a la propia naturaleza de la nueva entidad federativa, pues sería ocioso estudiar las consecuencias legales que atrajo la transformación antes aludida, es decir, aquellos beneficios que como entidad federativa pudiera obtener, (presupuesto, organización interna, entre otras), pues nuestra finalidad es la de demostrar que tal reforma es un atentado en contra de las decisiones jurídico fundamentales, y como consecuencia provoca una ineficacia constitucional.

El decreto de reforma incluye la modificación de más de treinta artículos, cuyo objeto lo fue la transformación del Distrito Federal en una entidad federativa denominada Ciudad de México, para lo cual, fue necesaria la modificación de los artículos 40, 41, 43, 44 y 122, los que son considerados como los artículos sustanciales, que cuya modificación propician las demás reformas a que se refiere dicho decreto.

Anteriormente la Constitución en su artículo 44 y 122 señalaban la naturaleza del Distrito Federal, su importancia, así como participación en el pacto Federal como capital de la federación. Expresamente el artículo 44 señalaba que el Distrito Federal era aquel territorio en el que los Poderes de la Unión tenían su Sede, y cuyo cumulo de facultades se encontraba reservado a dichos Poderes federales, inclusive el gobierno del Distrito Federal era dependiente de la administración Federal, con lo que se respetaba el reparto de facultades entre autoridades locales y federales, en consecuencia, la consolidación de un Estado Federal.

Asimismo, antes de la reforma, diversos artículos constitucionales, de distintas materias distinguían entre los estados de la federación, los municipios y el Distrito Federal, sin embargo, con la entrada en vigor de la reforma, dicha circunstancia desapareció, pues al transformar al Distrito Federal en una entidad federativa, todos aquellos artículos que lo distinguían desaparecieron, por lo que fue generalizado tal concepto.

En ese orden de ideas, los artículos sustanciales cuyo contenido importan al trabajo son los cinco antes mencionado, mientras que los demás son las consecuencias lógicas para reformar, en el que entre otras cosas enunciaban al Distrito Federal (como acontecía en la mayoría) y que, con motivo del cambio de naturaleza jurídica,

tales disposiciones quedarían sin efecto para dar paso al concepto generalizado de entidad federativa. Por tal motivo, al ser nuestro objetivo la demostración de que dicha reforma provoca la ineficacia constitucional dado el elevado número de reformas, es que nos avocaremos al análisis de dichos preceptos constitucionales.

Nuestro análisis se centra en una reforma que tuvo como objetivo la modificación de las decisiones jurídico fundamentales.

### IV.3. Conceptos teóricos constitucionales aplicados.

Hemos referido que los artículos importan en la reforma del Distrito Federal a Ciudad de México son determinados, por lo que, será necesario entrar el estudio de estos, y dilucidar los cambios realizados para llegar a las conclusiones deseadas, en su caso.

Para comprender los alcances de la reforma, analizaremos los artículos en un orden lógico temporal que permita dibujar una circunstancia de modo, tiempo y lugar distinta al orden por aparición que presenta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por considerarla como adecuada para la comprensión por parte del lector del presente trabajo.

El punto de partida es el estudio de la naturaleza del Distrito Federal<sup>146</sup> al que nos hemos referido en el presente trabajo, y que para lo cual, basta recordar que, hasta antes de la reforma constitucional en mención, era un territorio autónomo, diferente a las entidades federativas por no contar con libertad y soberanía hacía su régimen interior, pues en él se asentaron los Poderes de la Unión. La diferencia entre entidad federativa y el Distrito Federal era marcada, pues este contaba con atribuciones y facultades propias. Por su parte, al ser un territorio autónomo, la propia Constitución disponía que la única forma de transformar al Distrito Federal, en entidad federativa, era mediante la mudanza de los Poderes de la Unión a otro territorio de la misma naturaleza y en cuyo caso, el territorio que hubiese ocupado el Distrito Federal hasta ese momento transformaría su naturaleza al de una entidad federativa denominada como el Estado del Valle de México. Para mejor ilustración del lector, a continuación, transcribimos el contenido de los artículos siguientes:

ANTES DE LA REFORMA	DESPUÉS DE LA REFORMA
<p><b>Artículo 44.</b> La Ciudad de México es el Distrito Federal, Sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General</p>	<p><b>Artículo 44.</b> La Ciudad de México es la entidad federativa Sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos; se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los Poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México.</p>

<sup>146</sup> Véase sección II.2.3.2

--	--

De la mano de lo anterior, el artículo encargado de regular la funcionalidad del Distrito Federal, el 122, se encontraba en perfecta sinergia con el diverso 44, pues, reconocía los establecido en dicho numeral y premiaba la forma de Estado Federal al sostener que su gobierno era a cargo de los Poderes federales, así como de los órganos que para tal efecto se hubieren creado, los que siempre estuvieron sujetos al velo Federal.

<b>ANTES DE LA REFORMA</b>	<b>DESPUÉS DE LA REFORMA</b>
<p><b>Artículo 122.</b> Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.</p> <p>[...]</p>	<p><b>Artículo 122.</b> La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.</p> <p>[...]</p>

Ambos artículos antes transcritos muestran, una ruptura lógica, pues mientras el artículo 44 se contradice en el supuesto en que la desaparición o mudanza de la Sede de los Poderes de la Unión permita la creación de un Estado de la Unión; cuya gestación resulta en un aparente tercer concepto de participación en el pacto Federal, sin que se encuentre regulado en la propia Constitución. Por su parte, al ser contradictorio el 44 el 122, al derivar este de aquel se considera como viciado de origen.

Asimismo, publicada la reforma por virtud de la cual, la naturaleza del Distrito Federal se somete a una transformación para convertirse en una entidad federativa, deja contradictorio el contenido del artículo 44 constitucional, pues si bien es cierto, que continúa siendo la Sede de los Poderes de la Unión, también lo es que convertirlo en una entidad federativa resulta inoperante y ocioso, puesto que un mismo territorio se encuentran dos clases de facultades, unas federales y otras locales, circunstancia que vulnera la forma de Estado.

En ese orden de ideas, el estudio se convierte más interesante, pues antes de la reforma no existía doctrinalmente contradicción entre sujetos de derecho, ni choque entre facultades federales y locales, tan era así que en caso de que se mudaran los Poderes de la Unión se crearía una nueva entidad federativa, y como consecuencia se reformaría la Constitución, procedimiento tal, que se encontraba previsto por el poder constituyente como garantía a los principios constitucionales. Ahora bien, cabe destacar que el artículo 122 dota a la Ciudad de México de autonomía en cuanto a su régimen interior, sin embargo, es considerado como entidad federativa,

y por tal hecho, cuenta con libertad y soberanía, con lo que se confirma, de nueva cuenta, la contradicción en la propia Constitución, al no poder definir la naturaleza de la Ciudad de México como una entidad federativa propiamente dicha o bien como capital Sede de los Poderes de la Unión.

México se constituyó como un Estado Federal, cuya creación, fue consecuencia del ejercicio de la soberanía por parte del pueblo, la que tuvo como consecuencia la creación de un Estado con forma de gobierno de República, democrática, representativa y laica. Asimismo, la creación del Estado Federal es gracias a la descentralización del gobierno central en las diversas entidades federativas, las que fueron dotadas de soberanía en su régimen interior.

Esta circunstancia se materializó en la redacción del artículo 40 de la Constitución, el cual previo a la reforma hablaba de que el Estado se componía de los estados libres y soberanos, y cuyo entendimiento se junta con lo dispuesto en el diverso artículo 43 de la Constitución, en donde se enuncian los estados pertenecientes a la federación, así como al Distrito Federal.

<b>ANTES DE LA REFORMA</b>	<b>DESPUÉS DE LA REFORMA</b>
<p><b>Artículo 40.</b> Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.</p>	<p><b>Artículo 40.</b> Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y Federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.</p>
<p><b>Artículo 43.</b> Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.</p>	<p><b>Artículo 43.</b> Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz de Ignacio de la Llave, Yucatán y Zacatecas; así como la Ciudad de México.</p>

Como podemos observar, previo a la reforma constitucional el artículo 40 solo hablaba que los estados de la federación, eran considerados como libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, cuya libertad y soberanía se limitaba al cumplimiento de las disposiciones constitucionales. Este precepto deja fuera al Distrito Federal por la naturaleza de su existencia, pues al no ser considerado como una entidad federativa, sino como un territorio autónomo, no podía ser clasificado como tal, y por tanto no contaba con los beneficios constitucionales de soberanía y libertad hacia su régimen interior.

En ese orden de ideas, antes de la implementación de la reforma, la Constitución señalaba que la soberanía era ejercitada por el pueblo por medio del Supremo Federal el cual se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Volviéndose necesario un territorio autónomo dependiente de dicho poder Federal, en donde se pudieran ejercitar tales facultades sin limitación, lo que posicionaba al Distrito Federal como Sede de dichos Poderes, e implícitamente considerado idóneo para el ejercicio de facultades federales, traducido en la tutela de la soberanía. Aunado a lo anterior, el artículo siguiente, el 41 constitucional también refería que las entidades de la federación contaban con soberanía en cuanto su régimen interior, con lo cual se respeta uno de los principios federalistas en donde las entidades federativas gozan de libertad para realizar sus determinaciones hacia su régimen interior, circunstancia tal, que no beneficiaba al Distrito Federal.

ANTES DE LA REFORMA	DESPUÉS DE LA REFORMA
<p><b>Artículo 41.</b> 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, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.</p> <p>[...]</p>	<p><b>Artículo 41.</b> 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.</p> <p>[...]</p>

147

<sup>147</sup> Para los efectos del presente trabajo, omitimos los siguientes párrafos del artículo 41 por tratarse de cuestiones que no importan al estudio del presente, pues dichas disposiciones hablan de las cuestiones inherentes a las elecciones a cargos populares.

Por otro lado, en continuación del análisis de la reforma y con la publicación de esta, es notoria la aparición de la Ciudad de México como una entidad federativa, a lado de los demás Estados de la República, con lo cual se pretende, se encuentre dotada de soberanía hacia su régimen interior. Sin perjuicio de lo anterior, si se analiza de manera integral la reforma, la Ciudad de México como nueva entidad federativa, no cuenta con soberanía, si no que se inviste de autonomía a hacia su régimen interior, dada la característica de ser capital de la República y Sede de los Poderes de la Unión, distinción que confunde conceptos.

Como el lector puede observar, la transformación del Distrito Federal en una entidad federativa llamada Ciudad de México cuenta con elementos que no son lógicos o que resultan contradictorios, entre otras:

1. La Ciudad de México es considerada como una entidad federativa, sin embargo, su regulación no es conforme con las demás, es decir, su existencia y naturaleza no está regulada por el artículo 115 de la Constitución, a pesar de que a lo largo de dicho ordenamiento, la Ciudad de México y entidades federativas son consideradas como una sola clasificación.

Es claro que la Ciudad de México es una entidad federativa en toda la extensión de la palabra, a pesar de la connotación que la reforma pretende darle, pues cuenta con los elementos propios para su existencia y de los cuales nos hemos referido en el presente trabajo.<sup>148</sup> Ahora bien, como resultado de la reforma, la Ciudad de México cuenta con todos los elementos, que, doctrinalmente, los estudiosos refieren, es decir, territorio, población, orden jurídico, poder público y forma de gobierno, así como autonomía y su participación en el pacto Federal, hecho tal, que a la Ciudad de México no se le puede asignar otra naturaleza que la de entidad federativa, y como consecuencia se encuentra imposibilitada para albergar a los Poderes de la Unión, pues tal circunstancia es contraria a los principios federales que a continuación nos referiremos.

La soberanía es ejercitada por el pueblo mediante los Poderes, los que, en caso de contar con un territorio autónomo, gozan de esa propia libertad, y en caso contrario, merman *per se* su actuar, lo que trae como consecuencia la disminución de la soberanía por el privilegio de una entidad federativa cuyas leyes, en términos de supremacía constitucional resultan ser de menor jerarquía.

2. Existe un abismo de diferencia entre soberanía y autonomía, distinción a la que nos referimos; puesto que el artículo 41, señala que la Ciudad de México tendrá libertad y soberanía hacia su régimen interior, y por otro lado el artículo 122 señala que la Ciudad de México solo cuenta con autonomía en

---

<sup>148</sup> Véase sección II.2.3.1.

cuanto a su régimen interior, circunstancia tal que resulta contradictoria, pues los conceptos de soberanía y autonomía no son sinónimos.<sup>149</sup>

3. La Constitución al referirse a las entidades lo hace en tres conceptos diversos, *entidades federativas*, *estados de la federación* y *Estado de la Unión*, este último solo aparece para el supuesto que la Sede de los Poderes de la Unión mude su domicilio a otro territorio diverso de la Ciudad de México, sin embargo, no existe precepto que logre su distinción, ni la doctrina lo prevee, por lo que se concluye que son sinónimos.
  
4. En tratándose de controversias constitucionales previo a la publicación de la reforma, las que, anteriormente, se debían de dirimir con el Distrito Federal eran delimitadas por fracciones específicas, ahora, la Constitución no distingue entre Ciudad de México y las demás entidades federativas, circunstancia que se hizo notoria por la derogación de los incisos e y f de la fracción I artículo 105 constitucional.

Por si no bastará con lo anterior, consideramos que la reforma antes aludida confunde y por tanto transgrede decisiones jurídico-fundamentales como lo es la forma de Estado, lo que se concluye con base en las siguientes consideraciones:

En primera instancia la forma de Estado, al ser Federal, es necesario una distribución de facultades entre la federación y los ordenamientos legales locales, lo anterior para evitar cualquier clase de contradicción o controversia en el ejercicio de facultades en los territorios que comprenden al Estado Federal. Por tanto, existe una necesidad de que exista un territorio que no dependa directamente de un gobierno local que impida o limite el ejercicio de las facultades del gobierno Federal, para lo cual es necesaria la existencia de una capital que no se encuentre sometida a la soberanía de una entidad federativa, pues en la práctica dicha entidad sería considerada como superior a las demás inclusive al poder Federal.

En torno a la forma de Estado, es necesario recordar que México se encuentra constituido, por el pueblo mexicano en un Estado Federal; el cual, entre otras características, cuenta con tres clases de autoridades, federales, locales y municipales; las primeras de ellas son las que su participación depende directamente de cualquiera de los tres Poderes de la Unión cuya Sede, hasta antes de la reforma era el Distrito Federal, las segundas, denominadas como derivan de las entidades federativas quienes tienen su actuar en sus respectivos territorios. En ese sentido, es necesario que el lector recuerde las ideas de Hamilton, Madison y Jay, a las que nos hemos referido en el capítulo primero del presente trabajo, quienes como intérpretes de la forma de Estado Federal, sostenían la necesidad de la existencia de un territorio autónomo que no se encontrare bajo la legislación ni

---

<sup>149</sup> Véase sección II.1.1.

jurisdicción de entidad federativa alguna, y que necesariamente debiera de depender del poder Federal; lo anterior, a efecto de preservar la supremacía de tal poder, en su territorio, con lo que se garantice el ejercicio de sus facultades sin la necesidad de solicitar cualquier clase de permiso a otra autoridad dentro de la misma demarcación o que el ejercicio de los Poderes se vea limitado de tal forma que transgrede la soberanía popular.

En continuación con el análisis de las ideas de Hamilton, Madison y Jay, sostenían la necesidad de existencia de un territorio autónomo, cedido por otras entidades federativas en donde se asentarán los Poderes de la Unión; quienes al respecto sugerían que fuera un espacio de no más de dieciséis kilómetros a la redonda. Se insiste en la existencia de un territorio autónomo reside sobre la premisa de que los Poderes federales requieren de una demarcación en la que el ejercicio de sus facultades no se encuentre supeditado a las reglas de una entidad federativa, pues como parte del principio del pacto Federal se encuentra que las entidades federativas cuentan con soberanía o autonomía hacia su régimen interior.

En ese sentido nos encontramos con dos conceptos del federalismo importantes que con la reforma en mención se han vulnerado y que forman parte esencial de la forma de Estado Federal: el primero de ellos el reparto de facultades y el segundo de ellos el pacto Federal.

Significa una vulneración al reparto de facultades, puesto que las autoridades federales se encuentran establecidas en una entidad federativa, la que, goza de autonomía en cuanto a su régimen interior, es decir, que las decisiones adoptadas por el gobierno local incidirán en el actuar de las autoridades federales, pues estas últimas al no tener un territorio de actuación, se supeditan al control, que las autoridades locales, ejerzan en el territorio de que se trate. Por otro lado, el pacto Federal se ve vulnerado en tanto que no existe un margen libre de actuación por parte de las autoridades federales, pues el territorio en donde se encuentran su Sede, está bajo el mandato del gobierno local que cuenta con autonomía, y dicha entidad podría considerarse como superior a las demás por el simple hecho de ser Sede de los Poderes de la Unión, cuyo carácter lo posicionara sobre el límite de igualdad entre las demás entidades. Además, dado que el pacto Federal lo que busca es el bienestar entre las entidades federativas integrantes del Estado, al no existir un territorio en el cual, las autoridades federales puedan libremente ejercitar sus facultades supone un obstáculo para la sana convivencia entre territorios, pues al existir controversias, las mismas tendrían que ser subsanadas por el órgano jurisdiccional correspondiente, circunstancia tal, que provocaría entorpecimiento en la búsqueda del bien común.

En comparación a lo anterior, se encuentran estados federales como Brasil y Argentina,<sup>150</sup> cuya forma de Estado es Federal al igual que la de México, y en donde,

---

<sup>150</sup> Constitución de Argentina

Artículo 3°- Las autoridades que ejercen el Gobierno Federal, residen en la ciudad que se declare Capital de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales, del territorio que haya de federalizarse.

ambos países cuentan en la actualidad con un Distrito Federal, en cuyo territorio se encuentran establecidos los Poderes de la Unión de aquellos países. Asimismo, cabe recalcar, que tales distritos federales se encuentran bajo el resguardo constitucional, es decir, tales ordenamientos son los encargados de establecer su nacimiento. Lo anterior es claro ejemplo de la necesidad que existe entre las naciones con sistemas similares de contar con un Distrito Federal cuya autonomía no se vea mermada por la instauración de una entidad federativa sobre el territorio de su establecimiento.

Al desaparecer el Distrito Federal con la naturaleza que hasta antes de la reforma tenía, fue vulnerada la forma de Estado, como lo hemos repetido en diversas ocasiones. Cabe recordar que la forma de Estado adoptada por México es resultado de un proceso centrifugo, es decir, que el poder fue descentralizado a cada una de las entidades federativas pertenecientes al Estado, a las que se les dotó de soberanía en su régimen interior; asimismo en esa descentralización fue dejado un territorio pendiente para que fungiera como Sede de los Poderes de la Unión, circunstancia tal, que data desde el primer Constituyente de 1824, convirtiéndose tal circunstancia en pilar del federalismo mexicano.

Un factor importante en la Constitución, protector del federalismo mexicano es el principio de reparto de facultades entre federales y locales, las que, para su mejor ejercicio, el Estado Federal, premia con territorios para cada uno de los ordenes de gobierno. En ese sentido, antes de la reforma, la Constitución establecía que los Poderes de la Unión podían mudar su residencia, sin embargo, tal cambio no

---

Artículo 129.- La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.

Constitución de Brasil

**Artículo 18.-** La organización político-administrativa de la República Federal del Brasil comprende la Unión, los Estados, El Distrito Federal y los Municipios, todos autónomos, en los términos de esta Constitución.

1º Brasilia es la Capital Federal.

[...]

**Artículo 32.-** El Distrito Federal, prohibida su división en Municipios, se regirá por ley orgánica, votada en dos turnos con intersticio mínimo de diez días, y aprobada por dos tercios de la Cámara Legislativa, que la promulgará, atendidos los principios establecidos en esta Constitución.

1º Al Distrito Federal son atribuidas las competencias legislativas reservadas a los Estados y Municipios.

2º La elección del Gobernador y del Vice-Gobernador, observadas las normas del art. 77, y de los Diputados Distritales coincidirá con la de los Gobernadores y Diputados Estatales, para mandato de igual duración.

3º A los Diputados Distritales y a la Cámara Legislativa se aplica lo dispuesto en el art. 27.

4º La ley Federal dispondrá sobre la utilización, por el Gobierno del Distrito Federal, de la policía civil y militar del cuerpo de bomberos militar.

significaba la desaparición del Distrito Federal, pues en tal circunstancia, sería necesario asignar un nuevo territorio para la Sede de los Poderes de la Unión con las que nos mandaría a las circunstancias de modo tiempo y lugar, en la que nos encontramos, sin que dicho Distrito Federal encontraría otra Sede con las características previstas, hasta antes de la reforma en la Constitución .

Bajo la óptica anterior, es necesario señalar que la forma de Estado es una decisión jurídico fundamental, es decir, aquellos principios cuya alteración o modificación se encuentran reservados a los titulares de la soberanía, es decir, al pueblo; y que en repetidas ocasiones hemos estudiado que solo es posible su modificación mediante una nueva Constitución, la que a su vez solo se producirá con una revolución. En ese sentido, la forma de Estado, si bien no fue modificada literalmente, también lo es que las consecuencias de la reforma, que indirectamente atacaron la forma de Estado. Sería necesaria la creación de un nuevo Distrito Federal para que el principio Federal se mantuviera vigente, o bien, que se le asignarán nuevas facultades a este, sin su desaparición o transformación.

De la mano de lo anterior, encontramos que los conceptos básicos para permitir que una reforma constitucional sea eficaz es necesario que se cumpla con i) el proceso agravado para tal efecto, ii) la reforma pretenda un beneficio para la comunidad sin que la reforma afecte decisiones jurídico fundamentales ii) como parte del beneficio colectivo, que la reforma pueda considerarse como parte de la realidad constitucional; sin los que, la reforma podrá ser considerada como ineficaz, y que en el mayoría de los casos atiende a ligereza con la que se realicen las reformas constitucionales, y cuyo análisis nos encargaremos en la siguiente sección.

Ahora bien, una vez estudiados los artículos por virtud de los cuales se transforma al Distrito Federal en Ciudad de México y considerar la afectación a la forma de Estado, será necesario realizar un análisis para demostrar la ineficacia constitucional a través de las reformas, pues la presente es un claro ejemplo que el elevado número de reformas al texto constitucional diluye en gran medida, los preceptos esenciales sobre los cuales se forjó dicho ordenamiento. Cabe señalar al lector que las reformas constitucionales son benéficas para una sociedad, que, como cualquier otra, es cambiante, sin embargo, consideramos que las mismas deben de realizarse con la inteligencia suficiente a efecto de evitar que el texto fundamental pierda eficacia.

#### **IV.4. Cambio constitucional aplicado.**

En la anterior sección fue estudiado la afectación de la reforma política de la Ciudad de México a la forma de Estado de los preceptos constitucionales, ahora bien, toca el turno del análisis desde el punto de la teoría del cambio constitucional, con lo que se pretende la demostración de que el número elevado de reformas constitucionales, ejemplificada en la presente, provoca la ineficacia de la Constitución.

La reforma del pasado 29 de enero de 2016 será analizada en la presente sección desde los principios que conforma la teoría del cambio constitucional.

Durante el desarrollo del presente trabajo fueron estudiados diversos conceptos que hasta este momento cobran relevancia. En la sección pasada nos avocamos a analizar el atentado en contra de la forma de Estado Federal de México, causada por la reforma, y su consecuente transformación del Distrito Federal, como territorio autónomo, a la Ciudad de México, como entidad federativa. Sin embargo, para la presente sección y objeto principal del presente trabajo, toca demostrar que i) el elevado número de reformas constitucionales le resta eficacia a la misma, y ii) que la presente reforma si bien cumple con las formalidades propias del procedimiento a que se refiere el artículo 135 constitucional, también lo es que su resultado contraviene principios fundamentales sustanciales que propician la ineficacia constitucional, lo que sobrepasa los límites reformables.

Para comenzar, será necesario recordar lo que se ha estudiado en las secciones anteriores en torno a la teoría del cambio constitucional, es decir la forma en la que el texto fundamental puede ser transformado. La Constitución puede ser sujeta de cambio, con la única finalidad de buscar un beneficio colectivo y actualizar los conceptos en ella contenidos con el mismo objetivo. Ilógico sería pensar que la Constitución no debiera de ser reformada, pues tal y como se estudió, los factores reales del poder permiten que los ordenamientos cambien conforme la sociedad lo haga. Cobra relevancia la frase de Fix Zamudio que versa *“una Constitución nace, se desarrolla e incluso puede perecer. Así sucede porque la Ley Fundamental es un elemento latente, perfectible y en constante transformación”*.

Cabe señalar que existen dos clases de constituciones, la lógica que es la manifestación de los factores reales del poder, y el papel escrito como tal, entre las que se busca, idealmente, una coordinación entre ambas.

Sobre dicha premisa, la Constitución necesariamente debe de ser reformada a efecto de que se mantenga, vigente, eficaz y válida. No obstante, lo anterior, las modificaciones a la Constitución deben de encontrar sustento y respetar la teoría del cambio constitucional. En ese sentido, toca el estudio de la reforma política de la Ciudad de México a la que nos hemos referido en repetidas ocasiones.

Como parte de la teoría del cambio constitucional, se destacan dos formas por virtud de las cuales se puede modificar las disposiciones de una Constitución, la primera de ellas, denominada mutación constitucional<sup>151</sup>, la segunda mediante el agotamiento del proceso agravado de reforma<sup>152</sup>. En el caso que nos ocupa, no puede ser considerada como una mutación pues la modificación a la Constitución fue el resultado del proceso agravado de reforma, la que formalmente con los requisitos constitucionales previstos en dicho ordenamiento, tal y como lo refiere el propio decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación fueron cumplidas. En ese orden de ideas, legalmente se concluye que dicho proceso fue agotado conforme a las disposiciones constitucionales necesarias, pues de lo contrario, la reforma no hubiera prosperado lo que traería como consecuencia la no publicación de esta. Al margen de lo anterior, es dable concluir que el procedimiento cumplió

---

<sup>151</sup> Véase sección III.8

<sup>152</sup> Véase sección III.3

con las determinaciones de la Constitución, es decir, en cuanto a la forma no se encuentra viciado.<sup>153</sup>

Como paréntesis y sin perjuicio de lo anterior, cabe aclarar que una transformación política como lo fue la de la Ciudad de México en una entidad federativa no resulta ser tarea menor, sin embargo, pues si bien, el procedimiento para su creación fue adoptado por virtud del procedimiento agravado para la reforma de la Constitución, también lo es, que existe, en el ordenamiento un proceso para la creación de una nueva entidad federativa, el cual debió de haberse agotado en un inicio, para que fuera procedente la creación de la nueva entidad federativa. Esta facultad es propia del Congreso de la Unión según lo dispuesto por el artículo 73 fracción tercera de dicho ordenamiento, pero que tal aseveración no es el eje de nuestra demostración de hipótesis, por lo que lo expuesto se considera como información complementaria de otra forma de existencia de entidades federativas.

Ahora bien, si bien es cierto que el proceso agravado para la reforma de la Constitución fue agotado, no obstante, toca analizar si también lo es el resultado, es decir la reforma *per se* cumple con los elementos de la teoría del cambio constitucional consistentes en:

- i. el principio de rigidez constitucional,
- ii. el objeto de reforma,
- iii. los límites a las reformas constitucionales y como consecuencia, la alteración de la realidad constitucional, así como su trascendencia en la eficacia de la Constitución se ve mermada.

Primero, tal y como fue estudiado en la el capítulo segundo del presente trabajo los aspectos generales de la Constitución incluyen como concepto la rigidez constitucional, la que es considerada como un candado de reformas banales, de las que pueda ser sujeto la Constitución, la resistencia de la propia Constitución a ser reformada implica la de los elementos materiales de dicha Constitución, los que se traducen en aquellas cláusulas de intangibilidad que son aquellas que dan estructura constitucional, que protegen esencialmente la forma de Estado. En ese sentido la rigidez constitucional pretende la protección de la forma de Estado como elemento esencial de dicho ordenamiento, el que es el resultado del ejercicio de la soberanía popular, cuya modificación solo puede ser ejercitada por el titular de esta, es decir por el pueblo, y que, como hemos visto solo puede ser cambiada por la realización de una nueva Constitución, que, a su vez, proviene de una revolución. En el caso que nos ocupa, según lo hemos estudiado la forma de Estado fue vulnerada como resultado de la reforma, es decir la rigidez constitucional no se respetó o en otras palabras fue superada.

Segundo, en concordancia con lo anterior, delimitar el objeto de la reforma supondrá la posibilidad o procedencia de esta. Es necesario entender que existen dos clases de disposiciones de las que pueden ser reformadas en una Constitución escrita, el primero de ellos aquellos que sean de carácter legal-constitucional y los segundos las decisiones jurídico-fundamentales. Los primeros de ellos no implican mayor

---

<sup>153</sup> Véase sección III.2

riesgo de modificación mientras que los segundos involucran principios que de reformarse, ponen en riesgo la eficacia constitucional, los que además solo pueden ser modificados por el titular de la soberanía.

Cabe señalar que las reformas constitucionales tienen como objetivo la preservación de la efectividad y eficacia de la Constitución, siempre y cuando respeten las decisiones jurídico-fundamentales, así como que se ajuste a la realidad social de un Estado.

Burgoa sostiene que puede ser objeto de reforma la Constitución, siempre que se cumpla con el objetivo de que sea para un mejoramiento social, sin que se vulneren las decisiones jurídico-fundamentales, enunciado con el cual estamos de acuerdo puesto que las reformas tienen por objeto la adecuación de la norma escrita a la realidad social, con lo que se configura una realidad constitucional.<sup>154</sup> Pero que la adecuación no implica el cambio de principios sobre los cuales determinado Estado fue formado.

Tercero, las reformas constitucionales no son totales, es decir, en la teoría del cambio constitucional son contemplados límites a las reformas, mismos que se traducen en una protección al propio texto constitucional, los que además pueden o no, ser contenidos en tales ordenamientos. Cabe aclarar que la reforma constitucional es considerada como un poder constituido, es decir, deriva de la voluntad de quienes ejercieron la soberanía popular para la creación de la Constitución, por lo que dicho poder se ve mermado, o supeditado al cumplimiento de los límites de dicha reforma puesto que es erróneo equiparar el poder para reformar la Constitución con el poder constituyente. Bajo esa óptica, el poder reformador se encuentra limitado en su actuar, límites cuyas clases fueron estudiadas en el presente trabajo y que para efectos prácticos importan las clasificadas como absolutos juntamente con los límites expresos materiales.

Los límites absolutos son aquellos que no pueden ser superados por métodos jurídicos algunos; mientras que los explícitos materiales se encuentran previstos en la Constitución mejor conocidas como cláusulas de intangibilidad (esencia de la Constitución), mejor conocidas como decisiones jurídico-fundamentales, entre las que se encuentra la forma de Estado.

En ese orden de ideas, conforme al análisis que fue realizado de como la reforma del pasado 29 de enero de 2016 atentó en contra de la forma de Estado de manera indirecta, al desaparecer el territorio autónomo en donde los Poderes de la Unión tenían su Sede; lo anterior debido a que México fue constituido como un Estado Federal, cuya creación deviene de un proceso centrifugo en el que se descentralizaron el poder central en entidades federativas con soberanía en su régimen interior, lo que les da libertad para regular su territorio con ajuste a la Constitución, mientras que los Poderes federales conservaban un espacio en donde su actuar no se encontraba restringido por otro gobierno. Al crearse una nueva entidad federativa como lo es la Ciudad de México, los Poderes de la Unión de se ven mermados en su actuar, pues su domicilio se encuentra bajo el imperio de una

---

<sup>154</sup> Véase sección III.9

entidad federativa con soberanía hacia su régimen interior, superior de facto a los propios Poderes federales.

Aunado a lo anterior, la propia Constitución preveía el proceso para la creación del Estado del Valle de México, como entidad federativa que existiría en caso de que los Poderes de la Unión cambiaran su Sede, es decir, el Distrito Federal encontraba garantizada su existencia ya sea en dicho territorio o en algún otro, pero su naturaleza no cambiaría. Argumento tal que demuestra que la reforma antes aludida, vulneró la forma de Estado, cuya modificación no respetó la teoría del cambio constitucional lo que trae como consecuencia que exista una disrupción entre lo escrito en la norma constitucional y la realidad social.

La inexistencia de sinergia entre norma constitucional escrita y realidad social, es causante de que la norma constitucional sea ineficaz, es decir, la misma no es acatada por los individuos dada la disrupción, la falta de aceptación y cumplimiento por parte de los gobernados, pues en la realidad, el cambio a entidad federativa solo fue en el papel, puesto que si se hubiese transformado como tal, el contenido del artículo 122 debió de haber sido derogado, y en consecuencia la Ciudad de México contaría con municipios en lugar de alcaldías. Sin embargo, la reforma antes aludida es el claro ejemplo de que la Teoría del cambio constitucional no fue respetada, que los límites de la reforma como los son las decisiones jurídico-fundamentales, en este caso, la forma de Estado fue modificada y como consecuencia la Constitución no cuenta con eficacia de aplicación, dado que existe una disrupción entre la norma escrita y la realidad social.

## CONCLUSIÓN

Una vez realizado el análisis de la reforma del 29 de enero de 2016, con base en los conceptos esbozados, es dable concluir que:

Primero, la mayoría de los países en la actualidad que adoptaron como forma de estado la federal, se rigen por una constitución, en la que se plasman las características propias de dicha forma de estado. Gracias al derecho comparado, se concluye que existen aspectos similares entre sí, a pesar de los factores económico-sociales propios de cada uno. Además, la propia constitución protege los principios fundamentales del estado federal.

Segundo, necesariamente en un estado federal necesita de un territorio destinado a la sede de los poderes federales, libre y diferente de las entidades federativas, pues éstas al ceder su soberanía al pacto federal, necesariamente deben de respetar y cumplir con las determinaciones federales producto del ejercicio de sus facultades.

Tercero, las decisiones jurídico-fundamentales son elementos cuya modificación se encuentra protegida por los por conceptos constitucionales como la rigidez. Constitucional.

Cuarto, el federalismo mexicano, como forma de estado, hasta antes de la reforma, contaba con la siguiente característica un Distrito Federal sede de los poderes de la unión y garante del ejercicio de facultades federales sin restricción o sometimiento alguno a determinada entidad federativa.

Quinto, el Distrito Federal es el territorio idóneo sede de los poderes de la unión dada la naturaleza de su gestación; las entidades federativas por su parte tienen diferente forma de distribución y por tanto cuentan con características distintas del Distrito Federal.

Sexto, la reforma constitucional es un poder constituido cuya única finalidad es la búsqueda del bienestar colectivo, siempre y cuando se respeten las decisiones jurídico-fundamentales, resultado del ejercicio de la soberanía popular, por lo que se encuentra limitada en cuanto a su objeto y aplicación.

Séptimo, es eficaz la reforma constitucional que i) respeta los principios de la teoría del cambio constitucional, ii) pretende el bien común, iii) encuentra sinergia entre los factores reales del poder, y lo escrito en la constitución, lo que da como resultado la realidad constitucional,

Octavo, la desaparición del Distrito Federal y su reemplazo por la Ciudad de México atenta contra la forma de estado federal, por vulnerar principios fundamentales del federalismo mexicano. Por lo que se considera que dicha reforma constitucional resta eficacia a la constitución por la no aplicación de la norma escrita a la realidad social.

Noveno, la constitución mexicana, en cuanto al régimen federal, dada la reforma política de la Ciudad de México, se convierte en ineficaz, pues no es resultado de un beneficio para la colectividad ni cumple con los requisitos de la teoría del cambio constitucional.

Décimo, las reformas constitucionales, además de cumplir con los requisitos previstos por la legislación, deben de cumplir con los indicadores de la doctrina, pues se robustece la aplicación de tales elementos para procurar el mejor beneficio para la colectividad.

## **PROPUESTA**

1. Regresar al estado en que se encontraba el Distrito Federal como territorio autónomo dependiente del gobierno federal, sin que su régimen político cambie, con lo que se asegura la forma de estado federal y, por tanto, se garantice la eficacia constitucional.
2. Equiparar beneficios fiscales y de presupuesto en favor del Distrito Federal sin que cambie su naturaleza, y por tanto se garantice la eficacia constitucional.
3. Las alcaldías centrales, como Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, cedan una porción de territorio en el que se domicilie el Distrito Federal, y que la demás porción de tierra de las demás alcaldías se transforme a una entidad federativa en los términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## Bibliografía

1. ACOSTA ROMERO, Miguel y GONGORA PIMENTEL, Genaro David, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1ª Edición, México, Editorial Porrúa México, 1983.
2. ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, 2ª Edición, México, *Colección de Textos Jurídicos Universitarios*, editorial Oxford, México, 1999.
3. ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro, *Federalismo Cooperativo*, 1ª Edición, México, Editorial Porrúa, México, 2016.
4. BAÉZ MARTÍNEZ, Roberto, *Derecho Constitucional, (la crisis de las estructuras políticas del mundo)*, 1ª Edición, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1979.
5. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20ª Edición, México, Editorial Porrúa, 2013.
6. CABALLERO, Ángel, *Constitución y Realidad Constitucional*, 1ª Edición, México, Editorial Porrúa, 2005.
7. CARBONELL, Miguel, *Teoría de la Constitución, Ensayos Escogidos*, 3ª Edición, Editorial Porrúa, México 2005.
8. CENTENO VALENCIA, Arturo, *El Federalismo como Control de Poder*, 1ª Edición México, Editorial Porrúa, México 2015.
9. CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl, *La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa, Historia y Perspectiva*, 1ª Edición, 1ª Reimpresión, México, Editorial Porrúa, México 2016.
10. DIVERSOS AUTORES, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, TOMO I, 1ª Edición, México, Editorial Porrúa, México 2004.
11. DIVERSOS AUTORES, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, TOMO I, 1ª Edición, México, Editorial Porrúa, México 2004.
12. DIVERSOS AUTORES, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, TOMO I, 1ª Edición, México, Editorial Porrúa, México 2004.
13. FAYA VIESCA, Jacinto, *El Federalismo Mexicano*, 3ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
14. FIX ZAMUDIO, Héctor, y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional Comparado*, 3ª Edición, Editorial Porrúa, México 2005.
15. HAMILTON, MADISON Y JAY, *El Federalista*, 1ª Edición en español, Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
16. LASALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, 2ª Edición, México, Grupo Editorial Tomo, México 2013.
17. LOZANO, José María, *Estudio de Derecho Constitucional Patrio*, 3ª Edición, México, Editorial Porrúa, México, 1980.
18. MARVÁN LABORDE, Ignacio, *Como hicieron la Constitución de 1917*, 1ª Edición, México, Biblioteca Mexicana, 2017.

19. MATUTE GONZÁLEZ, Carlos F. *El Reparte de Facultades en el Federalismo Mexicano*, 1ª Edición, México Editorial Porrúa, México 2007.
20. POLO BERNAL, Efraín, *Manual de Derecho Constitucional*, México, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1985.
21. RAMÍREZ FONSECA, Francisco, *Manuel de Derecho Constitucional*, México, 3ª Edición, Publicaciones Administrativas y Contables, México 1983.
22. SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, 1ª Edición, México, Editorial Porrúa, México 1985.
23. SAYEG HELÚ, Jorge, *Introducción a la Historia Constitucional de México*, 1ª Edición, México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, México, Editorial Porrúa, México, 1995.
24. SILVIA RAMÍREZ, Luciano, *El Control Judicial de la Constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 3ª Edición, México, Editorial Porrúa, 2014.
25. SIERRA ROJAS, Andrés, *Trayectoria del Estado Federal Mexicano: ideas e instituciones políticas de acuerdo con los programas de estudios de la Licenciatura en Derecho de la Facultad de derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México*, México, 1991.
26. SOBERANES, José Luis, *Historia del Derecho Mexicano*, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México 1997
27. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1981.
28. RABELL GARCÍA, Enrique, *Federalismo en México*, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México 2011.
29. VARIOS, *La Formación del Estado Mexicano*, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México 1984.
30. WONG MERAZ, *Constitución Mexicana, Reforma y mutación*, 1ª Edición, México, Editorial Porrúa, México 2018.
31. ZAGRABELSKY, Gustavo, *El Derecho Dúctil. Ley, derechos, justicia*, 3ª Edición, Madrid, Editorial Trotta, España, 1999.