



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

---

---

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGÓN

**“PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO  
135 CONSTITUCIONAL”**

**T E S I S**

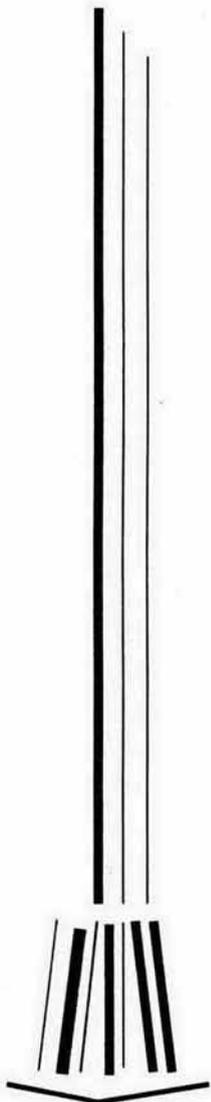
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :

**CARRILLO MENDOZA EDGAR GUADALUPE.**

ASESOR: LIC. ERIKA IVONNE PARRA RODRÍGUEZ.

MÉXICO, BOSQUES DE ARAGÓN

2004





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.

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

## FUNDAMENTO

*A DIOS.*

*Por darme la oportunidad de vivir,  
y sentir cada momento no como el último,  
sino como el primero.*

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Carrillo Mendoza  
Edgar Guadalupe

FECHA: 1/10/04

FIRMA: [Firma manuscrita]

*A LA VIRGEN DE GUADALUPE.*

*Por ser la patrona de mi natalicio.*

*A MI MADRE.*

*Ofelia Mendoza Jiménez.*

*Por estar siempre atenta a mis pasos,  
por hacerme el camino de la vida más fácil,  
pero sobre todo, por hacer posible que caminara en él.*

*A M. PADRE.*

*Alfredo Carrillo Ochoa.*

*Pues gracias a su conocimiento y sabiduría, en ideal equilibrio,  
uno se aventura a alcanzar sus ideales,  
por más difíciles que éstos sean de descifrar.*

## SANGRE

*A MIS HERMANOS.*

*Erika y Alfredo.*

*Cuyos logros imito,  
cuán habré de hacerlo,  
que estarán conmigo para verlo.*

*A TODA MI FAMILIA.*

*Que me gustaría mencionar expresa e individualmente,  
más injusta y exhaustiva tarea sería,  
al olvidar y pasar, tan sólo, a uno de ellos.*

*A ustedes, a los que disfruto día a día,  
pero sobre todo a aquellos que se han adelantado;  
que en tantos instantes recuerdo... a esos días...*

*A SABRINA Y PLATINI.*

*Que llevo presentes en todo momento.*

## INSPIRACIÓN

### *A MI ASESORA.*

*Licenciada. Erika Ivonne Parra Rodríguez.*

*Por creer en mí. . . . . en la mayoría de las ocasiones,  
pese a lo asfixiante de los planos, motivos y tiempos, siempre profesional;  
cuya personalidad influyó como preludio a ésta oda.*

*A ella, que su carismático y angelical ser son para mí,  
la principal de las rapsodias.*

### *A MIS AMIGOS DANTEL Y CHRISTIAN.*

*Por su fiel camaradería,  
singular sapiencia,  
temple y consciencia,  
pero sobre todo,  
por sus buenos gustos musicales.*

### *A TODOS MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS.*

*Que a lo largo de mi camino como estudiante,  
desde antes de ser universitario,  
han sido el sistema circulatorio de mi existencia,  
el motor donde han surgido mis anhelos,  
el oído donde han llorado mis ojos y reído mi alma,  
sin ustedes. . . nada; con ustedes. . . todo.*

### *A LA MUSICA ROCK.*

*Por alimentarme espiritualmente,  
y por ser el soundtrack de mi vida.*

## ORGULLO

A MÉXICO.

*Por ser la nación más bella del mundo,  
y por representar una patria  
que todos quisieran lograr ser.*

A NUESTRAS ASAMBLEAS CONSTITUYENTES ORIGINALES.

*Saturadas de excelentes individuos y  
gracias a las cuales nuestro Estado  
se ha cimentado sobre las más perfectas  
e innovadoras instituciones de Derecho.*

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

*Gracias a la cual conozco el verdadero significado  
y el máximo alcance de conceptos ideales como:  
grandeza, respeto, admiración, lucha, entrega y justicia,  
todos representados elocuentemente en ésta, mi alma mater.*

A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES, ARAGÓN.

*Último eslabón de la cadena con que se cierra  
el círculo de mi educación escolarizada,  
pero donde siembro la semilla de mi futuro,  
con la convicción de ser un excelente profesionista,  
pero aún mejor persona...*

IX/MMLIV

# ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.....	1.
<b>CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....</b>	<b>3.</b>
1.1. LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL EN INGLATERRA.....	4.
1.2. FRANCIA EN EL SIGLO DE 'LAS LUCES'.....	6.
1.2.1. ESCRITOS DE FILÓSOFOS DE LA ILUSTRACIÓN.....	6.
1.2.2. LA DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO.....	9.
1.3. LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.....	11.
1.3.1. LA CONSTITUCIÓN DE 1787.....	12.
1.3.2. SU IMPACTO E INFLUENCIA EN EL CONSTITUCIONALISMO MODERNO.....	14.
1.4. LOS ANTECEDENTES EN MÉXICO.....	16.
1.4.1. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.....	16.
1.4.2. LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814.....	17.
1.4.3. EL ACTA CONSTITUTIVA Y LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.....	18.
1.4.4. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.....	20.
1.4.5. LAS BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843.....	22.
1.4.6. EL ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847.....	23.
1.4.7. LA CONSTITUCIÓN DE 1857.....	24.
1.4.8. LAS LEYES DE REFORMA Y SU INCORPORACIÓN A LA CONSTITUCIÓN EN 1873.....	26.
1.4.9. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.....	29.
1.4.9.1. ACERCA DE SUS MÚLTIPLES REVISIONES.....	31.
<b>CAPÍTULO 2. GENERALIDADES ACERCA DE LA CONSTITUCIÓN.....</b>	<b>33.</b>
2.1. LA CONSTITUCIÓN.....	34.
2.1.1. DEFINICIÓN.....	34.
2.1.2. CONFORMACIÓN.....	36.
2.1.3. CLASIFICACIÓN DE LAS CONSTITUCIONES.....	37.
2.2. EL PODER CONSTITUYENTE.....	42.
2.2.1. LIMITACIONES AL PODER CONSTITUYENTE.....	45.
2.2.2. EL CONSTITUYENTE PERMANENTE.....	47.
2.2.3. EL CONSTITUYENTE REVOLUCIONARIO.....	50.

<b>CAPÍTULO 3. MARCO CONCEPTUAL, DOCTRINAL Y LEGAL DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL</b> .....	56.
3.1. REFORMA CONSTITUCIONAL.....	57.
3.1.1. DEFINICIÓN.....	57.
3.1.2. LA SOBERANÍA Y LA FACULTAD DE REFORMAR LA CONSTITUCIÓN.....	62.
3.2. ADICIÓN CONSTITUCIONAL.....	65.
3.2.1. DEFINICIÓN.....	65.
3.2.2. DIFERENCIA ENTRE ADICIÓN Y REFORMA CONTITUCIONAL.....	66.
3.3. NATURALEZA DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES Y SU REFORMABILIDAD.....	68.
3.3.1. SU DISTINCIÓN Y CONTENIDOS.....	68.
3.3.2. LAS REPERCUSIONES QUE CONLLEVA SU ALTERACIÓN.....	74.
3.4. LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIÓN.....	79.
3.4.1. FUNCIÓN DEL PODER EJECUTIVO.....	79.
3.4.2. COMPETENCIA Y LABOR DEL PODER LEGISLATIVO.....	84.
3.4.2.1. EL CASO EXCEPCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL.....	84.
3.4.3. LA INTERPRETACIÓN DEL PODER JUDICIAL.....	86.
<b>CAPÍTULO 4. MECANISMO LEGISLATIVO PARA LA CREACIÓN DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES</b> .....	95.
4.1. SU FUNDAMENTACIÓN, ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL.....	96.
4.1.1. GESTIÓN DEL PRECEPTO.....	96.
4.1.2. LABOR DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.....	100.
4.1.2.1. SU FUNCIÓN.....	100.
4.1.2.2. EL QUÓRUM.....	102.
4.1.3. LA INTERVENCIÓN DE LAS LEGISLATURAS ESTATALES.....	103.
4.1.4. EL CÓMPUTO DE LOS VOTOS.....	105.
4.2. EL PROCESO DE REFORMA.....	107.
4.2.1. ETAPAS.....	107.
4.2.2. EL ARTÍCULO 72 CONSTITUCIONAL.....	109.
4.3. LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL REGLAMENTO PARA SU GOBIERNO INTERIOR.....	113.
4.3.1. PERIODICIDAD.....	114.
4.3.2. SESIONES.....	114.
4.3.3. COMISIONES.....	115.
4.3.3.1. ASPECTOS ESENCIALES.....	115.
4.3.3.2. LA ELABORACIÓN DE LOS DICTAMENES.....	118.
4.3.4. DISCUSIÓN.....	119.
4.3.5. LA REVISIÓN DE LOS PROYECTOS.....	121.

4.3.6. LAS VOTACIONES Y LA FÓRMULA PARA LA EXPEDICIÓN DE LA LEY.....	122.
4.3.7. LAS INICIATIVAS DE LOS PARTICULARES.....	123.
<b>CAPÍTULO 5. LA IMPLEMENTACIÓN DE LIMITACIONES A LA FACULTAD INDEFINIDA Y GENERAL DE REFORMAR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....</b>	<b>125.</b>
5.1. PROBLEMAS QUE GENERA LA PROLIFERACIÓN REFORMISTA A LA CONSTITUCIÓN.....	126.
5.2. DISTINTAS VÍAS PARA RESOLVER EL PROBLEMA.....	131.
5.2.1. LA REFORMA AL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL, CONSISTENTE EN INTEGRAR LA FIGURA DEL REFERÉNDUM EN EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL.....	131.
5.2.1.1. DEFINICIÓN DE REFERÉNDUM.....	131.
5.2.1.2. CLASIFICACIÓN.....	133.
5.2.1.3. LA EXPERIENCIA EN MÉXICO.....	135.
5.2.1.4. LAS PROPUESTAS POLÍTICAS NACIONALES.....	137.
5.2.1.5. NUESTRA PROPUESTA.....	141.
5.2.1.6. REPERCUSIONES DE LA PROPUESTA DE INTEGRAR LA FIGURA DEL REFERÉNDUM EN EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL.....	143.
5.2.1.6.1. EN EL ÁMBITO POLÍTICO.....	143.
5.2.1.6.2. EN EL ASPECTO SOCIAL.....	145.
5.2.1.6.3. EN EL CAMPO JURÍDICO.....	147.
5.2.2. REFORMA AL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL, PARA INTEGRAR EL SISTEMA DE DOBLE INSTANCIA CONGRESIONAL EN EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL.....	150.
5.2.2.1. CONSIDERACIONES PREVIAS.....	150.
5.2.2.2. LA EXPERIENCIA NACIONAL E INTERNACIONAL.....	153.
5.2.2.3. NUESTRA PROPUESTA.....	154.
5.2.2.4. REPERCUSIONES DE LA PROPUESTA DE INTEGRAR EL SISTEMA DE DOBLE INSTANCIA EN EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL.....	157.
5.2.2.4.1. EN EL ÁMBITO POLÍTICO.....	157.
5.2.2.4.2. EN EL ASPECTO SOCIAL.....	158.
5.2.2.4.3. EN EL CAMPO JURÍDICO.....	159.
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>161.</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>166.</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>169.</b>

## INTRODUCCIÓN.

Hoy por hoy en México, ocurre una situación muy peculiar en materia Constitucional, es el caso de la proliferación de reformas que sufre nuestra Constitución Política vigente; como consecuencia de lo anterior, se han alterado radicalmente principios, sustentos y contenidos que originalmente se habían plasmado desde su creación en 1917, incluso algunos de ellos, mantenidos intactos respecto a las Constituciones que le antecedieron, para estar presentes en el texto actual.

Resulta interesante mencionar que nuestra Ley Fundamental ha tenido más de 400 reformas a partir de su creación hace más de ochenta y siete años, la mayoría de los 136 artículos que componen a la Constitución, han tenido al menos una modificación durante su vigencia, 102 de ellos para ser exactos, y en algunos preceptos el prurito reformador se acentúa, como en el artículo 27 que ha sufrido 16 alteraciones, o el 123 con 21; además de ser los menos los que continúan intactos desde su promulgación original, esto es, sólo 34.

Como consecuencia natural, nuestra Norma Fundamental pierde, desde una cierta perspectiva, el carácter para proyectar una imagen de la nación de forma definida como tal, puesto que continuamente se modifica su esencia y su contenido a través de reformas, que en más de una ocasión han sido injustificadas, por lo que se daña irremediablemente a la Guía Estructural Jurídica del Estado.

Es por ello que surge la imperiosa necesidad de modificar esta situación; para tal efecto se requieren implementar ciertas limitaciones a la facultad de reformar la Constitución, en asuntos tales como: la forma de gobierno del Estado, las garantías individuales y sociales, el juicio de amparo, entre otros rubros más que aquí citaremos.

En virtud de lo señalado se lograría preservar y respetar al máximo, las fórmulas esenciales que han sido una conquista política y social del Estado Mexicano, con lo que se aboliría la tendencia del llamado *poder constituyente permanente* que reforma la Constitución indiscriminadamente.

Es menester, por ende, encontrar una solución para impedir, limitar y frenar tan sugestiva situación, por lo cual proponemos la reforma al artículo 135 Constitucional, para que los principios sustanciales de nuestro Máximo Dispositivo Normativo, puedan ser sólo adicionados o reformados mediante alguna de las dos siguientes figuras jurídicas, 1. mediante el *Referéndum*, ó, 2. mediante el *Sistema de Doble Instancia Congressional*. Ambas figuras que representan límites patentes al órgano encargado de adicionar y reformar la Constitución.

Al tenor de lo anteriormente expuesto, es que consideramos la necesidad de reformar el artículo 135, implementando cualquiera de las citadas limitaciones, para contrarrestar la tendencia indefinida y general de reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues si no se llegará a concretar algún cambio en la situación expuesta, seguiremos en un rumbo oscilatorio, en el cual se menoscaba la Constitución, en relación a la figura ideológica que es para un pueblo como el nuestro, ya que ese proyecto de vida como Estado estará encadenado completamente a meros caprichos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, los poderes constituidos encomendados para la reforma Constitucional; ésta es la desafortunada situación en la que nos encontramos actualmente.

# **CAPÍTULO 1.**

**“ANTECEDENTES DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS.”**

## 1.1. LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL EN INGLATERRA.

El Reino Unido no sólo se jacta por ser la cuna de la revolución industrial, sino también de ser donde el constitucionalismo moderno sienta las bases de su evolución.

Fue en el año 1215 cuando el rey *Juan sin Tierra* otorgó a sus súbditos la *Carta Magna* como consecuencia de haber perdido sus feudos franceses, éste documento otorgaba reconocimiento y protección a algunos derechos individuales del hombre, y también sirvió de base para futuros triunfos del pueblo frente a la opresión de la autoridad, uno de sus principios más sobresalientes versa así: "*Ningún hombre libre será puesto en prisión, desterrado o muerto, si no es por un Juicio legal de sus pares y conforme a la ley del país.*"<sup>1</sup> Así cada rey de Inglaterra hasta el siglo XV, juró respetar los principios contenidos en esta carta, que se convertiría en su primera ley con un valor jurídico cercano al de una Constitución, puesto que Inglaterra nunca ha tenido una Constitución escrita.

Entre otros documentos de igual importancia que aparecen posteriormente son: *La Petición de Derechos*, *El Pacto Popular*, *El habeas Corpus*, *El Bill de Derechos* y *El Acta de Establecimiento*, todos documentos ricos en principios de libertad humana y de limitación del poder.

Tiempo después surgirían 2 pensadores influyentes, símbolos de la filosofía racionalista y empirista, Thomas Hobbes y John Locke.

*THOMAS HOBBS* destacó con obras tales como: *Elements of Law* de 1640 y *Leviathan* de 1651, a este pensador inglés se le considera como fundador de la moderna ciencia política. Para este consagrado escritor, la soberanía del Estado se funda en la obediencia ciega de los súbditos y justificaba a los

---

<sup>1</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Trigesimasegunda edición. Porrúa. México. 1998. P. 106.

gobiernos absolutistas siempre y cuando prevalecieran en la razón, en la comunidad y en la ley natural.

*"Hobbes combate el excesivo intervencionismo del Estado, sin creer en la capacidad del Estado para promover el bienestar social, ya que siendo un mal necesario, puede evitar la anarquía de los instintos perversos del hombre."*<sup>2</sup>

Por su parte JOHN LOCKE de pensamiento iusnaturalista-racional y precursor de la democracia constitucional, que tiene entre sus obras más destacadas: *Ensayo Sobre el Entendimiento Humano*, *Carta Sobre la Tolerancia* y *Tratado de Gobierno Civil*; contribuyó con las teorías plasmadas en su obra: *Tratado de Revolución*, a la revolución inglesa de 1688.

Para Locke el Derecho Natural antecede al Positivo, partiendo de la premisa de que todos los hombres son iguales y poseen las mismas facultades jurídicas, y son inherentes a él: el derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad; ideas que más adelante serían pulidas por el ilustrado Montesquieu, que declaraba que la libertad supone todas las normas, excepto los preceptos naturales.

Para culminar, tanto Hobbes como Locke encontraban en la democracia, la mejor forma para gobernar, y creían firmemente que el gobierno necesita tener un poder taxativo que respete los derechos naturales de la comunidad, con límites establecidos; que según el Derecho Inglés se rige no en leyes codificadas, sino en ordenamientos ordinarios, reglamentos, prácticas, usos y costumbres.

---

<sup>2</sup>SERRA ROJAS, Andrés. CIENCIA POLÍTICA. Tercera edición. Porrúa. México. 1975. P. 181.

## 1.2. FRANCIA EN EL SIGLO DE LAS LUCES.

### 1.2.1. ESCRITOS DE FILÓSOFOS DE LA ILUSTRACIÓN.

Ahora nos remitiremos a los escritos de filósofos de una época de la historia del hombre conocida como *La Ilustración*, que se desarrolló entre los años 1715 y 1789, primordialmente en Francia, aunque tendría impacto dentro del continente Europeo, como lo es en Italia o España, así como en gran parte de América, empezando por los Estados Unidos y terminando con las colonias ibéricas.

Este movimiento filosófico se caracterizaba por “... *la extremada confianza del hombre en la capacidad de su razón.*”<sup>3</sup> Tiene como fundamento a la filosofía racionalista y empirista del siglo XVII, que encabezaron personajes como René Descartes (meditaciones metafísicas), Thomas Hobbes (*Leviathan*), John Locke (ensayo sobre el entendimiento humano), e Isaac Newton (*Principios matemáticos de la filosofía natural*).

Este periodo se basaba en la razón, la experiencia, el análisis y la investigación; con la rápida aceptación y reconocimiento de esta corriente, se escribirían un sin número de obras relacionadas con el poder, la soberanía, el gobierno y demás temas coincidentes; entre los más sobresalientes exponentes de la ilustración, encontramos a los franceses Denis Diderot, Jean Bodin, Francois Marie Arouet (Voltaire), Jean Jacques Rouseau y Charles- Louis de Secondat, Barón de Montesquieu.

En orden ascendente de importancia para nuestro tema de estudio tenemos a *DENIS DIDEROT*, que es reconocido como el escritor más representativo de la ilustración francesa, lo anterior por ser el director de la Enciclopedia Gala, la cual

---

<sup>3</sup> DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ESPASA. Tomo II. Segunda edición. Espasa-Calpe. España. 1986. P. 860.

es una obra que narra los conocimientos científicos y racionales logrados por el hombre en el siglo XVIII.

Por su parte JEAN BODIN que fue un gran jurista y economista, defensor del absolutismo monárquico, utilizó por primera vez el concepto de *soberanía*, y en su obra titulada: *La República*, nos refiere que el Estado moderno es el justo gobierno de muchas familias y de lo que es común en ellas con una autoridad suprema. "*Aunque consideraba al poder del Estado como supremo, independiente, perpetuo y absoluto, sujeto al poder divino y al derecho natural.*"<sup>4</sup>

Continuemos con VOLTAIRE, autor de las obras: *El Siglo de Luis XIV* y *Cartas Filosóficas*, también es recordado históricamente por escribir sus documentos más importantes en el exilio, ya que fue expulsado de Francia por su redacción inquisitiva y crítica.

Mención y explicación aparte merecen Jean Jacques Rousseau y el Barón de Montesquieu, ya que sus escritos son una fuente directa y moderna de inspiración en el Derecho Constitucional actual.

JEAN JACQUES ROUSSEAU que naciera en Ginebra en 1712, destacaría al principio por sus artículos sobre música, economía y política, los cuales publicó en la Enciclopedia Francesa; destacan de entre sus obras: *Discurso sobre el origen y el fundamento de la desigualdad entre los hombres* y *El Contrato social*, esta última se convertiría en piedra angular en el derecho público y es la que más nos interesa por ende. En ésta obra comienza por afirmar que los hombres nacen libres e iguales, pero, se ven obligados para poder convivir, a formar una sociedad, esto a través de lo que él denominaría como *pacto social*, por el cual cada uno de los miembros de una sociedad quedan protegidos y vinculados por una fuerza común.

---

<sup>4</sup> Cfr. SAYEG HELÚ, Jorge. INSTITUCIONES DE DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Porrúa, México. 1987. P. 31.

Para este autor el poder público deriva del interés de los miembros que componen a una nación, y este poder se debe establecer para controlar al gobierno. Para el letrado francés la voluntad general es el poder soberano, además era partidario de la democracia directa (como la que se estableció en la Grecia antigua), ya que considero que cada ciudadano debe participar personalmente en la aprobación de las leyes, es más, concebía la idea de la representación como un derivado del gobierno feudal, ya que durante las antiguas repúblicas el término era desconocido.

Sin embargo si admitía y reconocía atenuaciones de la democracia directa, a través de darle oportunidad al pueblo para que ratificara algún acto de los gobernantes por medio del referéndum, además de la representación en cuanto al Poder Ejecutivo, no así para el Legislativo.

Tan importante como Rousseau es CHARLES- LOUIS DE SECONDAT, BARÓN DE MONTESQUIEU, nacido en 1689; se caracterizo por su pensamiento práctico y un tanto apartado de las doctrinas del pacto social, y destaco por hacer una distinción entre monarquía, república y despotismo, y cuyas características son que en la primera existe el honor, en la segunda la virtud y en la tercera el miedo. Entre sus obras principales tenemos: *Consideraciones sobre las causas de la grandeza y decadencia de los romanos* y *El Espíritu de las Leyes*.

En *El Espíritu de las Leyes* hizo varias afirmaciones que el maestro Serra Rojas transcribió en su obra *Ciencia Política*: "*Los poderes que se atemperan los unos a los otros, se contrapesan los unos a los otros, con sus respectivos contrapesos... El abuso del poder, de un poder, no puede ser impedido sino por la oposición de un poder a otro; es decir, dar a cada poder una fuerza que le permita resistir al otro.*"<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit. P.183.

La obra de Montesquieu es el fundamento de varias teorías políticas de la actualidad, como lo es la división de poderes, que tuviera su primera aplicación práctica en los Estados Unidos de América, y cuyo principal fin es que una sola persona no ejercite los poderes de hacer la ley, ejecutar las funciones públicas y juzgar los crímenes.

El pensamiento de los anteriores filósofos ha sentado las bases del poder del pueblo y para el pueblo, ya que de ahí emana un poder originario, integrado por representantes del propio soberano, que establece a su vez una asamblea o Congreso encargado de elaborar una Carta Fundamental para un Estado, que contendrá un proyecto de vida común entre sus habitantes.

### **1.2.2.LA DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO.**

Este documento publicado el 26 de Agosto de 1789 es, a decir por más de un autor, el logro más fructífero de la revolución francesa, que data del mismo año; fundamentado ideológicamente en el pensamiento de Rousseau y orgánicamente en el diseño de Montesquieu.

El texto fue redactado por representantes franceses, los cuales constituidos en una asamblea nacional se reunieron con el afán de destituir a la ignorancia, al miedo, al desprecio y al mal gobierno francés. Esta asamblea declaró a lo largo de 17 artículos los derechos naturales, inalienables y más sagrados del hombre para que los representantes del poder recordaren sus obligaciones.

Sobresale el segundo numeral que menciona los derechos naturales del hombre, que son: A) *La libertad*, B) *La propiedad*, C) *La seguridad* y D) *La resistencia a la opresión*.

- A) De lo relativo a LA *LIBERTAD* se sustancia en el primer artículo, declarando que todos los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos, sin más restricción que la de no dañar a los otros.
- B) Respecto a LA *PROPIEDAD*, se plantea a ésta como un derecho inviolable y sagrado del que nadie puede ser privado, sino por una necesidad pública, legalmente justificada, con una previa y justa indemnización.
- C) Para lograr LA *SEGURIDAD*, la ley determinara la imposición de cualquier gravamen, pena, castigo, aprensión y limitación necesarias para tal efecto.
- D) Por lo que atañe a LA *RESISTENCIA A LA OPRESIÓN*, se señala principalmente en los artículos 11 y 12, que la libre comunicación de pensamientos y opiniones son derechos valiosos, por lo que se permite a todo ciudadano hablar, escribir, imprimir y profesar cualquier religión, sin más limitación que el orden público y el respeto a la ley.

Es de llamar la atención que los 17 numerales que componen a la declaración, son principios categóricos para cualquier Constitución democrática del mundo, que aunque, como expusimos, se basan ideológica y orgánicamente en el escrito de los más ilustres pensadores franceses de la ilustración, también es cierto que fue decisivo para la redacción de tan importante documento, la Constitución de los Estados Unidos de América, ya que la eficacia práctica de esta última influencio intrínsecamente al espíritu redentor de la primera.

### 1.3. LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

*“Estados Unidos representa, para el constitucionalismo, la codificación y rigidez del derecho constitucional histórico.”*<sup>6</sup> En el vecino país del norte se pusieron en práctica las teorías francesas, así como el pragmatismo inglés.

La unión americana estaba constituida, en un principio, por trece colonias, independientes entre sí, pero subordinadas al imperio británico. Su población era integrada por emigrantes, fundamentalmente ingleses, que por cuestiones políticas, económicas, punitivas y religiosas habían abandonado sus hogares.

Estas colonias estaban regidas por *las cartas de concesión*, que eran declaraciones normativas que regían el vivir político de los habitantes de las colonias inglesas.

Las colonias aunque gozaban de cierta libertad para autodeterminarse, estaban sometidas a la corona británica; con el paso del tiempo las *cartas de concesión* otorgaron permiso a los hombres libres que habitaban sus colonias para intervenir en la legislación local, así poco a poco, y con el paso del tiempo, las colonias se empezaban a gobernar un tanto de forma autónoma y pronto se empezaban a unir entre ellas, no tanto por la idea de crear una sola nación, sino más bien para liberarse del yugo inglés.

Para el año de 1775 se iniciarían los preparativos para la guerra de independencia, como producto de discrepancias con la Gran Bretaña en cuestiones como, el régimen oneroso de los impuestos, el monopolio del comercio y otras medidas que menoscababan los derechos naturales de los colonos, asuntos en que la Corona Inglesa no parecía ceder.

---

<sup>6</sup> SAYEG HELÚ, Jorge. Ob. Cit. P. 53.

El 4 de Julio de 1776 se formularía la declaración de Independencia de las Colonias, y en 1781 se aprobó el proyecto de *Confederación y Unión Perpetua*, el cual declaraba la soberanía de cada una de las trece colonias, pero en asuntos tales como relaciones exteriores, militares, de pesos y medidas, etc. serían reguladas por un Congreso común, esta adopción de un régimen confederado fracasó rápidamente, pese el reconocimiento inglés de la independencia de sus trece colonias, ya que su Congreso general era débil, porque los nuevos trece Estados pocas veces actuaban y contribuían según lo pactado.

*"Se llevo a pensar en la implantación de la Monarquía y el presidente del Congreso trato de que el príncipe Enrique de Prusia aceptara el trono de Norteamérica."*<sup>7</sup>

### **1.3.1. LA CONSTITUCIÓN DE 1787.**

Las ideas de Locke, Rousseau y Montesquieu, principalmente, parecían no servir de mucho, pues la situación era más caótica y crítica que cuando eran colonias inglesas, es así que para Mayo de 1787 se reunieron en Filadelfia delegados de los trece Estados para remediar tan desesperante situación.

Aquella famosa Convención sería presidida por el primer Presidente de los Estados Unidos, George Washington, y estaba integrada por los mejores juristas, profesores, universitarios y legisladores de los trece Estados en crisis, muchos ellos notables personajes, con gran sentido común y amplia visión de la realidad, como fue el caso de Benjamin Franklin y James Madison.

La idea original de la Convención era la de revisar los artículos de la Confederación, pero pronto terminaría en la creación de una Constitución Federal.

---

<sup>7</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Ob. Cit. P. 106.

Pronto se manifestaron dos tendencias principalmente, cada una con un proyecto, los cuales se presentaron en la reunión, el primero llamado *PLAN VIRGINIA*, el cual fue redactado y apoyado por los Estados más grandes, en este se proponía la creación de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial a nivel nacional, los cuales tendrían competencia en todos aquellos asuntos que no estuvieran dentro de la esfera de los Estados; además proponían que la representación ante el Congreso fuera proporcional al número de habitantes.

El segundo proyecto llamado *PLAN NEW JERSEY*, declaraba la representación igualitaria de todos los Estados ante un Congreso general, y llamó a instituir la forma de gobierno federal, así como la nulidad de las leyes estatales si contravenían al pacto de la federación.

Producto de los dos anteriores proyectos surgiría un tercer plan, nombrado *TRANSACCIÓN DE CONNECTICUT*, dónde se estableció el Bicammarismo, en el cuál una Cámara representaría al pueblo y otra directamente a las Entidades de la Federación en pie de igualdad. Se estableció que para la revisión de la Constitución tendrían que intervenir, tanto el Congreso, como las legislaturas de los Estados, y respecto a los conflictos entre lo regional y lo nacional se resolverían con una división de poderes y delimitación de atribuciones en las distintas esferas de gobierno.

Es así que se le dio un sentido práctico y eficiente a la filosofía hasta ese entonces un tanto estéril de la ilustración, sin caer en el pragmatismo exagerado del pueblo inglés.

Se originaría así la primera Carta Fundamental y básica para el Derecho Constitucional moderno, compuesta de siete artículos que se colman a su vez, los cuatro primeros, en varias secciones; expresándose en el quinto numeral lo relativo al procedimiento de enmiendas a la Constitución, que una vez aprobadas adquieren la misma validez de esta última. También cabe destacar que la obra de

la Convención de Filadelfia fue redactada de una forma tal, que resulta muy general, esto para evitar su modificación, por lo que se propicia su fácil adaptabilidad en el transcurso del tiempo.

### **1.3.2. SU IMPACTO E INFLUENCIA EN EL CONSTITUCIONALISMO MODERNO.**

Ya hemos visto que la Constitución Estadounidense se logró a partir de muchos acuerdos entre Estados significativamente autónomos, con intereses diferentes en muchas ocasiones.

Para conciliar los intereses entre los Estados pequeños y los grandes, ricos y pobres, se estableció la organización Bicameral, una representaría a los Estados de igual forma, y la otra a la población sin distinción alguna, para ser más precisos, el Senado estaría integrado por representantes de los gobiernos estatales y la Cámara de Representantes sería la representación de la voluntad popular.

También de ese acuerdo surgió el *federalismo*, como un sistema político en donde el poder se manifiesta en dos direcciones, el primero hacia el centro para abarcar cuestiones eminentemente de necesidad nacional y para el fortalecimiento del Estado, interior y exteriormente; el segundo hacia las Entidades, los Estados, los cuales pueden libremente erigir su forma de gobierno, en tanto no se contravenga al pacto federal.

A partir de esta Constitución emanaron tres poderes para controlar el gobierno, independientes, orgánicamente separados y balanceados; el Poder Ejecutivo, encargado de la administración pública. El Poder Legislativo, que creará las leyes y el Poder Judicial, al que se le encomienda la impartición de justicia. "... *aparecieron con la Constitución de los Estados Unidos la idea de un*

*gobierno representativo y popular, la teoría de un poder constituyente, la doctrina de la supremacía constitucional y el principio de que el derecho es el fundamento y el fin de toda organización político-social.”<sup>8</sup>*

Principios, lineamientos y estructuras de organización contenidos en la Carta Fundamental Estadounidense fueron incluidos, al menos uno de ellos, en infinidad de Constituciones y documentos políticos de la época. No paso mucho tiempo para que naciones alrededor del mundo los adoptaran, tanto europeas como americanas.

En nuestro continente tuvo una singular importancia, puesto que apenas se estaba gestando la libertad, y sirvió el documento de la Convención de Filadelfia no tanto para que se lograra concretar la independencia de colonias inglesas, francesas, portuguesas o principalmente españolas, sino más que nada para la creación a *posteriori* de sus máximos ordenamientos jurídicos, pues estos a la postre retomarían sus lineamientos.

Por citar dos instituciones plasmadas en la Constitución americana y que fueron utilizadas en Constituciones del continente, tenemos *El sistema federal*, que fue instituido en países como Canadá, Brasil o México, así como *El régimen presidencialista*, caracterizado porque el Presidente de la República es también jefe del Poder Ejecutivo y su permanencia en el poder no depende de la voluntad de las Cámaras. Este sistema esta presente prácticamente en toda latinoamérica, comenzando por nuestro país.

Así pues, las coincidencias jurídicas de varias Constituciones del mundo con respecto a la de los Estados Unidos de América existen tanto de hecho como de Derecho, sobresaliendo sin duda las Constituciones Mexicanas a lo largo de la historia, similitudes que aún en nuestra Constitución vigente están presentes.

---

<sup>8</sup> SAYEG HELÚ, Jorge. Idem.

## 1.4. LOS ANTECEDENTES EN MÉXICO.

### 1.4.1. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.

Promulgada con el nombre de *Constitución Política de la Monarquía Española*, el 19 de Marzo de 1812 y reimpressa en la Ciudad de México el 8 de Septiembre del mismo año; funge como antecedente nacional, pues rigió tanto para España como para sus colonias, estuvo vigente durante dos breves periodos; el primero, de Septiembre de 1812, por un año; el segundo, de Mayo de 1820 a Febrero de 1822.

Surgiría en el país ibérico por motivo de la invasión de Napoleón a partir de 1808, por lo que posteriormente burgueses e intelectuales españoles se unieron en una *Junta Central de Gobierno* en la Ciudad gaditana, 15 de ellos eran diputados novohispanos, entre los mismos, José Guridi de Alcocer y Don Miguel Ramos Arizpe; que a la postre serian también constituyentes de la Carta Magna de 1824.

La Ley de Cádiz, a lo largo de sus 384 artículos, establecía principios y definiciones tomadas directamente de los enciclopedistas franceses, por ejemplo: la división de poderes o la soberanía nacional; así como las antiguas instituciones españolas, como lo son las Cortes y la Monarquía, ambas corrientes se fusionaron para su creación; pero también tenia novedades, como lo refiere el maestro Daniel Moreno, en su obra de Derecho Constitucional Mexicano: "*Novedad fue el establecimiento de la Comisión Permanente, que pasó a nuestras Cartas Políticas y llega hasta nuestros días.*"<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> MORENO, Daniel. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Séptima edición. Pax-México. 1993. P. 88.

El mismo autor además señala que había un capítulo de especial interés para la Nueva España, el referente al gobierno interior de las provincias y de los pueblos, que hablaba de los ayuntamientos y de las diputaciones provinciales, con lo que se apoyaba el desarrollo del autogobierno en América. *“No debemos olvidar que la Carta de Cádiz fue básicamente centralista, aunque los diputados americanos, empeñados en la lucha independiente buscaron y aprovecharon todos los medios para sacar adelante sus propósitos.”*<sup>10</sup>

Aunque fue abolida la Constitución por el rey de España Fernando VII en 1814, al establecer el absolutismo, retomaría su vigencia casi seis años después, acontecimiento que favoreció de sobremanera a la culminación de nuestra independencia el 27 de Septiembre de 1821.

#### **1.4.2. LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814.**

Considerada como el primer documento radical del liberalismo mexicano, fue expedida por el Congreso de Anahúac el 22 Octubre de 1814, con el nombre de *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*.

Sufriría la misma suerte que la Constitución de Cádiz, la escasa o nula vigencia, por su esencia liberal, contraria al pensamiento del ejército realista, hasta el mismo Virrey Calleja declarararía que esta Constitución era más radical que la gaditana. Pero sin considerar su vigencia o no, ésta carta política mostró lo avanzado del pensamiento jurídico nacional.

Fue elaborada por ilustres diputados, como fue el caso de Izazága, Quintana Roo y López Rayón; entre otros legisladores que dominaban la técnica Constitucional, pero comandados por el capitán del ejército de América, José María Morelos y Pavón, que con base a un documento titulado *Sentimientos de la*

---

<sup>10</sup> Idem.

Nación, elaborado por él mismo un año atrás, establecería el fin primordial de la Constitución, la independencia de México.

El texto contaba con una parte dogmática y otra orgánica, la primera bajo la denominación de *elementos constitucionales*, establecía bases tales como el principio de soberanía del pueblo, así como los derechos clásicos del hombre (extraídos de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano), igualdad, seguridad, propiedad y libertad. En la parte orgánica, las características de la forma de gobierno: la república representativa y la división de poderes; con una supremacía del Poder Legislativo, llamado Supremo Congreso; sobre el Poder Ejecutivo, denominado Supremo Gobierno y también por encima del Poder Judicial, conocido como Supremo Tribunal de Justicia.

El decreto sería conocido en la capital hasta Mayo de 1815 y una vez que supo de él, el Virrey de inmediato ordeno la quema de cualquier copia del mismo y la persecución de los insurrectos. " *Por otra parte, la autoridad eclesiástica prohibió su lectura bajo pena de excomuni3n y no faltó quien lo declarase herético.*" <sup>11</sup>

#### **1.4.3.EL ACTA CONSTITUTIVA Y LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.**

Al consumarse la independencia de México surgiría un nuevo Estado, sin una forma de gobierno determinada; por ello en Febrero de 1822 se instalaría el *primer Congreso Constituyente*, donde se proclamaría a Agustín de Iturbide emperador de México, bajo un régimen casi idéntico al de la Colonia, un Estado Centralizado y Unitario.

---

<sup>11</sup> Ibid. P. 77.

Pero no pasaría mucho tiempo para que los diputados constituyentes empezaran a opinar sobre la conveniencia de establecer una forma federal de gobierno. Al notar lo anterior Iturbide disolvería el Congreso, estallando así *La Rebelión de Casa Mata*, en contra del emperador.

La rebelión que agrupaba a las *diputaciones provinciales*, que dividían a México en provincias independientes, tenían como objetivo terminar con el imperio y su centralismo. "... y así, antes de entrar de lleno al año de 1824, nos encontraríamos no solo fáctica, sino jurídicamente con una serie de gobiernos independientes que no reconocerían relación con los otros Estados, distinta de la hermandad y Confederación." <sup>12</sup>

Desaparecido el antiguo régimen cobro fuerza el partido liberal y su tendencia federalista. El 12 de Junio de 1823 el Congreso emitió *el Voto del Congreso*, que estableció la idea de un régimen republicano federal para el gobierno de la nación; se instalaría luego un segundo Congreso Constituyente a fines de 1823, que expediría el 31 de Enero de 1824 *El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*. "Fue el Acta Constitutiva el documento que consignó la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano, y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y derecho los Estados." <sup>13</sup>

Con esta Acta Constitutiva se definía ya el carácter republicano y federal del Estado, con lo que las nacientes provincias *rebeldes* vieron saceadas sus necesidades y demandas independentistas al convertirse en Estados libres y soberanos; solo en su administración y gobierno interior, claro esta, además de que se les enumero como Estados de la Federación.

---

<sup>12</sup> SAYEG HELÚ, Jorge. Ob. Cit. P. 74.

<sup>13</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Ob. Cit. P. 110.

Dos meses después iniciaría un debate que llevo a la promulgación, el 4 de Octubre, de la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, que entre sus disposiciones figuraban las siguientes:

- 1) La Soberanía reside esencialmente en la nación.
- 2) Se constituye una República Representativa Popular Federal.
- 3) División de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- 4) La religión Católica es la única oficialmente autorizada.
- 5) Libertad de imprenta y de manifestación de las ideas sin censura.
- 6) Congreso integrado por las Cámaras de Diputados y Senadores.
- 7) Se deposita el Poder Ejecutivo en una sola persona y se instituye la vicepresidencia.
- 8) Tienen el carácter de irreformables los artículos que establezcan la libertad, independencia, religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de poderes supremos de la Federación y de los Estados.

Se puede observar que esta Constitución fue "generosa" al tratar la organización y funcionamiento del Estado Mexicano, gracias a la ilación del pensamiento político francés y norteamericano con nuestros antecedentes más directos en México, la Constitución de Cádiz y la de Apatzingán, así se creo la primera Constitución genuinamente formada en nuestra patria, ya como México; pese a las críticas de autores extranjeros; principalmente norteamericanos, como B. Moses; o mexicanos como Don Ignacio Ramírez, que declararon que la Constitución de 1824 era una copia de la norteamericana de 1787.

#### **1.4.4. LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.**

Aún con la promulgación de la Carta del 24 continuarían las pugnas por el poder, ahora ya bien establecidas como corrientes políticas, la conservadora y la liberal.

La Constitución fue duramente atacada, concretamente en su artículo 171, que versaba sobre la irreformabilidad de la Constitución en varios aspectos, ya indicados anteriormente; con base a ello se le tachó entre los conservadores de excesiva, puesto que para ellos, era un error decir que la forma de gobierno era invariable, que no ha todos los pueblos les convenía ser republicanos, ya que posiblemente querrán ser gobernados muchos de ellos por un solo hombre, atendiendo a las circunstancias. Así el federalismo fue fieramente combatido.

Con Santa Anna como Presidente por segunda ocasión y el Congreso en el control de los centralistas, en 1835 se promulgarían 14 artículos, bases para una nueva Constitución, que serviría de preludio para el *Constitucionalismo Conservador de las siete leyes de 1836*, que pondría fin al sistema federal, llamado 7 leyes constitucionales por ser éste el número de capítulos en que estaba dividido su texto. *“La aparición de las siete leyes Constitucionales de 1836 del partido conservador vinieron a significar un retroceso institucional, con su absurdo supremo poder conservador.”*<sup>14</sup>

Este ordenamiento dividía al país en departamentos, estos en distritos y los distritos en partidos. Entre sus disposiciones, fijó el periodo presidencial en ocho años, y estableció un Supremo Poder Conservador, que solo era responsable ante Dios; con atribuciones para declarar nula una ley o decreto, la incapacidad física o moral del presidente y la clausura del Congreso. Todas estas demencias culminaron con la guerra infame de la invasión norteamericana, que desmembró el territorio nacional.

---

<sup>14</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit. P. 508.

#### 1.4.5. LAS BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843.

Las revueltas entre liberales y centralistas aumentaron, con la instauración de la república centralista vino aparejada una inestabilidad política, que en un lapso de once años dio al país diecinueve gobiernos diferentes, además se separó del país el territorio de Texas y por poco en 1840 lo logra también Yucatán.

Era cada vez más inevitable la invasión norteamericana y aunado a eso, el partido conservador propuso establecer la monarquía constitucional, del tipo europeo, como forma de gobierno y regida por un príncipe extranjero, debido a la incapacidad de gobernarnos a nosotros mismos.

En Abril de 1842 una Comisión del Congreso formularía un proyecto para una nueva Constitución, donde el diputado Mariano Otero propuso un gobierno republicano, representativo, popular y federal, así como un sistema de representación de las minorías.

Lo anterior ocasionó un descontento entre los conservadores, lo que derivó en nuevos enfrentamientos y en la disolución del Congreso, dando lugar a una *Junta de notables*, como Junta Nacional Legislativa.

En Junio de 1843 se sancionaría las *Bases Orgánicas de la República Mexicana*, una nueva Carta Magna para México. Estas bases, que solo estuvieron vigentes tres años, reiteraron la independencia del país, la organización política en república centralista y suprimieron al Supremo Poder Conservador que encabezaba Santa Anna; se instauró la pena de muerte, se restringió la libertad de imprenta y se ratificaba que el país protegía y profesaba la religión católica, es decir, este código no era sino la máxima expresión de los fueros eclesiásticos y militares.

Para culminar, se estableció la elección de los representantes de una forma indirecta, es decir, se dividió a la población en secciones de 500 habitantes; mismos que elegirían un elector primario, que nombraría a los secundarios, que a su vez formarían el Colegio electoral; siendo este último quien elegía a los diputados al Congreso.

#### 1.4.6. EL ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847.

Como consecuencia de la desorganización política, de la mala administración del gobierno y en guerra con Estados Unidos, quedó claro que el centralismo no era el camino a seguir para nuestra nación; por ello se acrecentarían los sentimientos federalistas de años atrás, culminando con el decreto del 28 de Agosto de 1846 donde se declaraba que en tanto no se publicara una nueva Constitución se restablecería la de 1824.

Dada la imposibilidad de crear una nueva Constitución por la situación crítica que pasaba el país, se optó por restablecer firmemente la vigencia de la de 1824, salvo con algunas reformas. Surgiría así una *versión actualizada* de la carta original, conocida como *Acta Constitutiva y de Reformas*, el 18 de Mayo de 1847.

Entre las novedades que contenía esta acta con respecto a su antecesora federalista estaban:

1. La supresión de la vicepresidencia de la República.
2. La enumeración en el texto constitucional de las garantías individuales.
3. La limitación de las facultades de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
4. La facultad del Congreso para anular las leyes de los Estados que implicaren una violación al pacto federal.
5. Elecciones directas para diputados, senadores, Presidente de la República y los miembros de la Suprema Corte.

## 6. Implantación del derecho de petición y de amparo.

Pero muy tarde era ya para el sistema federal que con ella reaparecía impidiéndose, o atenuase siquiera, la invasión yanqui que teníamos en puerta.

### 1.4.7. LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

Como consecuencia de la dictadura de Santa Anna, en 1854 se proclamaría el *Plan de Ayutla*, donde se condenaba el gobierno dictatorial y se convocaba a integrar un nuevo régimen fundado en la República Representativa y Popular.

Culminaría el gobierno Santa Annista y tomaría la presidencia provisional el Gral. Juan N. Álvarez quien integraría a su gabinete a Benito Juárez, como Ministro en Justicia y Negocios Eclesiásticos, quien en Noviembre de 1855 redactaría una ley homónima, encaminada a suprimir los fueros eclesiásticos y militares.

*"A esta ley le siguieron otras con una fórmula similar, cuyos nombres también eran homónimos al de su creador, Lafragua, Lerdo e Iglesias; las tres encaminadas a eliminar los vicios que se consintieron durante los gobiernos conservadores, que se encontraban coincidentemente tanto en el clero como en el ejército."*<sup>15</sup>

En Febrero de 1856, en la capital, comenzarían las sesiones del Congreso extraordinario para la elaboración de una nueva Constitución, culminando con su promulgación un año después, el 5 de Febrero de 1857, con el nombre de *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*. Constitución caracterizada por su profunda filosofía liberal e individualista, única en el mundo en ese

---

<sup>15</sup> Cfr. SAYEG HELÚ, Jorge. Ob. Cit. Pp. 106-107.

momento, con notables principios democráticos y redactada, probablemente, por los mejores juristas en la historia de México.

Entre las materias que se regularon por esta Carta Magna destaca:

- 1) Lo relativo a los derechos del hombre, declarando que *los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales*, consagrando los cuatro clásicos; así como la prohibición de la esclavitud, de los fueros y cualquier prerrogativa surgida en virtud de la clase social.
- 2) Acerca de la soberanía y representación. La soberanía radica esencial y originalmente en el pueblo y este puede en todo tiempo alterar su forma de gobierno y su voluntad es constituirse en una república representativa y federal; se consagra el sufragio universal.
- 3) La confirmación del federalismo; al ser la forma de gobierno que más se adapta a las necesidades e instituciones nacionales, con veintidós estados y un territorio.
- 4) La división para el ejercicio del poder, con base a la tradicional y clásica teoría francesa y con el pasado constitucional mexicano, excepto por la supresión de la Cámara de Senadores, por considerársele como una institución aristocrática y antidemocrática.
- 5) La supremacía y control Constitucional. Estableciendo al juicio de amparo como el medio mediante el cual se respete la observancia y máxima jerarquía de la Constitución.

Sin menospreciar en ningún momento la obra ideológica que es la Constitución de 1857; esta resultó inadaptada a la realidad imperante en México en ese momento, principalmente en aspectos políticos y sociales, pues resultaba

tan radical y contraria al pensamiento conservador, que veía a un sin número de instituciones jurídicas como propias de esta última corriente; respecto a la iglesia, al eliminar sus privilegios y excenciones, ésta empezó a infundir temores *divinos* en la población, empezando por el presidente Comonfort que al ejecutar éste un *auto-golpe* de Estado en contra de su gobierno, cambio de improviso al bando conservador, con el plan de Tacubaya, desconociendo a la nueva Constitución.

*"El Código fundamental de 57 concitó a tal extremo los odios, el fanatismo y la pasión de la clerecía, que se anatematizó a los que le prestasen obediencia, a tal extremo de que, siendo católicos, se les negaba la impartición de los sacramentos como si estuviesen excomulgados."*<sup>16</sup>

#### **1.4.8. LAS LEYES DE REFORMA Y SU INCORPORACIÓN A LA CONSTITUCIÓN EN 1873.**

Proclamado el plan de Tacubaya por las fuerzas conservadoras, había de hecho dos gobiernos simultáneos en México; el legítimo, al mando interinamente Benito Juárez; el usurpador, encabezado por los conservadores y Felix Zuloaga. Este último se apoderaría de la Ciudad de México, con lo que el gobierno de Juárez se trasladaría de Entidad a Entidad Federativa, todas respetuosas del pacto federal, para gobernar y organizarse para la guerra civil o *Guerra de Reforma*.

Ante la urgencia, principalmente de financiamiento, Juárez promulgaría en su sede provisional de gobierno en Veracruz, en Julio de 1859, *Las Leyes de Reforma*, que tenían una triple finalidad:

---

<sup>16</sup> BURGOA O, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Decimocuarta edición. Porrúa. México. 2001. P.332.

1. Hacer efectiva la ley de desamortización promulgada años atrás, pues no se aplicaba por la resistencia eclesiástica.
2. Reducir aún mas el poder de la iglesia y castigarla por su actitud subversiva al gobierno legitimo.
3. Allegarse de recursos para ganar la guerra.

*"Se había pensado pedir ayuda económica a los E.U.A., pero este puso como condición principal la firma de un nuevo tratado de límites, cediendo la península de Baja California, y al no aceptar el gobierno liberal su condición estuvimos a punto de una nueva intervención militar. En Diciembre de 1859 sería firmado el tratado excluyendo toda cesión territorial, convirtiéndose al final en una alianza México-Estadounidense, cuyo fin era detener la ambición imperialista europea."*<sup>17</sup>

Subsecuentemente se habrían de expedir más leyes que habían sido negadas por los conservadores en la Constitución del 57, por sus medidas radicales, encaminadas a la:

*" Creación del Registro Civil, que proponía fuera el Estado el encargado de llevar el registro de nacimientos, matrimonios, defunciones, etc., lo cual hasta entonces había sido atribución de la iglesia.*

*. Secularización de cementerios que, de función semejante a la ley anterior, dejaba los cementerios bajo la vigilancia y control del Estado, y ya no de la Iglesia.*

*. Supresión de los conventos, que quedaban anulados en toda la República, por ser opuestos a la libertad individual.*

*. Libertad de cultos. Esta ley establecía que cada mexicano tenía libertad de profesar la religión más adecuada a sus creencias."*<sup>18</sup>

Así como la de libertad de imprenta y la de asistencia social.

---

<sup>17</sup> Cfr. TREVIÑO VILLAREAL, Héctor. HISTORIA DE MÉXICO. Castillo. México. 1994. Pp.180-182.

<sup>18</sup> Ibid. P.181.

Gracias al radicalismo de las Leyes de Reforma se vencería finalmente a los conservadores en Diciembre de 1860; posteriormente tendríamos más conflictos, ahora producto de las grandes deudas acrecentadas por la guerra, culminando con la ocupación francesa durante cuatro años, desde el 10 de Junio de 1863 hasta el 15 de Julio de 1867, tiempo durante el cual se estableció por el imperio francés la forma de gobierno monárquica y hereditaria, con Maximiliano de Habsburgo en la corona.

Expulsados los invasores comenzaríamos una etapa republicana conocida como *La República Restaurada*, que comenzaría con una convocatoria a elecciones y a plebiscito sobre las reformas constitucionales.

*"Sebastián Lerdo de Tejada propuso en 1867 que para realizar las reformas constitucionales que consideraba necesarias, se apelara al pueblo;... el distinguido constitucionalista desistió de su propósito y algunas de sus reformas llegaron a la Constitución en 1874, mediante el debido procedimiento que ella misma establecía."*<sup>19</sup>

Así el 6 de Noviembre de 1874 sería aprobada la reforma constitucional que reintroducía el Bicameralismo, al restablecer al Senado, además de que se reglamentaron las actividades del Congreso y las de la diputación permanente; con esa misma fecha se aprobó la obligatoriedad de consultar al Ejecutivo en todos los casos de formación de leyes, es decir el veto presidencial.

Respecto a las leyes originales de Reforma de 1859, serían elevadas al rango Constitucional el 25 de Septiembre de 1873, hasta antes de ésta fecha tenían un carácter meramente secundario, y a manera de *Adiciones y Reformas a la Constitución* aparecieron las leyes originales en cinco artículos concretos y radicales.

---

<sup>19</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Ob. Cit. Pp. 56-57.

#### 1.4.9. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

El veinte de Noviembre de 1910 se iniciaría la Revolución Mexicana, como consecuencia de las condiciones sociales, económicas y políticas imperantes durante el gobierno dictatorial del General Porfirio Díaz, que duró más de 33 años en el poder, tiempo durante el cual reformaría en reiteradas ocasiones el artículo 78 Constitucional, relativo a la elección del Ejecutivo Federal.

El movimiento revolucionario acarrearía como consecuencia la derogación de la Constitución vigente hasta entonces, ésta labor habría de iniciarse el 1 de Diciembre de 1916, en el teatro Iturbide, de la Ciudad de Querétaro, presidida por Venustiano Carranza, en su carácter de jefe del ejército Constitucionalista.

En un principio Carranza propuso no una nueva Constitución, sino una serie de reformas a la de 1857; pero la asamblea, repleta de revolucionarios, no estaba dispuesta a aceptar ese pensamiento tan "conservador"; a la postre triunfo el espíritu revolucionario y en lugar de reformas a la del 57 se crearía una nueva.

*" Aunque la Constitución vigente lleva el nombre de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma a la del 5 de Febrero de 1857, se trata en realidad de una nueva Constitución" <sup>20</sup>*

El Congreso Constituyente contó con diputados de todos los Estados y territorios del país, exceptuando Campeche y Quintana Roo, todos representantes de diversas fuerzas políticas: los Carrancistas o renovadores, los Radicales de filiación Obregonista, los Independientes y los intermedios.

---

<sup>20</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO. (1808-1999). Porrúa. México. 2000. P. 816.

Estos grupos a su vez estaban integrados por generales, ex-ministros, obreros, periodistas, mineros, campesinos, ingenieros, médicos y los más eran abogados y profesores normalistas.

La Constitución incluía la mayoría de las disposiciones plasmadas en la del 57; lo referente a los derechos humanos sería "rebautizado" como garantías individuales, la forma de gobierno siguió siendo republicana, representativa, democrática y federal, se refrendó la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; se ratificó el sistema de elecciones directas, decretándose a su vez la no-reelección y suprimiendo la vicepresidencia; y se mantuvo el texto de varios artículos exactamente igual, como el 127 de la anterior Constitución, que trataba acerca de las reformas a la Constitución, siendo ahora el 135.

Entre los artículos revolucionarios de la nueva Constitución sobresalen el 3º en materia educativa, el 5º y el 123 en materia laboral, el 27 sobre las cuestiones agrarias y el 130 en materia de relaciones Iglesia-Estado.

Otros también que merecen la pena de mencionar son el artículo 28, sobre la protección de nuestra economía y el 115 en lo concerniente al régimen del Municipio Libre.

La Constitución de 1917 representa la superación del liberalismo un tanto individualista y abstencionista que caracterizaba a la del 57; llevo el liberalismo a lo social, al proteccionismo, que si bien es cierto llevado al exceso no permite crecer al exterior, en su momento fue iniciador de una nueva forma de estructura de los Estados modernos, el socioliberalismo.

#### 1.4.9.1. ACERCA DE SUS MULTIPLES REVISIONES.

En la doctrina no hay un número exacto en el que se coincida al respecto de cuantas alteraciones a tenido nuestro máximo ordenamiento jurídico, a partir de su entrada en vigor el primer día de Mayo de 1917; algunos refieren que más de 400 y los más temerarios más de 500 alteraciones, y algunos otros nos dan una cifra exacta, *“como la Profesora María Ayllón González, que nos dice que cuenta con 392 reformas hasta antes del año 2000.”*<sup>21</sup>

Oficialmente, hasta Septiembre del año 2003 ha habido 409 reformas, según datos de la propia Cámara de Diputados. Pero sin pasar por alto esta elevada e incierta cifra, lo importante del caso es el contenido de esas alteraciones, las razones de las mismas, pero eso aún no lo trataremos en ésta etapa de la investigación, por no ser necesario en relación a los antecedentes de la Constitución, pero si es necesario mencionar a este proceso “reformatorio”, desde el punto de vista histórico.

A través de los distintos periodos presidenciales, en el único en que no se ha alterado el texto Constitucional, es en el de Venustiano Carranza (1917-1920), lo que hasta cierto punto resulta lógico porque durante su mandato se creó.

El fenómeno se empezaría a presentar hasta el gobierno de Alvaro Obregón (1920-1924) dónde se gestaron siete reformas. *“A partir de este momento y hasta 1974 se habían experimentado alrededor de 120 cambios”*<sup>22</sup> cifra que subió estrepitosamente *“...hasta llegar a 338 alteraciones a finales de 1982; 215 modificaciones; 109 adiciones y 14 derogaciones.”*<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Cfr. AYLLÓN GONZÁLEZ, Ma. Estela y Dora García Fernández. TEMAS SELECTOS DE DERECHO CORPORATIVO. Porrúa. México. 2000. P. 4.

<sup>22</sup> Cfr CARPIZO, Jorge, et al. LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. UNAM. México. 1975. P.13.

<sup>23</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. P. 64.

*"Esa cifra de los cambios a la Constitución actual durante los 65 años de su vigencia, supera con creces a la que alcanzaron en su conjunto todas sus antecesoras, desde el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824 hasta la última reforma, en 1912, a la Constitución de 1857."*<sup>24</sup>

*"Por su parte Porfirio Piña menciona que hasta 1983, se modificó en 84 ocasiones por seis Presidentes con cargo de General, que hubo 2 reformas durante el periodo de un Presidente civil y 52 reformas durante 4 periodos presidenciales de abogados."*<sup>25</sup>

Terminando con este orden cronológico de acontecimientos, durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), hubo un total de 76 reformas a la Constitución, con lo que se convierte en el periodo presidencial con más reformas a la Carta de 1917, y con un decreto publicado el 31 de Diciembre de 1994, reformó 27 artículos en el mismo documento, cambios primordialmente encaminados a la reorganización del Poder Judicial.

Y cabe decir que la última reforma Constitucional tuvo lugar el 29 de Septiembre del 2003, al artículo 73, que ya tiene 46 alteraciones en su haber.

---

<sup>24</sup> Idem.

<sup>25</sup> Cfr. PIÑA, Porfirio. LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN. Revista de Investigaciones Jurídicas. Escuela Libre de Derecho. Año 7, número 7. México. 1983. P. 375.

## **CAPÍTULO 2.**

**“GENERALIDADES ACERCA DE LA  
CONSTITUCIÓN.”**

## 2.1. LA CONSTITUCIÓN.

### 2.1.1. DEFINICIÓN.

En términos generales entendemos, a nuestro juicio, por Constitución *aquella Ley que se colma con una serie de preceptos jurídicos fundamentales que están jerárquicamente por encima de cualesquiera otros y cuyo fin es la estructuración sistemática del proyecto de vida de un Estado.*

Existen infinidad de autores que tratan de definir a ésta institución jurídica, como es el caso de Hans Kelsen que la vislumbra como la norma fundamental que une y da validez al orden jurídico positivo, es decir, que al ser la norma superior, la más general, sirve como base para la demás legislación, que por ende se encuentra jerárquicamente por debajo de la Constitución.

Por su parte Jellinek considera que: *"La Constitución abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de acción, y por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado."*<sup>26</sup>

El doctor Burgoa, por su parte, nos refiere que: *"Como ordenamiento fundamental y supremo que es, proclama los fines primordiales del Estado y establece las normas en que debe ajustarse el poder del mismo."*<sup>27</sup> Para el citado autor, el concepto de Constitución presenta distintos puntos de vista, por lo que se debe atender a su especie, por ejemplo si es social o política, o ambas.

De la misma manera se manifiesta el maestro Tena Ramírez, al expresar que la definición de Constitución puede ser configurada desde distintos puntos de vista y resulta mejor *describir* como es una Constitución del tipo de la nuestra, que se

<sup>26</sup> BURGOA O. Ob. Cit. P.319.

<sup>27</sup> Cfr. Ibid. P.280.

constituye por preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales, este autor también se manifiesta a favor del concepto expresado por Jellinek.

Ahora analizaremos el concepto desde el punto de vista de la *Teoría Política*, que nos dice *Hans Kelsen*, abarca, según esta, "... también aquellas normas que regulan la creación y la competencia de los órganos ejecutivos y judiciales supremos." <sup>28</sup>

Serra Rojas en su obra de *Ciencia Política* nos refiere que la Constitución se constituye por un conjunto de principios supremos que rigen la organización de las instituciones políticas de un Estado, que abarca a su vez, una parte jerárquica del orden jurídico, siendo ésta la superior. "*La Constitución es el conjunto de normas supremas que dirigen la estructura y las relaciones entre los poderes públicos, y la situación de los individuos frente al Estado.*" <sup>29</sup> En esta última definición nos encontramos con la delimitación que surge entre lo público con lo privado.

Siguiendo con este orden de ideas, por medio de los principios contemplados en la Constitución es que se *institucionaliza* y ordena la vida social y es así que se facilita la realización de los fines que persigue un Estado.

Para llegar a alcanzar esta armonía se necesitan crear normas relacionadas con la situación imperante en cada Estado, normas, que como en nuestro caso, emanan de la Constitución, con fines particulares y específicos. Es por ello que un Estado moderno necesita forzosamente de una Constitución para llevar a cabo su organización, sea esta de forma escrita o consuetudinaria, como veremos a continuación.

---

<sup>28</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Ob. Cit. P.22.

<sup>29</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit. P.44.

## 2.1.2. CONFORMACIÓN.

Una Constitución, como la vigente en México, se compone de 2 partes: **1) La Dogmática, y 2) La Orgánica.**

**1 ) La Dogmática.** Es aquella que hace alusión a los derechos en general, dónde se condiciona la situación del individuo frente al Estado y sus instituciones, siendo más analíticos, se constituye por principios elementales del orden político, económico y social, que se incorporan a la Constitución con el propósito de limitar el poder de quien lo detenta, respetando su esfera de atribuciones, así como los derechos que otorga la propia Constitución a los gobernados, tanto en lo individual como en lo colectivo. La parte Dogmática (también llamada material) se enuncia básicamente en el Capítulo Primero de nuestra Carta Magna, denominado: *"De las Garantías Individuales"*, así como en otros capítulos y artículos, por ejemplo como es el artículo 123. *"El capítulo primero de la Constitución, que comprende 29 artículos, se refiere a los derechos fundamentales, por más que existan dispersos en los restantes artículos de la Constitución algunos otros de esos derechos."*<sup>30</sup>

**2) La Orgánica.** También llamada formal, es la que precisa la forma como se estructuran y funcionan los distintos órganos del Estado. Es propiamente hablando, el poder estructural del Estado para darse la organización que más conviene al cumplimiento de sus fines y para prestar los servicios públicos.

En nuestra Constitución todo el Título Tercero, del artículo 49 hasta el 107, así como el Cuarto Título (responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado) representan la base orgánica de nuestro máximo ordenamiento.

Es necesario mencionar, que hay principios y lineamientos que difícilmente encajan claramente en una clasificación de parte orgánica o dogmática, *"Para*

---

<sup>30</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Ob. Cit. P. 23.

*Kelsen una Constitución la componen a su vez, reglas que regulan la creación de normas jurídicas generales y la creación de leyes secundarias, aunque este apartado se encuentra repartido entre la parte orgánica y dogmática.*"<sup>31</sup> Ejemplos de lo anterior, el procedimiento de reforma agraria ( art. 127), El juicio de amparo (arts. 103 y 107) y la legislación laboral ( art. 123).

Una teoría similar, en cuanto qué es radical, la sustenta Tena Ramírez. *"Para el destacado autor, distintos de la parte dogmática y orgánica se encuentran preceptos relativos a la "superestructura Constitucional", que protegen los derechos del individuo, de la Federación y de las Entidades Federativas; estos son los arts. 39, 40, 41, 133, 135 y 136. Que aluden a la soberanía popular, la forma de gobierno, la supremacía, la reforma constitucional y su inviolabilidad, respectivamente."*<sup>32</sup>

### 2.1.3. CLASIFICACIÓN DE LAS CONSTITUCIONES.

Comúnmente la doctrina las clasifica en dos grandes ramas, **1) Escritas, ó 2) Consuetudinarias.**

- 1) Escritas.** Son aquellas constituciones que están contenidas en textos elaborados y aprobados por un poder constituyente, tal como las Mexicanas de 1824, 1857 y la vigente.

El jurista italiano Paulo Biscaretti nos dice que tratándose de las Constituciones escritas pueden emanar: " A) *En orden a los sujetos u órganos que las han realizado, en dos grandes sectores: a) procedimientos monárquicos, y b) procedimientos populares. Los primeros son anteriores al comienzo del periodo mencionado (y originan las llamadas Cartas), mientras que los segundos, a*

<sup>31</sup> Cfr. CARPIZO, Jorge, et al. Ob. Cit. P. 19.

<sup>32</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. Ob. Cit. P. 24.

*menudo conexiónados con sucesos revolucionarios, llegan, poco a poco, a predominar absolutamente en los últimos decenios... B) Respecto al ordenamiento Constitucional preexistente, los procedimientos de emanación de las nuevas Constituciones pueden ser: a) Jurídicas, a partir de un derecho positivo y vigente, ó b) De Hecho, Fuera de un ordenamiento jurídico, antijurídica o ajurídicamente, ejemplo: las que se realizan tras movimientos revolucionarios."*<sup>33</sup>

- 2) **Consuetudinarias.** No son Constituciones propiamente dichas, es decir, no se encuentra contenida en un ordenamiento supremo, en un texto solemne, único y normativo. Hasta antes de la Constitución Norteamericana de 1787, esta forma de Constitución era la común alrededor del mundo.

Cabe señalar que aunque comúnmente se le reconoce a la Gran Bretaña como el caso "clásico" de Constitución consuetudinaria, esto no es del todo cierto, puesto que cuenta con una Carta Magna, entre otros documentos, que forman una "Constitución fragmentada", que es reconocida por su Derecho y por su pueblo.

Las Constituciones consuetudinarias implican un conjunto de normas basadas en prácticas jurídicas y sociales, cuyo principal actor es el pueblo, ya que en la conciencia popular reside su observancia.

Para terminar con esta clasificación, se nota que la diferencia primordial radica en que las del tipo textual existe una inviolabilidad determinante de sus normas, ya que en las consuetudinarias es más difícil establecer la competencia de los distintos órganos del Estado y en muchos países (como México), se agravaría la situación de tener una de carácter consuetudinario, ~~por~~ carecer de una cultura jurídica añeja y bien determinada históricamente.

---

<sup>33</sup> Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA, Paulo. DERECHO CONSTITUCIONAL. Tecnos. Tercera edición. España. 1987. Pp. 251-252.

Ahora bien, desde el punto de vista de su "reformabilidad", las constituciones pueden ser, **1. Rígidas, ó 2. Flexibles.**

- 1) **Rígidas.** Son aquellas que poseen una autoridad superior a la de otras leyes estatales y su modificación solo procede mediante un procedimiento distinto al que sigue la legislación ordinaria. Una Constitución rígida, como la vigente en nuestro país, en su modificación actúan diversas autoridades y organismos que integran un poder extraordinario y *sui generis*, capaz de reformarla.

En nuestra Ley de Leyes, el principio de rigidez constitucional está contenido en su artículo 135, que estudiaremos con posterioridad. Un caso que denota también la rigidez de nuestra Constitución, y que no se rige por el procedimiento del art. 135, es el relativo a la erección de nuevos Estados dentro de los límites existentes, dónde se deberá de seguir un procedimiento que se establece en el art. 73, facción III.

- 2) **Flexibles.** Estas Constituciones tienen como característica, la de ser susceptibles de sufrir alguna modificación por un legislador ordinario, es decir, siguen el mismo procedimiento en cuanto su creación o alteración, que una ley secundaria; ejemplo: La Constitución Inglesa.

*"En relación a esta clasificación resulta curioso que para algunos doctrinarios como es el caso del Dr. Burgoa<sup>34</sup>, opinan que la rigidez o flexibilidad es monopolio de aquellas del tipo jurídicas-positivas de carácter formal, es decir, las escritas. Pero para otros, como es el caso de Tena Ramírez<sup>35</sup>, la rigidez de una Constitución encuentra su complemento en la forma escrita, aunque añade que esta última característica no es de carácter indispensable, pero si conveniente,*

---

<sup>34</sup> Cfr. BURGOA O. Ob. Cit. P. 325.

<sup>35</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. Ob. Cit. P.13.

*para que la voluntad del constituyente se plasme en un escrito único y solemne, pero hay casos, como el del pueblo inglés, que cuenta con una Constitución consuetudinaria (en estricto sentido), y es flexible, ya que su Constitución puede ser modificada por el Parlamento, al tener éste facultades de poder constituyente. Culminando con los más pragmáticos, como Serra Rojas <sup>36</sup>, que declaran que la flexibilidad es un sinónimo de consuetudinidad y la rigidez de la forma escrita."*

Nuestra Carta Magna también posee características de una Constitución flexible, en un solo caso: cuando el Congreso de la Unión admite nuevos Estados a la Unión, en el art. 73, fracción I; ya que en este supuesto se reformará el artículo 43 de la citada, con el mismo procedimiento que se sigue en una ley ordinaria.

Partiendo de las anteriores clasificaciones surgen otras, planteadas primordialmente en términos *teológicos*. Un criterio importante para clasificar las constituciones, se basa en su **contenido ideológico**, donde se clasifican en **1) Burguesas, 2) Socialistas, 3) Individualistas y 4) Colectivas.**

- 1) Burguesa.** Cuando ésta garantiza la propiedad privada y la libertad personal; para Marx es una Constitución que reconozca los principios del Estado burgués y se elabore en virtud de una dictadura capitalista.
- 2) Socialista.** Cuando el máximo ordenamiento prevé una organización social y económica basada en la propiedad colectiva, donde toda actividad es regulada por el Estado.
- 3) Individualista.** Aquella que considera al individuo como fundamento y fin de la organización de un Estado, y protege su libertad; en éstas la intervención del Estado es mínima; es más radical que la burguesa.

---

<sup>36</sup> Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit. P. 433.

- 4) **Colectiva.** Son las que protegen al interés colectivo frente al individual; es una atenuación de la socialista; algunos juristas la consideran como una *Constitución social*.

Don Emilio Rabasa elaboró una división basándose en la clasificación formal y añadiendo consideraciones históricas, como sigue: 1) **Espontáneas**, 2) **Ratificadas** y 3) **Impuestas**.

- 1) **Espontáneas.** Son aquellas que emanan del pueblo, por medio de prácticas sociales reiteradas y continuas, son de índole consuetudinaria, ejemplo: Inglaterra.
- 2) **Ratificadas.** Aquellas sometidas a convenciones locales en cada Entidad que compone a un país, ejemplo: Los Estados Unidos.
- 3) **Impuestas.** Son cuerpos normativos elaborados en un gabinete, cuya observancia es impuesta al pueblo, sin importar la idiosincrasia del mismo, es decir, no se atiende a la situación real y teológica, ejemplo: La Mexicana de 1857.

Para culminar con este punto, Jorge Carpizo manifiesta que existen: 1) **Constituciones democráticas**, 2) **Constituciones cuasi-democráticas**, 3) **Constituciones democráticas-populares** y 4) **Constituciones no democráticas**.

- 1) **Constituciones democráticas.** Son aquellas que realmente aseguran las garantías individuales y establecen un mínimo digno de seguridad económica, y en ellas no se concentra el poder en una sola persona.

- 2) **Constituciones cuasidemocráticas.** En ellas el individuo tiene constitucionalmente aseguradas una serie de garantías individuales y un digno mínimo económico; pero en realidad vienen a ser algo cercano a una simple letra, cuyo contenido no se cumple del todo.
- 3) **Constituciones democráticas-populares.** Son las que se configuran primordialmente en los países socialistas, dónde el énfasis no se centra en la garantía del respeto a los derechos humanos, sino en el aseguramiento de una economía digna mínima.
- 4) **No democráticas.** En ellas no se aseguran los derechos del hombre, ni un mínimo económico, y el principio de separación de poderes y del sistema de partidos políticos se resume a la voluntad del que detenta el poder.

## 2.2. EL PODER CONSTITUYENTE.

Para lograr entender con claridad lo que es el *Poder Constituyente*, debemos de tener preciso otro concepto, *la soberanía*, entendida ésta como un poder que posee en sí mismo una autoridad suprema e independiente a cualquier otro poder, la misma reside en el pueblo, en un Estado como lo es México. Así el pueblo, como titular de la soberanía, hizo uso de tal poder para autodeterminarse y constituirse así en un Estado, expidiendo una Ley Fundamental, en que se subsimaría su propio poder soberano. “... la soberanía, una vez que el pueblo la ejerció, reside exclusivamente en la Constitución, y no en los órganos ni en los individuos que gobiernan.”<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Ob. Cit. P. 11.

En una Constitución el Estado se autodetermina, traza su proyecto como entidad jurídica; históricamente, como ya lo hemos visto, los Estados Unidos de Norteamérica redactarían en 1787 una Constitución, por una Asamblea Constituyente y lo mismo sucedería en Francia 4 años después. Estos son los ejemplos clásicos de Estados en que la soberanía radica en el pueblo, como sucede en nuestra nación.

Pero lo anterior no es una regla general, puesto que en otros países la soberanía radica en un rey o en un monarca y no en el pueblo, como ocurre con el Estado del Vaticano, dónde la soberanía recae en el papa. *"En las Constituciones de los Estados dónde la soberanía no radica precisamente en el pueblo, puede darse: 1) Una concesión unilateral por parte del soberano, dónde éste renuncia jurídicamente a su autoridad exclusiva y soberana, y obra en consecuencia de acuerdo a una cámara, del tipo aristócrata. 2) Por un pacto, dónde hay un acuerdo entre el monarca soberano y el pueblo (representado por una asamblea), siendo este caso la transición hacia la soberanía popular."*<sup>38</sup>

Analizando lo estudiado en los párrafos anteriores, resulta notoria la vinculación que hay entre la soberanía con relación, al aún sin definir, poder constituyente, pero ya podemos vislumbrar a este último como *una voluntad política encaminada a adoptar una serie de medidas relativas a la forma en que se estructurará un Estado. O como lo define Schmitt: "... la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto, sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo."*<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA, Paulo. Ob. Cit. P. 252.

<sup>39</sup> SCHMITT, Carl. TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN. Editora Nacional. México. 1981. P.86.

El jurista Jorge Carpizo también considera que hay una íntima relación entre soberanía y poder constituyente, en los siguientes términos: "*Poder Constituyente es sinónimo de soberanía y de pueblo. En una teoría democrática, el poder constituyente sólo puede ser el pueblo. El pueblo es quien decide sobre la forma de organización jurídica y quien se da su propia Constitución.*"<sup>40</sup>

En el entendido de que la Constitución deriva de un poder constituyente y supremo, le da a ésta la misma calidad, la de supremacía. La más alta fuente de autoridad corresponde a la Constitución; en tanto que su primicia denota el primer escaño, así como el último en la escala jerárquica de normatividad jurídica de cualquier Estado democrático; es por ello que si la Constitución no estuviese investida de supremacía, dejaría de ser, en consecuencia, la realización soberana de un pueblo.

En la pirámide Kelseniana, al ser a la vez base y cumbre, por ser lo fundamental e insuperable, dentro de cuyos extremos se manifiestan los demás ordenamientos estatales, inspiraría a Don María Iglesias a pronunciar estas palabras: *Super Constitutionem, nihil; sub constitutione, omnia, sobre la Constitución, nada; bajo la Constitución todo.* En nuestra Constitución el principio de supremacía constitucional está contenido en su artículo 133.

A partir de la obra del poder constituyente, es decir, de elaborar la Constitución, éste desaparece y es sustituido por los órganos que el mismo creó, los *poderes constituidos*, que gobernarán en los términos y límites señalados por la Constitución, con una serie de facultades enumeradas y restringidas dentro de la misma, estos son en base: el Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

---

<sup>40</sup> CALZADA PADRÓN, Feliciano. DERECHO CONSTITUCIONAL. Harla. México. 1990. P.159.

Para entender claramente las diferencias entre Poder Constituyente y Poder Constituido, veamos la siguiente tabla:

<b>" PODER CONSTITUYENTE</b>	<b>PODERES CONSTITUIDOS</b>
1) <i>Es un poder originario, en sí.</i>	1) <i>Son poderes derivados de la Constitución.</i>
2) <i>Es un poder creador de todo el orden jurídico.</i>	2) <i>Son poderes creados por el constituyente.</i>
3) <i>En un principio es un poder ilimitado.</i>	3) <i>Están completamente limitados. No pueden actuar mas allá de su competencia.</i>
4) <i>Es un poder de una sola función: darse su Constitución.</i>	4) <i>Tienen múltiples funciones.</i>
5) <i>No gobierna.</i>	5) <i>Fueron precisamente creados para gobernar."</i> <sup>41</sup>

### **2.2.1. LIMITACIONES AL PODER CONSTITUYENTE.**

El fin primero de cualquier Constitución, al menos en las democráticas, es el de establecer un marco de Derecho; este cuerpo jurídico se convierte a su vez en la primera limitación para el no establecimiento de un régimen absolutista o anárquico, enfatizando de nueva cuenta, para un Estado que se vislumbre para sí y para el exterior como democrático.

En estas Constituciones resulta imprescindible el establecimiento de principios tales como el de separación de poderes, o más importantes aún, como los relativos a la protección de la dignidad humana; y el constituyente primario no puede dejarlos aún lado al elaborar el texto constitucional.

<sup>41</sup> CALZADA PADRÓN, Feliciano. Ob. Cit. P. 161.

A la vez de las anteriores limitaciones *deontológicas* que impiden al constituyente ignorar determinados fundamentos jurídicos, existen otras barreras "extrajurídicas", *los factores reales de poder*, que son: "... *los 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 estos toman en el ejercicio de las funciones públicas que tienen encomendadas.*"<sup>42</sup>

Estos factores tienen injerencia y función en relación a la idiosincrasia de determinado pueblo o Estado, son parte inseparable de la Constitución real y teleología de un Estado, por influir en los ámbitos económicos, culturales, religiosos y políticos de la vida nacional, por lo que el Constituyente no puede prescindir de ellos al crear su obra, porque si prescinde de ellos, ciertamente produciría serias repercusiones, al no conciliar lo real con lo legal; un ejemplo claro de esto, el caso de la "inadaptada" Constitución de 1857, caso explicado en el primer capítulo de esta investigación (*supra*, apartado 1.4.7.).

A la par de las anteriores limitaciones de carácter "interno", tenemos otro género, *las impuestas por el Derecho Internacional*.

Si bien es cierto que la soberanía hacia el "exterior", se manifiesta por la independencia e igualdad que guardan los distintos Estados entre sí, ésta es cada vez más duramente enjuiciada, producto de las realidades globales que se manifiestan en la actualidad, por lo que toda limitación a la soberanía exterior tiene repercusiones en la autodeterminación interna de un Estado, situación que debe tomar en cuenta, sin duda alguna, el constituyente.

---

<sup>42</sup> BURGOA O. Ob. Cit. P. 349.

Este apartado, bien merece, para su mejor entendimiento, de casos concretos; empezaremos por mencionar que a grandes rasgos el mayor logro del Derecho Internacional en las constituciones, como la de 1917, es respecto a la internacionalización de los derechos del hombre, como ya apuntamos con antelación, así como en las necesidades que surgen para la delimitación de espacios territoriales, que a través de tratados internacionales se concretan, y el constituyente al crear su obra, establece y da reconocimiento a esos tratados en el propio texto constitucional, estando siempre bajo la premisa de que la Constitución estará jerárquicamente por encima de estos y de cualquier otra ley.

Cabe señalar que los tratados tienen una jerarquización similar a las singularmente llamadas *leyes constitucionales*, que es un término utilizado ocasionalmente en la doctrina y excepcionalmente en la interpretación de la ley, para denotar a aquellas leyes que reglamentan algún precepto constitucional, como lo es la Ley Federal del Trabajo (art. 123), o la Ley de Amparo (arts. 103 y 107). Empero en años recientes la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha oscilado en sus criterios respecto a la jerarquización de las leyes que están por debajo de la Constitución, como consta en la siguiente tesis:

**TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Novena época. Tomo X. Noviembre de 1999. Tesis: P. LXXVII/ 99. P. 46. Aislada. Constitucional.

### **2.2.2. EL CONSTITUYENTE PERMANENTE.**

Una vez que el *Constituyente Originario* efectuó su misión, de crear la Constitución, surgieron los poderes constituidos, que son los que ejercitan las facultades recibidas y encomendadas por el Constituyente.

Varios autores, entre los que destaca sin duda alguna el tratadista mexicano Felipe Tena Ramírez, refieren que de los poderes constituidos, se desprende un órgano que está integrado por la asociación del Congreso de la Unión y de las legislaturas Estatales, capaz de alterar la Constitución, esto mediante adiciones y reformas a la misma, es decir, tiene una función constituyente.

Así pues, es un órgano que sobrevivió del Constituyente original y que se desprende a su vez de la unión de constituidos, dotado de la facultad de legislar en el ámbito constitucional, este recibe un nombre que genéricamente por la doctrina se le denomina como *Poder Constituyente Permanente*, y está sustentado jurídicamente en el art. 135 Constitucional.

También es conocido con otros nombres, tales como *Constituyente derivado*, *Constituyente instituido* o *el de Constituyente secundario*. Su actividad consiste en reformar y adicionar la Constitución, que le excluyen de una facultad de derogar y expedir totalmente una nueva; pero no le imposibilita expresamente de la potestad de alterar cualquier precepto constitucional, puesto que el propio texto supremo no limita su tan mencionada facultad reformadora, pero ésta cuestión no la dilucidaremos aún, y nos enfocaremos en los siguientes párrafos, a analizar varias consideraciones generales que giran alrededor de este órgano revisor de la Constitución, a la luz de varias teorías doctrinales.

*“Carl Schmitt considera que este órgano solo tiene competencia para modificar lo concerniente estrictamente a leyes que emanen de la Constitución, más no en sus decisiones fundamentales, al no ser titular del Poder Constituyente en sí y al no poder sobrepasar el marco constitucional que lo sustenta, de lo contrario sería una especie de Asamblea Nacional originaria que subsiste en un estado de latencia. Como este escritor alemán, se manifiestan de igual forma otros juristas europeos: como el francés, Mauricio Hauriou; el inglés, W. Bagenot; o el español, Luis Sánchez Agesta y en América: el argentino, Juvenal Machado Doncel y el Estadounidense William R. Marbury; en el sentido de que el*

*constituyente derivado no debe alterar la identidad esencial que el constituyente original plasmó sustancialmente en la Constitución.”<sup>43</sup>*

Otros autores, como el Doctor Burgoa se manifiestan abiertamente en contra de la consideración de la existencia de un Poder Constituyente Permanente, al declarar: *“Este poder no es un organismo unitario o autoritario con sustantividad propia, sino que el artículo 135 instituye una “colaboración”, entre el legislativo federal y local para alterar la Constitución, por lo que el acto de reforma se ejecuta por poderes constituidos y no por un órgano especial con rasgos de Constituyente.”<sup>44</sup>*

En un sentido similar se conduce el autor Porfirio Piña, que critica las tesis planteadas por autores, como Tena Ramírez, ya que a su criterio: *“Cuando actúa el Congreso de la Unión y las Legislaturas Estatales, lo hacen por separado, en sus respectivos campos de actuación, nunca se crea algún órgano especial entre ambas, sino una “función” que sirve para satisfacer la reforma constitucional, en virtud del pacto federal; y si es que existe un Constituyente Permanente que modifica a principio a fin la Constitución, éste es el Ejecutivo Federal, cuando el partido político al que pertenece domina la mayoría en el Congreso de la Unión.”<sup>45</sup>*

Con lo anterior podemos deducir que la existencia de un Poder Constituyente Permanente se encuentra hasta cierto grado oculto en nuestra Constitución, al margen de que ocurra lo mismo en el ámbito mundial, pues la misma no es lo suficientemente clara al referirse a este poder reformador de la Constitución, y hasta la fecha la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tiene un criterio uniforme, ni entre sus Ministros, que sirva para aclarar tan confusa y sui generis situación. Pero las opiniones emanadas del más alto tribunal del país, las redactaremos oportunamente más adelante (*infra*, apartado 3.4.3.).

---

<sup>43</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. Ob. Cit. P. 49.

<sup>44</sup> Cfr. BURGOA O. Ob. Cit. P. 372.

<sup>45</sup> Cfr. PIÑA, Porfirio. Ob. Cit. P. 381.

Por ahora podemos afirmar, que producto de esa cooperación entre el Congreso de la Unión y las legislaturas Estatales para reformar y adicionar la Constitución, de ambos poderes surge un "ente adicional", careciente de una normatividad claramente estructurada dentro de nuestro derecho vigente, bien sea que hablemos en el rubro del ámbito Constitucional o a nivel de legislación secundaria.

### 2.2.3. EL CONSTITUYENTE REVOLUCIONARIO.

Según se extrae de nuestra Constitución vigente, la única forma de efectuar alguna reforma a la misma es por medio de un procedimiento que se contempla en su artículo 135. Este medio es el único jurídicamente aceptado, que reconoce la propia Ley Suprema, pero existen otros, de los que destaca de sobremanera *el medio violento de la revolución*. A decir del tratadista francés Georges Bordeau, parafraseando a N. Berdiave escribe: *"La revolución es el tribunal instalado en el interior de la historia para mostrarle sus faltas, - y a decir de él - es la oposición entre la idea de derecho de los gobernantes con el que conquista al pueblo para luchar por él."*<sup>46</sup>

El más reciente movimiento revolucionario en México y por el que tenemos nuestro actual texto Constitucional, es el que ocurrió a partir de 1910 y que se agravara en 1913, ya que a partir de esta última fecha surgió la necesidad de un nuevo orden Constitucional.

Resulta imperioso saber, cuando se le considera revolución a un movimiento armado, si existe este derecho y por último, si lo reconoce la Constitución. Para dar respuesta a las interrogantes anteriores se plantea lo siguiente:

---

<sup>46</sup> Cfr. SAYEG HELÚ, Jorge. Ob. Cit. Pp. 35-36.

## 1. ¿ Cuándo se le considera revolución, a un movimiento armado?

Jorge Carpizo opina: *“Para que un movimiento se considere como “revolucionario” debe entrañar una transformación total de un sistema de vida por otro completamente distinto y considera que la revolución mexicana de 1910 no fue propiamente tal, ya que no implicó un cambio fundamental y estructural, sino que tenía solo la finalidad política de derrocar a Porfirio Díaz y llevar a la Constitución la no reelección.”*<sup>47</sup>

A raíz de ese razonamiento, debemos entender que para que a un movimiento se le considere revolucionario como tal, *debe de existir una mutación total del orden supremo normativo de un Estado*, lo cual nos parece demasiado exagerado; pues siendo así, a pocos movimientos a lo largo de la historia, no sólo de México sino del mundo, carecerían del calificativo “revoluciones”, y estaríamos siendo engañados por los historiadores, que así nos lo hicieron creer.

Nosotros seguiremos un criterio basado en que una revolución no necesariamente viene acompañada de una *transformación plena*, ya que cada movimiento es distinto, con grados de variación en las decisiones que cambiaran los fundamentos políticos, sociales o económicos que un Estado mantenía en el régimen que le asistía. Así podemos hablar que si bien es cierto ha habido revoluciones que cambian radicalmente a un régimen, como lo fue por ejemplo la revolución francesa, hay otras que merecen el mismo calificativo, aunque no sean tan radicales; en este sentido podemos decir que existen *revoluciones políticas, económicas y sociales*, sin limitar en ningún momento que puedan adquirir más de una de estas características, puesto que todas son diferentes.

Burgoa Orihuela considera que para que un movimiento se le considere como revolucionario “genuino”, debe tener los siguientes atributos:

---

<sup>47</sup> Cfr. BURGOA O.Ob. Cit. P. 391.

- a) *"Tendencia a romper o sustituir un estado de cosas jurídico o fáctico imperante por medios no autorizados o reprobados por éste;*
- b) *Que tal tendencia se manifieste en el designio fundamental de lograr el mejoramiento de las mayorías populares en los aspectos sociales, políticos, culturales o económicos de su vida;*
- c) *Que las ideas o principios sobre los que dicho designio se sustente, cristalicen en una norma jurídica fundamental (Constitución); o se reimplanten mediante el restablecimiento del orden constitucional quebrantado o subvertido que los consagre;*
- d) *Que el movimiento de que se trate, una vez que haya triunfado sobre sus adversarios u opositores o conseguido la dominación de la situación anormal y violenta por él provocada, sea respaldado por una mayoría popular o al menos aceptada expresa o tácitamente por ella."*<sup>48</sup>

En razón de lo anterior no podemos considerar como revolución a las rebeliones, motines o "cuartelazos", tan frecuentes en la historia de México, es decir, aquellos movimientos que tienen por objeto alguna lucha ocasionada por querellas de personas o de facciones y que tienen como fin el apoderamiento del mando.

## 2. ¿Existe el derecho a la revolución? Moralmente sí, jurídicamente no.

**Moralmente**, el derecho a la revolución es potestad del pueblo, ya que una *inviolabilidad* a la Constitución no entraña de ninguna manera la *insostituibilidad* de la misma, es decir, toda Constitución es susceptible de abolirse y ser sustituida por otra, sí así lo requiere la evolución dinámica de un pueblo. Una Constitución no puede ni debe encadenar al pueblo hasta el extremo de que siempre se vea obligado a someterse cuando se opone a la evolución de la sociedad.

---

<sup>48</sup> BURGOA O. Ob. Cit. Pp. 388-389.

**Jurídicamente** el derecho a la revolución no existe, en virtud de que no hay normatividad jurídica que admita su propia violación ya que filosófica y éticamente no puede admitir la desgracia que ocasiona una revolución. Solo es aceptable ésta revolución, cuando es lamentable y sufrida la situación de un pueblo y por ende existe un conflicto inconciliable entre la moral de éste y su Estado de Derecho. El derecho a la revolución se manifiesta en virtud de la moral, pero en violación del Derecho.

*“En el Estado de Derecho Constitucional no puede ser reconocido un derecho del pueblo a la revolución, porque allí donde existen medios jurídicos que ofrecen al pueblo la posibilidad legal de alcanzar una reforma del orden político de acuerdo con sus necesidades jurídicas, puede decirse que está asegurada la justicia.”*<sup>49</sup>

3. ¿En que sentido se manifiesta la Constitución con respecto a los movimientos revolucionarios?. Para tener una mejor visión y contestación al respecto recordemos textualmente el artículo 136 de la Constitución:

*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.*

El precepto antes citado es bastante claro, expresamente esta en contra del llamado “derecho a la revolución”. La fórmula que sigue el texto de éste artículo, el último de la Carta Magna, se basa en el principio de que la ley no está limitada por alguna rebelión violenta, sea cual fuere la intensidad de ésta, *viene siendo una*

---

<sup>49</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Ob. Cit. P. 67.

*especie de cláusula de inviolabilidad a la Constitución.* Tal fórmula ha sido intensamente criticada por los estudiosos del Derecho, dentro o fuera del país; pero como veremos, tiene su razón de ser.

Supongamos que alguna rebelión armada, de la que enuncia la Constitución, triunfe, que los insurrectos tomen el control del gobierno, y si a eso le añadimos un supuesto respaldo del pueblo a susodicha rebelión, no sería posible, claro está y bajo ningún supuesto, la restauración de la Constitución repudiada.

El artículo 136 resulta así, hasta cierto punto autócrata, al pretender excluir la posibilidad de que el pueblo, al menos la mayoría, decida atacar a una Constitución y al régimen que cobija, porque tal vez ya no satisface sus expectativas como nación; eso por un lado, pero por el otro, protege sin duda alguna, a la paz y la tranquilidad sobre la base de un orden social y de respeto a un Estado de Derecho.

No podemos dejar de lado lo siguiente. Cuando se suscita una revolución y ésta triunfa ésta casi siempre viene aparejada de lo que Carl Schmitt nombra: *"1. Destrucción de la Constitución: que surge cuando hay una supresión de la Constitución existente, acompañada de la supresión del poder constituyente en que se basaba, tal es el caso de la Mexicana de 1917 con respecto a la de 1857; 2. Supresión de la Constitución: cuando también se suprime la Constitución existente, pero se conserva el poder constituyente en que se basaba, como cuando se suscita por ejemplo un golpe de Estado, ó por el contrario se cambia la Constitución pacíficamente, es decir, por medios legales."*<sup>50</sup>

Un detalle curioso es, que casi todos nuestros regímenes reconocidos posteriormente como Constitucionales han tenido su origen en el desconocimiento o derogamiento (violento o no) de la Constitución que los rige.

---

<sup>50</sup> Cfr. SCHMITT, Carl. Ob. Cit. P. 115.

Tal fue el caso de nuestra Constitución vigente, que al reemplazar a la de 1857, violó el artículo 128 de esta última, que es idéntico al 136 de la vigente. Pero lo anterior obedeció a circunstancias muy especiales que vivió México durante esos años, los de la revolución.

Pero si después de todo la Constitución vigente fue ilegalmente impuesta, ha sido sin lugar a dudas ratificada tácitamente por el pueblo, donde radica originalmente la soberanía, y ha sido y sigue siendo reconocida como la Ley Suprema de la nación mexicana por los distintos Estados del mundo, además de ser alabada y usada como inspiración para la creación de otras más.

Recapitulando, el Derecho no consigna ni acepta de ninguna forma el derecho a la revolución, ya que no existe Constitución que establezca la posibilidad de su propia violación; es por ello que la vigente repitió en su redacción la misma prohibición a la revolución que consignara su antecesora de 1857. *"El derecho a la revolución no puede ser reconocido a priori en la ley positiva, sino sólo a posteriori. El derecho a la revolución se convierte en derecho positivo cuando es reconocido como tal por el pueblo, expresa o tácitamente."*<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Ob. Cit. P. 74.

## **CAPÍTULO 3.**

**“MARCO CONCEPTUAL, DOCTRINAL Y  
LEGAL DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL.”**

## 3.1. REFORMA CONSTITUCIONAL

### 3.1.1. DEFINICIÓN.

Atendiendo al significado simple y llano de la palabra "reforma", sabemos que *denota un volver a formar, reestructurar, enmendar o restablecer algo; pero a su vez una privación o hasta extinción de algo anterior.*

Doctrinalmente hay un sin número de definiciones alrededor del término *Reforma Constitucional*, como la que da el maestro Tena Ramírez: *"Reformar es la supresión de un precepto de la ley, sin sustituirlo por ningún otro -reforma a la ley-, que es la que resulta alterada; en su acepción característica el término indica la sustitución de un texto por otro, dentro de una ley existente".*<sup>52</sup>

Para el jurista alemán Karl Loewenstein, al referirse al mismo término, se manifiesta en este sentido: *"Es la consistente en añadir algo al texto existente en el momento de realizar la modificación, ya sea por un suplemento, por una supresión o por sustitución del texto existente por otro. Por tanto, el procedimiento puede extenderse a varios artículos o solo a uno o a una parte del mismo, es decir, un párrafo, una frase o tan solo una palabra".*<sup>53</sup> Para este autor cualquier modificación a la Constitución, tiene el carácter de reforma, sea mayúscula o minúscula ésta, puesto que el procedimiento a seguir es el mismo.

El Doctor Burgoa agrega además: *"El concepto de reforma implica necesariamente una modificación parcial, pues si fuere total, sería una sustitución o transformación; en virtud de que es algo anexo a lo principal, que si no existiere no tendría razón de ser. Así, reformar significa alterar algo sin cambiar su esencia o sustancia; una alteración parcial tratándose de la Constitución."*<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Ibid. P. 46.

<sup>53</sup> LOEWENSTEIN, Karl. TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN. Ariel. Barcelona, España. 1964. P. 189.

<sup>54</sup> Cfr. BURGOA O. Ob. Cit. P. 369.

Otros autores como la Doctora Pilar Hernández, distinguen cualidades y puntos de vista en torno del mismo concepto, y lo analizan entendiendo a la reforma constitucional así: “Desde el punto de vista formal; como la técnica por medio de la cual se modifica el texto, tal como existe al momento de realizar el cambio a la Constitución; y en sentido material, como el resultado de un procedimiento de enmienda constitucional, es decir, al objeto de ese procedimiento”.<sup>55</sup>

Es difícil distinguir y encasillar una unificación de criterios de lo que es una reforma constitucional, en el sentido que su definición, contenido y procedimiento no es el mismo en casi ningún país; pero al respecto hay dogmas doctrinales que nos pueden servir de mucho para comprender mejor el término y sus consideraciones de una forma general.

Comúnmente se piensa que una reforma debe ser forzosamente *parcial*, ya que si fuera total hablaríamos de una abrogación; pero en sí la abrogación trae aparejada a menudo una reforma total del texto anterior (tal es el caso de nuestra Constitución vigente con relación a la de 1857), aunque esto, por ocasionar más confusiones que certezas, se señala en pocas ocasiones.

Cabe comentar que en muchas Constituciones democráticas alrededor del planeta se da la figura de la suspensión de la Constitución para algún caso en concreto y en determinadas circunstancias, situación que no hay que confundir con una reforma constitucional; tal es el caso de la Constitución de la República Alemana de 1919, denominada de *Weimar*, dónde se contemplaba una figura, mediante la cual una o varias prescripciones legal-constitucionales son puestas fuera de vigor, esto es, por un tiempo determinado. Es lo que Carl Shmitt consideraba como: “Una suspensión Constitucional de la Constitución, es decir, cuando las prescripciones constitucionales son provisionalmente puestas fuera de

---

<sup>55</sup>Cfr. AYLLÓN GONZÁLEZ, María Estela. Ob. Cit. P. 20.

vigor, con la observancia de las prescripciones constitucionales previstas para tal suspensión.”<sup>56</sup>

El mismo tratadista alemán considera que distinto de la suspensión de la Constitución, está el quebrantamiento a la misma, cuando se violan las prescripciones constitucionales para uno o varios casos determinados, pero a título de excepcionales, y estos pueden ser: “a) *Inconstitucionales, por ejemplo cuando un Presidente disuelve el Congreso y no está facultado para realizar esa conducta y b) Constitucionales: Cuando si se le faculta para disolverlo, pero en casos excepcionales.*”<sup>57</sup>

En México se da un caso similar en el artículo 29 Constitucional, en cuanto que hay una manifestación de alteración del orden constitucional, dónde por un breve periodo se suspenderán las garantías individuales, esto cuando surja una situación que amenace con desestabilizar a la sociedad, como por ejemplo, por una invasión a la nación.

Con lo antes mencionado comprobamos que una Constitución admite la licitud, en circunstancias limitadas y circunscritas, de la suspensión de alguna materia contemplada en ella y sin un previo procedimiento especial. En el artículo 29 Constitucional se establece este procedimiento *sui generis*, dónde el Presidente de la República de acuerdo con sus secretarios de Estado y con aprobación del Congreso General, o en su caso la Comisión Permanente, podrá

---

<sup>56</sup> Cfr. SCHMITT, Carl. Ob. Cit. P. 117.

<sup>57</sup> Cfr. Ibid. P. 116.

Siguiendo al tenor de la cita anterior, el autor italiano Giovanni Sartori escribe: “... *La Constitución de Chile de 1989 le da poderes al Presidente para disolver la Cámara de Diputados (Art. 32, Sección 5)*”. SARTORI, Giovanni. INGENIERIA CONSTITUCIONAL COMPARADA. Fondo de Cultura Económica. México. 2001. P. 110. Situación similar a la que ocurre en Gran Bretaña, ya que en ese Estado en caso de suscitarse una controversia entre el primer Ministro y el Parlamento que hace suponer que alguno de los dos no representa la voluntad del pueblo, el primero puede apelar directamente al pueblo y convocar elecciones, de celebrarse estas el pueblo ha de decidir si apoya al Parlamento o al Jefe de Estado. Así pues, se dice que en el sistema Parlamentario la válvula de escape es precisamente la facultad que tiene el Jefe del Ejecutivo de disolver al parlamento, porque si no hablaríamos propiamente de un sistema Congresional absoluto. Ambos, ejemplos de lo que Carl Schmitt considera Quebrantamiento constitucional de la Constitución.

suspender las garantías individuales que fuesen un obstáculo para afrontar la situación que agobie a la sociedad.

Comprendido lo anterior, pasemos ahora con el autor y jurista italiano Paulo Biscaretti, que hace también importantes aportaciones acerca de las reformas constitucionales. *"Considera que solo en las constituciones rígidas existe un procedimiento predeterminado para modificarlas, puesto que en las flexibles tal actividad no se diferencia formalmente de la legislativa ordinaria, y distingue que en algunos Estados existe un procedimiento ordinario pero agravado, dónde se aceptan esas reformas, solo mediante:*

- a) *La mayoría calificada, es decir que ocurra en el tiempo de 2 Congresos distintos, esto es común en Estados socialistas.*
- b) *La doble aprobación distanciada temporalmente, que ocurre tras la celebración de nuevas elecciones, común en Estados federados.*
- c) *La decisión de reforma en una legislatura y la aprobación en la legislatura sucesiva, por lo que las elecciones entre ambas asumen el carácter de un referéndum, particularmente se suscita en varios Estados Europeos.*
- d) *La integrada por la aprobación de un Parlamento con un referéndum facultativo, tal es el caso de Italia."*<sup>58</sup>

Siguiendo con los distintos procedimientos, Jorge Carpizo señala una división similar a la de Biscaretti, pero más simple:

- a) *"El francés, que implica que las reformas son examinadas por varias legislaturas en forma sucesiva, como ocurría en la Constitución Mexicana de 1824, dónde se analizaba la propuesta por una mayoría especial y en 2 legislaturas.*
- b) *El norteamericano, que exige que una reforma constitucional sea aprobada por el Congreso Federal, para luego ser turnada a las legislaturas locales,*

---

<sup>58</sup>Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA, Paulo. Ob. Cit. Pp. 263-266.

*con aprobación por mayoría, sistema muy parecido al adoptado por nuestro Derecho vigente.*

- c) *El suizo, dónde para una reforma parcial o total a la Constitución, es necesario el referéndum para llevarla a cabo.*"<sup>59</sup>

Para Tena Ramírez el procedimiento depende de la Constitución que analizamos, que ha decir del distinguido tratadista, se dividen en:

- a) *"Las que admiten expresamente la posibilidad ilimitada de su propia reforma o derogación por parte del órgano revisor, dónde el constituyente originario delegó en el instituido la integridad de su soberanía, tal es el caso de las Francesas de 1791, 1793 y 1848, así como la Rumana de 1947 y la vigente en Suiza.*
- b) *Las que excluyen de la competencia revisora los principios fundamentales de la Constitución, como la Griega de 1927 y la Checoslovaca de 1948.*
- c) *Las que dejan a salvo de futura revisión determinados apartados, destinados a preservar una aspiración social o una conquista política importante para el constituyente original, como la Estadounidense, la Francesa, la Italiana y la Mexicana de 1824.*
- d) *Las que no se pronuncian a favor de ningún sistema y que permiten indistintamente su alteración, como la vigente en México."*<sup>60</sup>

Para concluir este punto, el autor mexicano Diego Valadés formúla un sistema de clasificación de las reformas constitucionales atendiendo a su contenido, y cita ejemplos de nuestra Constitución actual:

- a) *"Innovadoras. Aquellas que introducen o suprimen elementos que no existían en la Constitución; la educación socialista, (art. 3, 1934).*

---

<sup>59</sup> CALZADA PADRÓN, Feliciano. Ob. Cit. P. 164.

<sup>60</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Ob. Cit. P. 55.

- b) *Actualizadoras de una institución. Las que vienen a reforzar el carácter de una institución ya existente o que suprimen aquello que ya no tenga razón para estar; son mexicanos por nacimiento los hijos de madre mexicana (art.30, 1969).*
- c) *Actualizadoras del texto. Las que se introducen para ligar al supuesto normativo con la realidad; diputados por número de habitantes (art.52, 1928, 1942, 1951, 1960 y 1972).*
- d) *Explicativas. Aquellas que explicitan el contenido y alcance de una norma; descripción de los límites de los territorios norte y sur de Baja California, Yucatán, Campeche y Quintana Roo ( art. 45, 1931), y*
- e) *Correctivas. Las que enmiendan deficiencias de expresión de los preceptos constitucionales o modifican su colocación, sin alterar su contenido; supresión de la facultad del Congreso para reglamentar la expedición de patentes de corso ( art. 73, 1966)."*<sup>61</sup>

### **3.1.2. LA SOBERANÍA Y LA FACULTAD DE REFORMAR LA CONSTITUCIÓN.**

En un principio la soberanía fue adjudicada a un origen divino, ésta idea prevaleció fundamentalmente durante la Edad Media, para más tarde se comprendiera, como actualmente sucede en las democracias, especialmente tratándose de Estados Republicanos, que ese poder no puede recaer en nadie más que en el propio pueblo.

Pero aquí surge una cuestión: ¿Cómo el pueblo, titular de la soberanía, ejerce el poder, jurídicamente hablando?. La respuesta, según una importante corriente jurídica europea, es con la creación del Estado. El Estado es en sí la personificación jurídica de la nación, aunque este sea una "ficción"; al respecto esta doctrina, y en específico en Francia, considera que el Estado al ser el titular

<sup>61</sup> VALADÉS, Diego. LA CONSTITUCIÓN REFORMADA. UNAM. México. 1987. Pp. 21-23.

de la soberanía y al no ser más que una mera persona moral, precisa de que ésta soberanía sea ejercida en su nombre por las personas físicas, una o varias, que quieran y obren por él, pues resulta necesario tener un titular actual y activo en que residirá el libre ejercicio de ésta soberanía; de esta forma, la ficción es transformada en realidad, dónde una serie de personas físicas, en pequeño número, detentan ese poder soberano, que es ejercido sobre la mayoría.

En México no seguimos, al menos en teoría, dicha corriente, ya que el único titular de la soberanía en nuestro sistema jurídico no es ni el Estado, ni sus órganos, es el pueblo. El pueblo, como ya apuntamos oportunamente, creó una Ley Fundamental en virtud de poseer un poder constituyente; una vez expedida la misma, dentro de ella se consignó entre otras cuestiones, la forma de gobierno y cómo los poderes públicos ejercen sus facultades en sus distintos ámbitos.

Con la obra del poder constituyente el pueblo se autodetermina plenamente, al no poderse apelar directamente a él mismo. Estos principios están plasmados primordialmente en el Título II, Capítulo I, de nuestra Constitución, denominado: *De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno*, en los artículos: 39, 40 y 41.

El artículo 39 en su primera parte declara: *La Soberanía Nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este...* Por su parte el artículo 40 declara la forma de gobierno que optó el pueblo de México para conducirse: *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal...*

Por último el artículo 41 nos refiere como manifiesta la soberanía del pueblo el ejercicio de ese poder: *El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, 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.*

Siguiendo con la directriz de nuestro Derecho Positivo, la Constitución es el vínculo que une jurídicamente a los órganos del poder con el poder mismo; partiendo de este entendido, la potestad de reformar a la misma Constitución debe efectuarse por los medios que ella misma establece, en virtud de ser la máxima expresión en sí de nuestra soberanía; y al no poder acudir de forma directa al pueblo para modificarla, puesto que somos una *democracia representativa*, como ya vimos en los artículos 40 y 41, se debe seguir un procedimiento que la propia Constitución determina, éste procedimiento es el establecido en su artículo 135, el cual analizaremos cabalmente en el cuarto capítulo de esta investigación.

Don Emilio Rabasa consideraba: *“La Constitución, ley fundamental del país, es una norma que se puede modificar. Si así no fuere, no podría regir la vida económica, social y política, de carácter esencialmente cambiante. Atendiendo a esa necesidad de evolución, por precepto constitucional se establece como puede ser reformada o adicionada. Sin embargo, porque la Constitución no es una ley ordinaria, se requieren determinadas formalidades especiales para que las reformas o adiciones se incorporen a su texto...”*<sup>62</sup>

Es importante dilucidar que la posibilidad de reformar la Constitución es una forma de permitirle estar vigente, ya que no puede ser estática, en vísperas de que la sociedad que representa no lo es; una Constitución debe prever su adaptación a la realidad y al tiempo, al respecto el antes mencionado autor Karl Loewenstein considera: *“La Constitución es un organismo vivo, en movimiento, dinámico, más sería utópico, pero conveniente, contar con constituciones ideales, dónde todos los desarrollos de la sociedad, tanto de orden político como social, económico y*

---

<sup>62</sup> RABASA, Emilio y Caballero, Gloria. MEXICANO ESTA ES TU CONSTITUCIÓN. Novena edición. Porrúa. México. 1994. P. 385.

*cultural, pudiesen ser previstos de tal manera que no fuera necesario un cambio de normas”.*<sup>63</sup>

El pensamiento plasmado en el párrafo anterior, de ser real y efectivo, crearía una “Constitución implacable”, pues contaría con aparatos y válvulas que la mantendrían siempre vigente, sin alteraciones; pero ni la estadounidense (que es la que más se ha sostenido a lo largo de más de 2 siglos), ha permanecido completamente inalterada, pues cuenta con 27 enmiendas en su haber, y desde un punto de vista material, estas enmiendas tienen el carácter de reformas.

La facultad de reformar a la Constitución no descansa en realidad en el pueblo, pese que en éste reside la soberanía, porque como ya tratamos, dicha labor fue trasladada a un poder constituyente que creó una Constitución, que encomendó a su vez a los poderes constituidos la tarea de conjuntarse para efectuar el delicado procedimiento de reforma constitucional.

## **3.2. ADICIÓN CONSTITUCIONAL.**

### **3.2.1. DEFINICIÓN.**

*Literalmente, la palabra adición denota el agregar algo nuevo a lo ya previamente existente. Al referirse a leyes, en añadir una idea, un contenido nuevo a una ley ya establecida.*

Intuimos que el termino *adición constitucional* supone la supervivencia total del texto constitucional, pero en el entendido de que ese “nuevo agregado” no contrarie de ninguna forma los preceptos existentes, ninguno de los plasmados en la Norma Fundamental; pues de existir una contradicción, el precepto que

---

<sup>63</sup> LOEWENSTEIN, Karl. Ob. Cit. P. 164.

prevalecería sería el nuevo, según el criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**CONFLICTO DE LEYES. ES INEXISTENTE CUANDO OPERA LA DEROGACIÓN TÁCITA DE LA LEY ANTERIOR POR LA POSTERIOR.**

*“ Cuando el conflicto de leyes se plantea entre una ley anterior y una posterior en la regulación que realizan sobre la misma materia, si ambos tienen la misma jerarquía normativa, fueron expedidas por la misma autoridad legislativa y tienen el mismo ámbito especial de vigencia, cabe concluir que no existe conflicto entre ellas, porque aún cuando no haya disposición derogatoria, opera el principio jurídico de que la ley posterior deroga tácitamente a la anterior en las disposiciones que le sean total o parcialmente incompatibles.”*

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Novena época. Tomo VIII. Julio de 1998. Tesis: P./J. 32/ 98. P. 5. Jurisprudencia. Constitucional.

De colmarse algún supuesto, sobre la base del anterior criterio, estaríamos hablando no de una adición, sino de una verdadera reforma. Es de destacar que en amplio sentido una adición constitucional es una reforma en sí, más hablando de forma estricta y correcta, ambos términos difieren entre sí, aunque no resulta del todo clara esa distinción, como veremos más adelante.

**3.2.2. DIFERENCIA ENTRE ADICIÓN Y REFORMA CONSTITUCIONAL.**

En un sentido estricto y gramaticalmente hablando, ambos términos difieren un tanto entre sí, puesto que cuando hablamos de una *adición* nos referimos a una añadidura, que en nuestro campo de estudio se hace a algún escrito jurídico, una suma sin modificar el dispositivo normativo al cual se integra; en cambio el término *reforma*, tiene implícito un corregir, un cambio, un volver a formar, que en sí

suprime algo anterior, que en el ramo del Derecho priva de su observancia al mandamiento antecesor.

Ahora bien, en un sentido lato cuando hablamos de reforma, jurídicamente hablando, el concepto contempla tanto una adición, modificación, derogación, abrogación, o cualquier alteración en sí.

Bajo este entendido, una reforma al implicar tanto una adición, disminución o modificación de un algo, conlleva necesariamente la existencia de algo anterior, porque de no existir algo principal no habría reforma que hacer. Desde una idea deóntica, no supone una alteración en sustancia, pues si no sería una transformación que implicaría la mutación, en éste caso del texto constitucional, entendiéndolo a éste último como un todo y no en particular alguno de sus preceptos que contiene.

Para finalizar, cuando se emite el decreto que altera algún artículo de la Constitución, en él se especifica si se trata solo de una reforma o bien si es alguna adición o derogación de algún precepto, es decir, se conduce desde una perspectiva estricta, pero ha decir verdad sea cual sea la alteración a hacerse en la Constitución, ésta última no contempla un procedimiento diferente para efectuar cada una de ellas, ni la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha manifestado al respecto para opinar al tenor.

En ésta investigación por nuestra parte, nos manifestamos de un modo indistinto al de la doctrina, al considerar que el término reforma constitucional implica por sí una alteración a la Ley Fundamental, sea cual fuere ésta, sin menoscabo de utilizar, cuando así se requiera, el término adición u otro conexo para aludir alguna revisión Constitucional en específico.

### **3.3. NATURALEZA DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES Y SU REFORMABILIDAD.**

La Constitución como ley fundamental que es, sustenta todo el Derecho de un Estado, la organización y las relaciones que surgen entre los distintos órganos estatales, entre sí y en relación con los gobernados.

No es sólo un documento jurídico dotado de fundamentalidad y supremacía respecto a cualquier otra ley, es el proyecto de vida de un país, su esencia; una esencia que se colma con la idiosincrasia de un pueblo, con su modo de ser y por lo que aspira a lograr, fundamentada a través de una trayectoria histórica.

En vista de lo anterior, se intuye que en la compleja estructura de una Constitución se engloban rubros que en cuanto a su forma, contenido y labor se distinguen entre sí, pero que se fusionan para crear un ordenamiento positivo superior, tutelar de un Estado.

La distinta naturaleza de estos principios, su real significado, el porque de su presencia en la Constitución, pero sobre todo la necesidad de clarificar sus diferencias, es indudablemente necesario para apreciar su justo valor, aunque lo anterior no es una tarea fácil, sí resulta indispensable para el desarrollo jurídico Constitucional de un Estado, cuestión que es aún más imperiosa de dilucidar al referirnos a una reforma constitucional.

#### **3.3.1. SU DISTINCIÓN Y CONTENIDOS.**

La Constitución, para ser merecedora de esa definición, debe tener una esencia, y ésta se manifiesta en un conjunto de principios políticos, sociales y económicos, que no surgen de la *psique* de sus autores de forma personal, sino que obedecen a las características de un pueblo.

Estos principios se encuentran ubicados en preceptos que fundamentan su estructura, al poseer los atributos, las modalidades y las características ontológicas de un pueblo, así como sus designios e ideales, todo esto se convierte en ese contenido esencial de la Ley Suprema positiva.

- A) En un primer plano existen los principios fundamentales que determinan la forma de conducirse de un Estado, principios que en muchas Constituciones del mundo se han establecido como inmutables, que escapan de la esfera de una revisión Constitucional, incluso para el pueblo, como por ejemplo la Alemana denominada *de Bonn*.

*“Entre las Constituciones de todos los grandes Estados modernos no existe ninguna que llegue tan lejos en el establecimiento de disposiciones intangibles como la ley fundamental de Bonn”.*<sup>64</sup>

Estos postulados tienen diferente nombre, de acuerdo con la doctrina, los llaman desde *capitales, básicos, de la superestructura Constitucional, etc.*, así como también dependiendo del autor que se consulte también variara la calidad para considerarlos como tales, pero temerariamente nos atreveremos a aseverar que en términos generales son aquellos donde se asienta lo relativo a la soberanía nacional, la forma de gobierno, la supremacía, reformabilidad e inviolabilidad de la Constitución, aunque claro está que no hay que tomar esta clasificación de forma tajante y limitativamente.

- B) Muy de cerca de los anteriores principios supremos, existen otras disposiciones que derivan de forma directa de éstos y que establecen, en nuestra Constitución, lo concerniente a la declaración de las garantías individuales y sociales, la división de poderes, la justicia Constitucional, el Municipio Libre, la no-reelección presidencial, la separación iglesia-

---

<sup>64</sup> LOEWENSTEIN, Karl. Ob. Cit. P. 189.

estado, etc. Que igual a la primera clasificación, no hay que tomarla de manera restrictiva.

Las dos categorías anteriores conforman a su vez, una principal, denominada *De las decisiones fundamentales*, por la supremacía y fundamentalidad que en conjunto declaran y en virtud que resulta bastante complicado advertir una diferencia a la vista entre ambas. De existir una diferenciación entre ambas, posiblemente sería en que las segundas son una conquista social del constituyente, un triunfo histórico del pueblo y las primeras, es decir las de la *superestructura Constitucional*, vienen siendo principios rectores que en la mayoría de las constituciones del mundo, del tipo democráticas, son muy parecidos, en cuanto a la idea, no así en la forma, al ser propiamente los cimientos de la estructura constitucional; reiterando de existir diferencia, lo cuál ni el más docto jurista se atreve a aseverar, puesto que al elaborar esta investigación no hubo autor alguno consultado que así lo sentenciara.

Por ejemplo, el autor Jorge Madrazo advierte una comunión, parecida al menos en apariencia a la radical tesis que aquí sustentamos, respecto a dos esenciales categorías que estructuran a nuestra Constitución. *“Por una parte están aquellos principios básicos que construyen y definen la estructura política del Estado y por otra parte nos encontramos con aquellos que protegen y hacen efectivas las disposiciones Constitucionales.”*<sup>65</sup>

La teoría *de las decisiones fundamentales* en un orden jurídico, se la debemos al multimencionado escritor alemán Carl Schmitt, al analizar este último la Constitución de *Weimar*, concluyendo que estas eran básicamente el principio de soberanía, la república, la democracia representativa, el sistema federal, las garantías individuales y la división de poderes. *“Las decisiones fundamentales son*

---

<sup>65</sup> Cfr. CARPIZO Jorge y Madrazo Jorge. DERECHO CONSTITUCIONAL. UNAM. México. 1983. P. 19.

*la esencia, son los principios rectores del orden jurídico, son ideas que conforman y marcan todas las demás normas de ese determinado orden jurídico”.*<sup>66</sup>

En el Estado Mexicano, hablando a partir del texto de nuestra Constitución vigente, las decisiones fundamentales serían propiamente las siguientes (los artículos representan dónde están contenidos los principios, más no hay que considerarlos nunca como el principio en sí):

- a) La soberanía nacional; en el artículo 39.
- b) La forma de gobierno: republicana, representativa, democrática y federal; en los artículos 40 y 41.
- c) División de poderes; en el artículo 49.
- d) Las garantías individuales (derechos públicos subjetivos); contempladas en los primeros 29 artículos de la Constitución.
- e) De la defensa social; arts. 3º, 27 y 123 ( materia de educación, propiedad de la tierra, del trabajo y previsión social, respectivamente)
- f) La rectoría estatal de la economía; en el artículo 25.
- g) La no-reelección presidencial; en el artículo 83.
- h) El juicio de amparo; en el artículo 103 y 107.
- i) El Municipio Libre; en el artículo 115.
- j) Las facultades de principio pertenecientes, en nuestro régimen federal, a los Estados de la Unión; en el artículo 124.
- k) La sumisión del poder militar al poder civil; en el artículo 129.
- l) Supremacía del Estado frente a la iglesia; en el artículo 130.
- m) La supremacía de la Constitución; en el artículo 133.
- n) La reformabilidad constitucional; en el artículo 135.
- o) Su inviolabilidad; en el artículo 136.

---

<sup>66</sup>CARPIZO, Jorge. LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917. Décima edición. Porrúa. México. 1997. P. 280.

Hay que decir de nueva cuenta, enfatizando, que si bien es cierto que los anteriores principios son sin duda alguna dónde se encuentra la esencia de nuestra Constitución, no es ni será nunca de forma limitativa, pero es la clasificación más completa al ser la que menos principios excluye.

A decir de Jorge Carpizo podemos dividir las decisiones fundamentales, en México, en materiales y formales *“Las materiales son la substancia del orden jurídico. Son una serie de derechos primarios que la Constitución consigna y las formales son esa misma substancia pero en movimiento: son los principios que mantienen la vigencia y el cumplimiento de las decisiones materiales, y a decir de él, en México las decisiones materiales son: la soberanía, los derechos humanos, el sistema representativo y la supremacía del poder civil sobre la iglesia, y las formales: la división de poderes, el federalismo y el juicio de amparo.”*<sup>67</sup>

C) Ligadas a las anteriores divisiones tenemos otras disposiciones, que tienen un carácter secundario, que han obedecido a la intención del constituyente originario de otorgar firmeza a los principios fundamentales y supremos, y cuyo principal fin es el de brindar a las instituciones del Estado de prestigio y autoridad, así como para delimitar su organización y funcionamiento.

En términos generales están encaminados estos preceptos a fijar procedimientos, tramitaciones y formas, mediante las cuales van a llevar a la práctica social las decisiones fundamentales, es decir son su cauce; por dar un ejemplo, la reglamentación que hace el numeral 72 de nuestra Carta Constitucional, respecto del proceso de formación de una ley. A su vez y por principio de exclusión, todas aquellas disposiciones que por sí, no sean parte esencial de la estructura estrictamente intrínseca Constitucional.

---

<sup>67</sup> CARPIZO, Jorge. Ibid. P. 135

Otro criterio, pero en el mismo sentido, para distinguir estas dos grandes divisiones, es que las decisiones fundamentales, son normas básicas, que declaran principios primordiales de índole político, económico y social; y por lo que atañe a las segundas, éstas son disposiciones del propio ordenamiento Constitucional que desarrollan a dichos principios, además de configurar todos los aspectos perimetrales para la conformación del máximo ordenamiento normativo del Estado.

Con relación a lo anterior, según la escuela de Carl Schmitt, las normas básicas son la Constitución misma, y las que no presentan esta calidad las concibe con el nombre de *leyes Constitucionales*, y para él, éstas se distinguen en virtud de que la Constitución no se encuentra contenida como una ley estrictamente, sino como un trasfondo espiritual esencial y las leyes constitucionales carecen de ese trasfondo, siendo éstas últimas la efectiva materialización en ley de la Constitución.

En México, según nuestro Derecho Positivo, entendemos por Constitución, a la ley emitida, modificada o adicionada por el constituyente, y por leyes constitucionales, las leyes ordinarias expedidas por el Congreso de la Unión, que estén de acuerdo con la Constitución. Para Schmitt la Constitución y las leyes Constitucionales son obras del constituyente y forman parte del mismo código fundamental, solo que entre aquella y éstas hay una diferencia de rango, es decir la Constitución se integra por las decisiones fundamentales y las normaciones constitucionales son las leyes Constitucionales.

El Poder Judicial de la Federación, a través de una tesis aislada, ha manifestado su negativa de considerar algún tipo de jerarquía normativa entre los preceptos que integran la Constitución.

## **CONSTITUCIÓN, TODAS SUS NORMAS TIENEN LA MISMA JERARQUIA Y NINGUNA DE ELLAS PUEDE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL.**

*De conformidad con el artículo 133 de la Constitución de la República todos los preceptos son de igual jerarquía y ninguno de ellos prevalece sobre los demás, por lo que no puede aceptarse que algunas de sus normas no deban observarse por ser contrarias a lo dispuesto por otras. De ahí que ninguna de sus disposiciones pueda ser considerada inconstitucional. Por otro lado, la Constitución únicamente puede ser modificada o adicionada de acuerdo con los procedimientos que ella misma establece.*

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Octava época. Tomo V, primera parte. Enero a Junio de 1990. Tesis: XXXIX/90. P. 17. Aislada. Constitucional.

Pero independientemente de estas últimas consideraciones, si bien es cierto que en México, según nuestro Derecho Positivo, no seguimos la doctrina de Carl Schmitt, no podemos dejar de considerar que en cualquier Constitución del mundo existen principios que dan identidad a su marco jurídico fundamental, sin menoscabo de valerse de preceptos y contenidos para darse forma, sin entrar en la polémica que conlleva un término como *jerarquización*, pues el utilizar éste último concepto sirve como pretexto para anatematizar el estudio serio y la crítica que se hace al tenor de la naturaleza de los distintos contenidos que estipula una Constitución.

### **3.3.2. LAS REPERCUSIONES QUE CONLLEVA SU ALTERACIÓN.**

La distinción entre las disposiciones constitucionales que postulan las decisiones fundamentales, con respecto de aquellos artículos que norman el cauce donde se manifiestan las mismas, resultan importantes para la comprensión de nuestro tema.

Desde un punto de vista ideal y ético, las prescripciones fundamentales y supremas solo pueden ser variadas, sustituidas o eliminadas mediante el poder constituyente del pueblo, que tratándose de nuestro sistema neta y exclusivamente representativo, se integra por un cuerpo *ad-hoc*, llamado Congreso Constituyente, y por su parte aquellos preceptos que dan forma a esas ideas principales se reforman por medio de un poder revisor, apenas superior al del legislador ordinario.

*"Las decisiones fundamentales en principio, no pueden ser reformadas por el poder revisor, sino únicamente por el pueblo, estas ideas fundamentales necesitan ser plasmadas en norma, y por tanto se les da forma. Lo que no puede en principio, cambiar el poder revisor es la idea, pero la forma sí."*<sup>68</sup>

El único soberano, capaz de alterar o modificar un principio superior, como lo es por ejemplo la forma de gobierno, es el pueblo, como así lo dispone el artículo 39 en su última parte: *...El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de modificar o alterar su forma de gobierno*; artículo que va de la mano, con los ya también vistos artículos 40 y 41 de la Constitución Federal y que ya explicamos con antelación (*supra*, apartado 3.1.2.).

Siendo propia del pueblo la facultad de alteración de su forma de gobierno, resulta lógico considerar que éste último no se pudo haber despojado del todo de ella para conferirla al Constituyente Permanente, pese a nuestra democracia representativa. Al respecto se manifiesta el escritor Emilio Krieger: *"Es evidente y resultaría ingenuo pretender demostrar que el proceso de modificaciones de la Constitución se apoya, dado el carácter de representatividad popular en el Congreso de la Unión y en las legislaturas locales... el requisito esencial de validez para una reforma constitucional es la voluntad del pueblo, manifestada por*

---

<sup>68</sup> Cfr. CARPIZO, Jorge. *Ibid.* P. 280.

*medio de sus representantes. Sin esa voluntad del titular de la soberanía nacional, ninguna reforma del texto Constitucional es legítimamente válida."* <sup>69</sup>

Deontológicamente no se puede reformar legítimamente, ni de ninguna manera, los principios constitucionales fundamentales y esenciales que contienen la idea, para ejemplificar, de la forma de nuestro gobierno; porque el alterarlos y dictar otros, estos vendrían a organizar sobre bases distintas y ésta es facultad exclusiva del pueblo, y en todo caso de reformar lo fundamental, nada dejaría de la ley en que basa su poder y destruiría el principio de su propia autoridad.

Es necesario enfatizar, que no hay que confundir al artículo constitucional con el principio que contiene, ya que aquél es la forma y éste es la idea, es decir, dentro del precepto se manifiesta la articulación del principio, acción la cual sin duda se puede reformar ética y lógicamente, siempre y cuando esta alteración no menoscabe en lo absoluto la esencia del postulado, aunque también hay que advertir, sin el afán de confundir, que hay artículos, como por ejemplo el 39 y 40 de la Constitución, que por sí artículo y principio son uno solo.

Comprendido lo anterior, la modificación de los principios esenciales constitucionales, implican la sustancia ontológica y teleológica del pueblo, y al ser inherentes a él, solo él a través de su poder constituyente puede alterarlos, es decir no es atribución, enfatizando idealmente, de los órganos constituidos, ni del llamado constituyente permanente. Un verdadero constituyente permanente descansa en la soberanía del pueblo, admitir lo contrario equivaldría a destruir lo construido por él.

*"Si el poder constituyente es un aspecto inseparable, inescindible de la soberanía, si dicho poder consiste en la potestad de darse una Constitución, de cambiarla... reemplazar los principios cardinales que le atribuyen su tónica específica, o de sustituirla por otra, no es concebible, y mucho menos admisible,*

---

<sup>69</sup> KRIEGER, Emilio. EN DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN. Grijalbo. México. 1994. P. 18

*que nadie ni nada, fuera del pueblo, tenga las facultades anteriormente apuntadas.*"<sup>70</sup>

Si doctrinalmente y en algunas constituciones se exime de la potestad del órgano revisor a ciertos principios, es precisamente porque se considera que su eventual derogación o una reforma sobre los mismos le incumben al poder constituyente del pueblo y no porque se estimen tales preceptos como inmutables.

Han ocurrido casos, precedentes en nuestra Constitución vigente, de alteración de preceptos que contienen principios que los estudiosos del Derecho y la lógica jurídica consideran como inalcanzables para el poder revisor de la Constitución, como la reforma publicada el 13 de Diciembre de 1934 al artículo 3º; dónde se suprimió totalmente la antigua garantía individual de la libertad de enseñanza, al hacer obligatoria la enseñanza socialista en los primeros tres niveles, sin consagrar como garantía individual la libertad de enseñanza profesional, la única con la que no reza la corriente socialista y también garantizada hasta antes de la mencionada reforma, por el constituyente de Querétaro.

Como el anterior caso tenemos otros, si es que nos decidimos a investigar alguna de las múltiples reformas que ha tenido nuestra Ley Suprema vigente, como la de 1934, que suprimió respecto a la garantía de la propiedad en materia agraria la defensa constitucional del juicio de garantías, o alrededor del Municipio Libre, consagrado en el artículo 115, dónde ha imperado una divergente línea a tratar entre otros aspectos, su efectiva autonomía, consagrada por el Constituyente original, con varias reformas como la de 1928, 1971, 1974, 1983 ó la de 1999.

---

<sup>70</sup> BURGOA, O. Ob. Cit. P. 381.

*"En la realidad mexicana, el poder revisor no ha respetado ningún límite, como se demostró en 1928, cuando suprimió la existencia del municipio libre en el Distrito Federal".*<sup>71</sup>

Para culminar, citemos otro principio fundamental consignado por el constituyente original y modificado por el permanente, es el contenido en el artículo 83 Constitucional, que consigna la *no-reelección*, atendiendo primariamente a la del Presidente de la República. Hay que recordar que este principio, avalado por la dramática historia del Presidente Porfirio Díaz, y que fuera precisamente el motivo fundamental que diera lugar a la revolución de 1910, habría de ser reformado, primero el 22 de Enero de 1927, en el sentido de que podía ser nuevamente electo un Presidente de la República, siempre y cuando dejara pasar un periodo intermedio, abriéndose así la puerta para más ambiciones personales, concretadas en ese entonces en Álvaro Obregón, otro caudillo, igual que el General Díaz. Luego el 24 de Enero de 1928 sería nuevamente reformado para alargar la duración del periodo de 4 a 6 años, como preámbulo a la reforma definitiva del 29 de Abril de 1933, dónde se consagraría nuevamente el principio de *no-reelección* precisándose, que quien haya sido Presidente, elegido popularmente, interino, provisional o sustituto en ningún caso y por ningún motivo, puede volver a desempeñar ese puesto.

Ahora bien, ¿cómo podemos ejercer, como pueblo mexicano, ese derecho de alterar principios categóricos, como lo es la forma de nuestro gobierno, las garantías individuales, en sí las decisiones fundamentales?

La respuesta a ésta cuestión, tiene varias vertientes, que sustentaremos en el último capítulo de ésta tesis por ser nuestro objeto principal, pero no nos queda sino admitir que el órgano constituyente del artículo 135 es el único investido de plenitud soberana para reformar o adicionar en cualquiera de sus partes nuestra Constitución.

---

<sup>71</sup> CARPIZO, Jorge y Madrazo, Jorge. Idem.

### 3.4. LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIÓN.

La actividad de alterar la Constitución con todo lo que conlleva, no es monopolio de un solo poder constituido, se requiere de la labor conjunta entre ellos, de acuerdo al ámbito de su competencia. Desde el momento que se crea una iniciativa para modificar el texto constitucional, hasta que forma parte de la ley dicho cambio, se requiere de la cooperación de distintos órganos de poder para llevarla a cabo, específicamente hablamos del Poder Ejecutivo y del Legislativo, pero también se debe considerar a su vez la interpretación que haga en todo momento el Poder Judicial respecto de la Constitución, por ello, en lugar de conducirnos de una forma general con el término *reforma* adoptamos en este apartado el de *revisión*, que es aún más amplio que el primero, al considerar también la labor del Poder Judicial, que no altera la Constitución sino la interpreta.

No existe artículo alguno en la Constitución que haga mención, de forma estricta, de quien tiene facultad de iniciar una reforma constitucional, así debemos atender y atenernos a la interpretación constitucional que considera a la Ley Fundamental como un todo, uniforme, acorde y armonizado; sujetándonos a las reglas generales que se establecen al respecto.

#### 3.4.1. FUNCIÓN DEL PODER EJECUTIVO.

El artículo 71 Constitucional otorga al Ejecutivo Federal el derecho de iniciar leyes o decretos, en primer orden. *"Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al Presidente de la República; "*

En realidad y pragmáticamente, la función del Presidente de la República, respecto a la revisión de la Constitución no difiere respecto a su inmiscuición de cualquier otra ley, sea de la jerarquía de que se trate o hable el ordenamiento.

Ésta competencia que le concede el artículo 71, se relaciona con lo establecido en el artículo 89 del mismo máximo cuerpo normativo nacional.

*“ Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:  
... XX. Y las demás que le confiere expresamente ésta Constitución.”* . La peculiaridad que vale detallar a este respecto, que comenta el art. 89, al enumerar las diversas facultades y obligaciones del Presidente y en particular con su fracción XX, es que resulta avasalladora, no se le confiere nunca expresamente la potestad de proponer reformas a la Constitución; suponiendo lo cierto, que el Presidente estuviera investido de dicha potestad, tendría que sujetarse a una interpretación limitada y precisa.

Volviendo al art. 71 Constitucional, Emilio Krieger señala comentarios interesantes y de forma general en cuanto a la facultad concedida para revisar la Constitución, y en particular en cuanto al Presidente de la República, para presentar iniciativas de reforma constitucional, lo cuál no está de acuerdo: *“No se puede explicar supletoriamente el art. 71 a falta, como explícitamente sucede, de artículo que nos determine quienes están facultados, pues una cosa es la iniciativa de reforma Constitucional y otra la de iniciar leyes federales. El Presidente de la República no solo carece de potestad para promover reformas a la Constitución, puesto que su obligación de cumplirla estrictamente es incompatible con proponer su reforma, pues sería tanto como autorizar la eliminación de mandamientos que está obligado a guardar y proteger.”*<sup>72</sup>

Siguiendo con las funciones del Presidente de México en cuanto a nuestro tema, volvamos al artículo 89, en su primera fracción que establece como facultad y obligación: *“promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”*.

---

<sup>72</sup> KRIEGER, Emilio. Ob. Cit. P. 22.

Empecemos con la *promulgación*; el acto legislativo concluye en el momento en que la ley emanada del Congreso ya no es objetable por el Ejecutivo, bien por haber transcurrido el término constitucional (10 días útiles, según el artículo 72, inciso b), sin que éste hubiere formulado observaciones, o bien porque, habiéndolas presentado, el Congreso no las aceptó o haya efectuado alguna modificación de acuerdo con ellas, en el proyecto original; si se colma cualquier supuesto anterior estaremos en presencia de un acto legislativo definitivo, pero para obtener su obligatoriedad es menester la promulgación por parte del Ejecutivo.

Promulgar, del latín pro (provecho) y vulgare (vulgar, pueblo en general), significa en términos jurídicos, llevar el conocimiento de una ley al pueblo, es a su vez aquel acto que el Poder Ejecutivo realiza para autenticar la existencia y regularidad de una ley, es decir, a partir de ese acto la ley adquiere su imperatividad, claro antes su promulgación.

Cabe mencionar que la promulgación también puede ser considerada como un acto meramente legislativo, en tanto que se *promulga* la voluntad del legislativo, y en la hipótesis que se considere como del Ejecutivo, es atendiendo a esa orden de ejecución del acto, de la voluntad legislativa. Veamos la siguiente jurisprudencia:

**LEYES. EL LEGISLADOR TIENE FACULTAD PARA FIJAR EL DÍA EN QUE INICIA SU VIGENCIA, PUDIENDO SER, INCLUSO, EL DÍA DE SU PUBLICACIÓN.**

*... El hecho de que una ley haya entrado en vigor el mismo día de su promulgación, no vulnera disposición constitucional alguna, pues debe tomarse en consideración que la promulgación de una ley, no es otra cosa que su publicación formal, esto es, su finalidad consiste en lograr que las leyes sean conocidas por aquellos a quienes obligan y, naturalmente, los particulares no están obligados a cumplir lo prevenido en disposiciones que no han sido publicadas...*

Hablando ahora de la **ejecución**, ésta es una actividad meramente administrativa y mediante ésta se conduce la promulgación, es decir, consiste en efectuar todo acto necesario para ser efectiva alguna ley, que tratándose de una reforma constitucional, provenga del Congreso de la Unión, necesariamente.

Así, el Poder Ejecutivo de la Nación participa tanto en la formación de la reforma, como en la expedición; tiene el derecho a hacerle las observaciones que estime necesarias a un proyecto para así publicar la modificación constitucional, y de ejecutar esa reforma cuando recibe el proyecto definitivo del Congreso para su promulgación.

Para finalizar, analicemos la siguiente cuestión: ¿Qué sucede si el Presidente no promulga o no manda a publicar la reforma constitucional?. Para responder lo anterior tenemos que analizar antes la figura del veto presidencial, empecemos por definirlo como *la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, alguna ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso de la Unión.*

El veto presidencial posee dos finalidades principales, la primera de ellas es la de asociar al Ejecutivo en la gran responsabilidad de formar la ley y la segunda finalidad es de otorgarle la facultad de defenderse de la invasión en su esfera por parte del Poder Legislativo, su sustento jurídico lo encontramos concretamente en el art. 72 inciso c que señala literalmente: *"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, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por está fuese sancionado por la misma*

mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.”<sup>73</sup>

Analizado que es el veto presidencial, y en particular el inciso “c”, del artículo 72 constitucional, vemos que el Presidente está obligado a publicar una ley, pero lo cierto es que no existe sanción alguna en la Constitución para ese deber constitucional. El Título Cuarto de la misma (de los servidores públicos), no permite someter a juicio al Presidente durante su encargo, salvo por traición a la patria y delitos graves del orden común (artículo 108 párrafo segundo), así pues no hay forma de obligar al Presidente a promulgar, en este caso, una reforma que se haga a la Constitución, ya que un juicio político a éste o de responsabilidad, no le es aplicable en este supuesto.

Para culminar este punto, la profesora María Ayllón, comentando la obra del Dr. Jaime Cárdenas, denominada *Una Constitución para la democracia* nos da un ejemplo histórico del veto presidencial en México, específicamente del que él llama *Veto de Bolsillo* ( cuando el Presidente se niega a firmar una ley, imposibilitando su entrada en vigor) y que sucedió durante el periodo del Gral. Álvaro Obregón: “Existió una propuesta de reforma al artículo 108 de la Constitución de 1917, propuesta el 15 de Febrero de 1921, en donde se presentaban causas suficientes para enjuiciar políticamente a un Presidente, una de ellas era “por no promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, en el caso del artículo 72.” Esta iniciativa nunca entro en vigor y en 1935 el Congreso dictamino archivarla extemporáneamente.”<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Cabe recordar, como efemeridad histórica, que el Ministro Lerdo de Tejada en 1867 propondría que el Presidente pudiera poner veto a las primeras resoluciones emitidas por el Congreso, para que estas no se pudieran reproducir sino por dos terceras partes de los votos, tal como estaba contemplado en la Constitución anterior de 1824 o en la misma Norteamericana, pero no serian satisfechas las sugerencias de Lerdo de Tejada sino hasta la Constitución actual. Así pues la diferencia fundamental radica en que en la Constitución del 57 consignaba la simple mayoría absoluta y la de 1917 las dos terceras partes de las votaciones para superar el veto.

<sup>74</sup> Cfr. AYLLÓN GONZÁLEZ, María Estela. Ob. Cit. Pp.29-30.

### **3.4.2. COMPETENCIA Y LABOR DEL PODER LEGISLATIVO.**

El mencionado artículo 71 constitucional en su segunda y tercera fracción sigue indicando a quienes les compete el derecho de iniciar leyes o decretos: "II. A los diputados y senadores del Congreso de la Unión", y la fracción III. "A las legislaturas de los Estados". Sucesivamente el artículo 72 del mismo ordenamiento establece el procedimiento para la creación de una ley, distinto al establecido en el artículo 135 constitucional, puesto que éste citado artículo 72 expresa el procedimiento, las reglas generales para la creación de una ley, es decir, de forma general.

En este apartado de la tesis, abordaremos el caso específico de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pues la tarea del Congreso de la Unión, así como de las legislaturas Estatales es la materia, en específico, del cuarto capítulo de la presente investigación.

#### **3.4.2.1. EL CASO EXCEPCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL.**

El autor Ricardo J. Sepúlveda apunta: *"Entre los requisitos formales para que un acto de reforma constitucional sea válido, es la iniciativa, que puede iniciar por parte del Ejecutivo Federal, cada una de las cámaras, las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en cuanto a asuntos relativos al Distrito Federal."*<sup>75</sup>

El tema alrededor de los órganos legislativos del país y su potestad de iniciar reformas constitucionales, en específico hablando del Distrito Federal, es sin lugar a dudas poco abordado doctrinalmente y cuando se analiza presenta más cuestionamientos que respuestas, no por negligencia de los autores de los

---

<sup>75</sup> Cfr. Ibid. Pp. 15-16.

escritos, es posiblemente debido a los inmensos límites que el texto Constitucional consigna respecto a la autonomía gubernamental de la capital del país, y que define en su artículo 122, una estructura particular al compararla con cualquier Entidad Federativa. Veamos la siguiente jurisprudencia, para comprender lo anterior:

**DISTRITO FEDERAL. AL CONGRESO DE LA UNIÓN LE CORRESPONDE LEGISLAR EN LO RELATIVO DICHA ENTIDAD, EN TODAS LAS MATERIAS QUE NO ESTÉN EXPRESAMENTE CONFERIDAS A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

*De lo dispuesto por el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende, por una parte, que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local y, por otra, que el ejercicio de la función legislativa está encomendada tanto al Congreso de la Unión como a la Asamblea Legislativa de la propia entidad, conforme al siguiente sistema de distribución de competencias: a) Un régimen expreso y cerrado de facultades para la citada Asamblea Legislativa, que se enumeran y detallan en el apartado C, base primera, fracción V, además de las que expresamente le otorgue la propia Constitución; b) La reserva a favor del Congreso de la Unión respecto de las materias no conferidas expresamente a la Asamblea Legislativa, como lo señala el propio dispositivo en su apartado A, fracción I; lo que significa que las facultades de la asamblea son aquellas que la Carta Magna le confiere expresamente y, las del Congreso de la Unión, las no conferidas de manera expresa a la asamblea.*

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Novena época. Tomo X. Agosto de 1999.  
Tesis: P./J. 49/99. P. 546. Jurisprudencia. Constitucional.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no participa en el proceso de reforma constitucional, en tanto que el Congreso de la Unión le corresponde legislar en lo relativo a dicha entidad, en todas las materias que no estén expresamente conferidas a la Asamblea por la Constitución de la República; esto significa, como ya vimos en la jurisprudencia, que las facultades de la Asamblea sólo son aquellas que el máximo ordenamiento le confiere expresamente, y las del Congreso de la Unión, las no conferidas a aquella, es decir por exclusión. En ningún apartado del artículo 122 Constitucional, se otorga la facultad de iniciar o participar en el proceso de reforma a dicha Asamblea; y la excepción a la regla es de que sólo en asuntos que tengan que ver con materias relativas al propio Distrito Federal (apartado C, Base primera, inciso ñ del art. 122 Constitucional), es decir, se refiere sólo en cuanto su legislación ordinaria y claro que no en el rubro constitucional. Pero en todo caso, podría participar en el proceso vía diputados federales o senadores por el Distrito Federal al Congreso de la Unión.

Por último, no queda mas que enfatizar que la función que realiza el Congreso de la Unión, que acuerda las modificaciones a la Constitución; las legislaturas Estatales, que las aprueban, y aquél o en su caso la Comisión Permanente, que hacen el cómputo de votos de las Legislaturas Locales para aceptar la reforma, lo analizaremos en el cuarto capítulo al desentrañar el artículo 135 Constitucional.

### **3.4.3. LA INTERPRETACIÓN DEL PODER JUDICIAL.**

El Poder Judicial de la Federación ha emitido algunas tesis aisladas, así como jurisprudencias, cuyo fundamento está dispuesto en el artículo 94 Constitucional, en su párrafo octavo, (título IV de la Ley de Amparo), alrededor del tema de reformas y adiciones a la Constitución, en el ámbito de su competencia, en el entendido de que es el Poder Constituido encargado de interpretar la ley, y tratándose de la Constitución, esta labor le corresponde en específico a la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, según el artículo 105, (con los distintos dispositivos de control que detalla su Ley Reglamentaria) y 107 Constitucional ( art. 84 de la Ley de Amparo, así como el art. 10 y 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), éste último en lo conducente.

Empecemos diciendo que de acuerdo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Poderes de la Unión que intervienen en la formación de una ley no están obligados a fundamentar ni a explicar los motivos por los cuales expiden y promulgan la misma, puesto que el único respaldo que se necesita es el de la Ley Suprema y ésta no lo exige, como consta en la siguiente tesis aislada, emitida por el pleno de la Corte:

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS. LOS PODERES QUE INTERVIENEN EN SU FORMACIÓN NO ESTÁN OBLIGADOS A EXPLICARLOS.**

*Ni el Congreso de la Unión ni el Presidente de la República, en el ejercicio de la función que a cada uno de ellos compete en el proceso de formación de las leyes, tienen la obligación de explicar los fundamentos o motivos por los cuales expiden y promulgan las leyes... Por otra parte, es necesario destacar que el procedimiento establecido en la Constitución Federal para elaborar las leyes, no exige que se tengan que explicar los motivos que cada uno de los órganos que intervienen en ese proceso tuvieron en cuenta para ejercitar la función legislativa que tienen encomendada...*

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Séptima época. Volumen 77, primera parte. Mayo de 1975. P. 19. Aislada. Constitucional.

El anterior criterio denota la independencia que tienen los poderes constituidos al crear una norma, cómo es tratándose de una alteración a la Constitución, en virtud que todo fundamento para alterar la Constitución se encuentra en ella misma y toda motivación está implícita dentro del campo legal

de actuación de los poderes que intervienen, toda vez que ellos adecuan la relación social a alterar, al terreno jurídico.

Otra determinación aislada de la Corte, respecto a nuestro tema, es que resulta inimpugnable mediante juicio de amparo, el contenido del dispositivo constitucional alterado, siendo sólo atacable el proceso de reforma en sí, sin embargo, el interés jurídico para promover el juicio contra el proceso de reforma relativo, debe derivar directamente de los efectos que produce la vigencia del reformado precepto constitucional en la esfera jurídica particular del afectado:

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

*El pleno de la Suprema Corte de Justicia ha determinado que cuando se impugna el proceso de reforma constitucional no es la Carta Magna, sino los actos que integran el procedimiento legislativo que culmina con su reforma, lo que se pone en tela de juicio, por lo que pueden ser considerados como autoridades responsables quienes intervienen en dicho proceso, por emanar éste de un órgano constituido, debiendo ajustar su actuar a las formas o esencias consagradas en los ordenamientos correspondientes, conducta que puede ser controvertida mediante el juicio de amparo, por violación al principio de legalidad... tal situación no podría desconocer la eficacia protectora del juicio de amparo como medio de control constitucional, puesto que de ser así no habría forma de remediar el posible incumplimiento de las formalidades consagradas en el artículo 135 de la Carta Magna ni, por ende, podría restablecerse a los agraviados en los derechos que estiman violados, con lo que se autorizaría la transgresión a derechos fundamentales sin oportunidad defensiva...*

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Novena época. Tomo X. Septiembre de 1999. Tesis: P. LXII/ 99. P. 11. Aislada. Constitucional.

Ahora complementemos la idea, con la siguiente tesis emitida por un Tribunal Colegiado de Circuito en 1993, que expresamente señala, se puede combatir la reforma hasta antes que ésta forma parte del texto constitucional:

#### **CONSTITUCIÓN, REFORMA A LA. AMPARO IMPROCEDENTE.**

*Una vez aprobada alguna reforma o adición a la Constitución General de la República por el llamado poder reformador o constituyente permanente, que lo conforman el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, conforme al artículo 135 de la Carta Magna, pasa aquella reforma a formar parte del texto mismo de la Ley Fundamental, que es la norma suprema de toda la unión, en términos del artículo 133; y como tal norma nunca puede ser inconstitucional, sólo deberá ser corregida la existencia de alguna eventual reforma que se estime contraria al espíritu del constituyente de Querétaro, por medio de otra reforma y por el órgano de referencia. Sostener lo contrario, sería tanto como admitir que un poder constituido, como lo es el Judicial de la Federación, asumiera funciones de poder constituyente. Además, el juicio de garantías, conforme a lo dispuesto por el artículo 103 constitucional, sólo procede contra leyes secundarias o actos de autoridad (constituida) que vulneren o restrinjan garantías individuales y es evidente que la ley suprema no puede, constitucionalmente hablando, vulnerar las garantías individuales que ella misma establece.*

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Octava época. Tomo XI. Junio de 1993.  
P. 224. Aislada. Constitucional.

Al tenor de las anteriores resoluciones, emitidas por el Poder Judicial Federal, intuimos que si en algo están de acuerdo, es que una vez que una reforma se integra a la Constitución, él o los preceptos modificados son parte de la misma, y a ésta no se le puede combatir, en específico mediante juicio de amparo, pues es bien sabido que éste último surgió como la primera defensa jurídica a la Constitución y por ende no se puede iniciar el proceso de garantías en contra de la misma que salvaguarda, pero sí contra el tan mencionado proceso, es decir, la única forma por la que se podría impugnar una reforma a la

Constitución, es por un vicio que se colma al no cumplir con los requisitos formales que señala el artículo 135, que son a nuestro criterio: a) Que el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente aprobaran las modificaciones sin contar con el mínimo establecido de votos de las legislaturas estatales; b) Que los votos de las legislaturas estatales no hubieran sido emitidos por la propia legislatura, sino por la diputación permanente, c) Que no se cumpla con el quórum de asistencia y la votación en el Congreso; d) Que la iniciativa no proviniera de los entes autorizados.

Hablando ahora respecto al sentir de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la actual época, ellos tienen entre sí opiniones divergentes respecto a nuestro tema, dichas opiniones son las siguientes:<sup>76</sup>

- a) El Ministro Juan N. Silva Meza, presidente de la primera sala, se limita a opinar que resultaría ideal no tocar la Constitución, pero que si se hace debe ser conforme a sus exigencias.
- b) El Ministro de la primera sala, Juventino V. Castro y Castro opina que lo único a preocupar respecto al tema es que se haya de aprobar una reforma sin los requisitos señalados en la Constitución.
- c) El Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, de la segunda sala, considera que no existe un poder revisor previsto constitucionalmente, solo los 3 que ya conocemos; puesto que el art. 135 no habla de otro poder, lo que si considera es que ciertamente existen mecanismos para que los poderes constituidos puedan reformarla.
- d) Por último, el Ministro Juan Díaz Romero, también de la segunda sala, se conduce expresando que es lo de menos el término que se utilice para nombrar al órgano que reforma a la Constitución, pero si ha de tener algún

---

<sup>76</sup> Las opiniones de los H. Ministros del máximo órgano Judicial del país se conocieron en la sesión pública ordinaria del pleno de la S.C.J.N. del 3 de Febrero de 1997, en relación al amparo interpuesto por el Lic. Manuel Camacho Solís contra actos del Congreso de la Unión y otras autoridades, consistentes en la iniciativa de reformas a la Constitución General de la República, en el decreto promulgado el 21 de Agosto del mismo año y publicado un día después, donde se alteraron 19 artículos de la Constitución.

nombre, para él sería el de *potestad reformadora*, intermedio entre el constituyente original y la autoridad constituida.

Como vemos no hay un criterio uniforme entre los Ministros alrededor de tan especial órgano modificador de la Constitución, ni si quiera si existe o no, o cuál es su nombre, en donde unánimemente coinciden es que debe sujetarse a las reglas establecidas en la propia Constitución.

Ahora bien, siguiendo con la interpretación judicial del procedimiento de reformas constitucionales, el pleno de la Suprema Corte aprobó una tesis jurisprudencial, que refiere que dicho procedimiento de reformas no puede ser susceptible de algún tipo de control jurisdiccional, veámosla:

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

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

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Novena época. Tomo XVI. Septiembre de 2002. Tesis: P./J. 39/ 2002. P. 1136. Jurisprudencia. Constitucional.

El anterior criterio se basa fundamentalmente en una omnipotencia que surge entre los poderes constituidos, en la idea lógica que no puede existir ningún tipo de control jurisdiccional superiormente jerárquico al del conformado por los poderes constituidos para modificarla, además de que no se menciona alguno en específico en la propia Carta Magna para vigilarlo. Cabe destacar que éste sentido interpretativo se refiere en específico al control de la constitucionalidad denominado *Controversia Constitucional*. Veamos la siguiente jurisprudencia de la Corte, para comprender mejor en que consiste ésta y en que se relaciona con nuestro tema:

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

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

competencias de los órganos de gobierno, sin que tampoco, al referirse el citado artículo 105, fracción I, a "disposiciones generales" comprenda las normas constitucionales.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Novena época. Tomo XVI. Septiembre de 2002. Tesis: P./ J. 40/ 2002. P. 997. Jurisprudencia. Constitucional.

Comprendido en que consiste una Controversia Constitucional, ubicamos su fundamento legal en el artículo 105 Constitucional, fracción I, además que ésta figura de mando de la Ley Fundamental posee una Ley Reglamentaria, que comparte con la fracción II del mismo artículo 105, referente a las *Acciones de Inconstitucionalidad*, que son operantes cuando se pretende plantear una posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

Aunque no es materia esencial de nuestra investigación, cabe destacar, en virtud de lo anterior, que es común confundirse entre los distintos medios de control de la Constitución, ya sea que hablemos del *juicio de amparo*, *controversia constitucional*, o *acción de inconstitucionalidad*, pero estos distintos sistemas difieren entre ellos, tan es así, que se contemplan en apartados diferentes de nuestra Carta Magna, con distintos procedimientos, así como que se substancian en distintas leyes constitucionales; aunque una peculiaridad que comparten es, que las resoluciones que se emiten en las sentencias de los dispositivos para el control de la constitucionalidad, contemplados en el artículo 105 de la misma Ley Suprema, tienen una naturaleza coincidente con la jurisprudencia que se establece por reiteración.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos de los miembros de la Corte son obligatorias en los mismos tribunales que lo son las jurisprudencias que se establecen por reiteración, según se extrae del texto del art. 43 de la Ley Reglamentaria del numeral 105 de la Constitución, cuestión similar a la que sucede con la resolución que resuelve la denuncia de contradicción de tesis, como consta textualmente en el último párrafo del art. 192 de la Ley de Amparo: "*También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados.*" Que se confirma con la siguiente jurisprudencia: JURISPRUDENCIA. LA CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN DICTADA EN DENUNCIA DE CONTRADICCIÓN DE TESIS. Semanario Judicial de la Federación. Novena época. Tomo III. Enero de 1996. Tesis:VI.2º.J/38. P.151. Jurisprudencia. Común.

Para concluir al respecto, pongamos un caso hipotético, sin duda posible, en dónde una tesis aislada emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contempla un criterio contradictorio con relación al sustentado en una jurisprudencia que ella misma emitió, respecto de la susceptibilidad a un control jurisdiccional del procedimiento de reforma constitucional, ¿se podría integrar una denuncia de contradicción de tesis entre ambos criterios?.

La respuesta es sí, en virtud de que no es menester constituir una jurisprudencia para denunciar una contradicción de tesis, bastando con que se susciten criterios discrepantes sobre la misma cuestión por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia; lo anterior basándose en el artículo. 107, fracción. XIII de la Constitución Federal y los numerales 192, 193, 197 y 197-A de la Ley Reglamentaria del juicio de garantías.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Para saber más respecto de este interesante tema, recomendamos consultar la tesis jurisprudencial: CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES. Semanario Judicial de la Federación. Novena época. Tomo XIII. Abril de 2001 Tesis: P./J. 27/2001. P. 77. Jurisprudencia. Común. Así como en la siguiente tesis aislada: CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS. Semanario Judicial de la Federación. Octava época. Tomo 83. Noviembre de 1994. Tesis: P.L/34. P. 35. Aislada. Común.

## **CAPÍTULO 4.**

**“MECANISMO LEGISLATIVO PARA LA  
CREACIÓN DE LAS REFORMAS  
CONSTITUCIONALES.”**

## 4.1. SU FUNDAMENTACIÓN, ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL.

### 4.1.1. GESTIÓN DEL PRECEPTO.

Como ya hemos analizado en los capítulos anteriores, el artículo 135 Constitucional vigente corresponde prácticamente al artículo 127 de la Constitución de 1857.

Este artículo 127 de nuestra Constitución inmediata anterior, provino a su vez del artículo 125 del proyecto constitucional elaborado por la Comisión respectiva de aquél ordenamiento, el cual establecía originalmente: *“La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Más para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere: que un Congreso por el voto nominal de dos terceras partes de sus miembros presentes, acuerde que artículos deben reformarse; que este acuerdo se publique en los periódicos de toda la República tres veces antes de la elección del Congreso inmediato; que los electores al verificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los diputados; que el nuevo Congreso formule las reformas, y éstas se someterán al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votase a favor de las reformas, el ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución.”*<sup>79</sup>

Este proyecto, sin duda complejo, fue rechazado por lo lento que era su procedimiento, él mismo sería devuelto a la Comisión que lo creó, para presentar ésta uno diferente, imitación del contemplado en la Constitución de 1824.

Hay que recordar que el artículo 166 de la Constitución del 4 de Octubre de 1824 se inspiró en el sistema de reforma francés, que se intentó compaginar con nuestro sistema federalista, nuevo en aquellos años.

---

<sup>79</sup> BURGOA, O. Ob. Cit. P. 374.

Este mencionado artículo declaraba que las legislaturas de los Estados de la Federación eran las únicas competentes para hacer observaciones parciales a la Constitución; se las darían al Congreso, que las tomaría en consideración hasta 1830, y después de esta fecha, en el segundo año de cada bienio, se calificarían cuales reformas pasarían a ser analizadas por un segundo Congreso ordinario, que podría a su vez aprobarlas, sin el derecho al veto del Ejecutivo, pero éste sí debería publicar y hacer circular las reformas que se sujetarían a la deliberación del Congreso siguiente.

Así el constituyente del 57, con este nuevo proyecto que versaba sobre la examinación sucesiva de 2 Congresos, el primero que analizaba las propuestas y el segundo que las aceptaba o no; tendría un procedimiento que sería ligeramente más sencillo que el del primer proyecto presentado, en virtud de que el pueblo al elegir a sus representantes (del segundo Congreso), estarían implícitamente eligiendo a su vez a individuos con una función constituyente, pues estos últimos analizarían las propuestas de las legislaturas y el examen que hizo de las mismas el Congreso antecesor; a fin de cuentas este nuevo proyecto también sería rechazado.

Entre los principales opositores a estos proyectos, se encontraba el constituyente Francisco Zarco, cuyos argumentos estaban encaminados a: *"El pueblo, en toda representación democrática delega su soberanía en el legislador y sería ocioso acudir de nuevo a él, por medio de una votación popular, además de que esas reformas constitucionales pueden recaer sobre cuestiones que requieren ciertos conocimientos que el pueblo no posee."*<sup>80</sup>

A la interesante y polémica tesis de Zarco le responderían defensores de la soberanía nacional original, es decir la del pueblo, entre ellos estaban destacados legisladores como: José María Mata y Don Melchor Ocampo, que se expresaban en el sentido de que el pueblo en general sí es ignorante, más si al electorado se

---

<sup>80</sup> Cfr. BURGOA, O. Ob. Cit. P. 375.

le explica el motivo de las reformas, sus alcances y consecuencias, está apto para emitir un punto de vista al respecto.

Seguirían así los debates, culminando con el sentir de Don Guillermo Prieto, enemigo de los sistemas de democracia directa, como el referéndum, cuya tesis corría sobre la idea de que una reforma constitucional debería de someterse al voto de las legislaturas, con lo que se confirmaría el principio federal y de democracia representativa.

Al final triunfaría la tesis de Zarco, y principalmente la de Prieto. Los dos proyectos primeros no verían nunca la luz, en particular por considerarles alteradores del régimen representativo de gobierno, porque de alguna forma se le consultaría al pueblo su posición alrededor de las reformas propuestas; por lo que la Comisión respectiva presentaría un nuevo y tercer proyecto, que se aprobaría por aquel Congreso Constituyente.

*“Acaso fatigada la asamblea por las arduas discusiones que había provocado el punto a debate, no tuvo inconveniente en aceptar por 67 votos contra 14, el tercer proyecto, que vino a ser el artículo 127 de la Constitución de 1857, igual al 135 actual, salvo ligeras correcciones de forma.”<sup>81</sup>*

Ahora hablemos de nuestra Constitución vigente, el artículo 135 no aparecería propiamente en el proyecto presentado por Carranza a la Asamblea Constituyente de 1917, al pertenecer en sí al de su predecesora.

Así pues solo faltaría el protocolo que se diera a partir de la iniciativa presentada por el diputado Paulino Machorro Narváez a la primera Comisión Constitucional, el 21 de Enero de 1917, que fuera turnada a la Comisión denominada “De reformas a la Constitución”, misma que dictaminaría en dos lecturas, la primera del 24 de Enero y la segunda el 25 del mismo mes, para

---

<sup>81</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Ob. Cit. P. 61.

culminar con la declaratoria y publicación en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de Febrero de 1917, del artículo 135 Constitucional.

Cabe mencionar que la única modificación que se hizo al citado precepto fue en cuanto a su numeral, pues había sido presentado originalmente con el número 133, y a su vez sería aprobado por unanimidad de 154 votos; así quedaba formado el artículo que enumera los requisitos para la aprobación de las reformas o adiciones a la Constitución, que a la letra decía originalmente:

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

Por último, el artículo sería adicionado el 21 de Octubre de 1966, con una iniciativa presentada por el diputado del Partido Acción Nacional, Ricardo Chaurand Concha, el 16 de Noviembre de 1965; dicha iniciativa consistente en cuanto que el computo de los votos de las legislaturas estatales en lo que atañe a las reformas o adiciones constitucionales y la declaración de que éstas queden incorporadas a la Ley Fundamental, pueden formularse tanto por el Congreso de la Unión, cuando este reunido, como por la Comisión Permanente, durante sus periodos de receso.

Así, dicha iniciativa sería turnada a la *Comisión de Puntos Constitucionales, Reglamentos, Estudios Legislativos*, para adicionar el párrafo último del artículo 135, para quedar la adición como sigue:

**Artículo 135...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 texto anterior entraría en vigor el 24 de Octubre de 1966.

#### **4.1.2. LABOR DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.**

##### **4.1.2.1. SU FUNCIÓN.**

En este apartado abordaremos la intervención que tiene el Congreso General en el procedimiento de reforma constitucional, exceptuando lo relativo al cómputo de los votos de las legislaturas locales, que veremos un poco más adelante. Así pues, su fundamento lo encontramos en el artículo 135, el cual señala: "*... 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.*"

El Congreso de la Unión es en sí el Poder Legislativo de la Federación, éste se divide a su vez en dos Cámaras, la de Diputados y Senadores (art. 50 constitucional). Ahora bien, el texto constitucional relativo a la reformabilidad de la misma se conduce gramaticalmente con la expresión *Congreso de la Unión*, es decir, como una asamblea única, no a una entidad partida en dos; así que se podría pensar que cuando se trabaja sobre reformas constitucionales, el Congreso debe de actuar como un mismo cuerpo legislativo, por el hecho que desde un sentido jurídico y estricto, la convención de legisladores (diputados y senadores) no se lleva para el efecto de *legislar* solamente, sino más bien para *constituir*, es decir, actúan como congresistas o constituyentes, así que si atendemos en un sentido textual al artículo 135, el procedimiento de reforma debería de iniciarse con una convocatoria para que se reúna el Congreso en una sola asamblea indivisible.

Lo anterior no ocurre en realidad por varias razones, principalmente históricas; tal apreciación de que el Congreso debe de funcionar como una única asamblea, no es errónea del todo, considerando a la ética, puesto que la reforma a la Constitución requeriría idealmente de la convención de constituyentes y no de simples y meros legisladores divididos en dos Cámaras, más ese no es el motivo; la razón por la que el citado artículo constitucional utiliza el término *Congreso de la Unión*, radica como sabemos, en que el artículo 135 actual es el 127 de la Constitución de 1857; en aquella, como apuntamos anteriormente, se suprimiría la figura de los senadores y no sería hasta 1874 que se reeimplantaría la misma, es decir, el Congreso General era en sí sólo la Cámara de Diputados y cuando se restableciera el Senado, 17 años después, no se modificarían algunos de los artículos que debieron hacerlo, al verse afectados por la nueva disposición, artículos como el 127. Es por ello que resulta lógico concluir que se había tomado en cuenta en aquella época, que de forma tácita el Congreso trabajaría de forma sucesiva, en los términos, que hablando de la actual Constitución, están suscritos en nuestro artículo 72, que en su primer párrafo dice: *"Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones..."*

Empero de lo anterior, en nuestro Derecho Positivo, sí existen casos en que el Congreso de la Unión obra como única asamblea, que son los consignados en los artículos 69 (apertura de las sesiones ordinarias) 84 y 85 (para designar un Presidente interino a falta absoluta del titular), el 86 (renuncia del Presidente) y el 87 ( la protesta que debe hacer el Presidente a tomar posesión del cargo), cómo lo refiere el artículo 5 de la Ley Orgánica del Congreso, dónde además se establece, que cuando el Congreso sesione conjuntamente lo hará en el recinto de la Cámara de Diputados. En el caso de que se designe Presidente interino, el Congreso reunido recibe el nombre de *Colegio electoral*, en los demás casos no tiene un nombre especial conferido en la Constitución.

Estudiado lo anterior, bien cabe preguntarse: ¿Si en el caso de alguna reforma constitucional hay excepciones de competencias entre una Cámara y otra?. En la práctica legislativa nacional, si se respetan estas facultades exclusivas, en los términos del artículo 72, fracción "h" (*infra, apartado 4.2.2.*).

#### **4.1.2.2. EL QUÓRUM.**

Por último, explicaremos el *quórum* de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso de la Unión. Ésto lo hemos venido abordando desde el capítulo segundo de la investigación, ya que se relaciona íntimamente con la rigidez de nuestra Constitución, que tratándose de una reforma constitucional, el procedimiento se torna agravado; para ello debemos entender los principios de **mayoría relativa** y el **de mayoría absoluta**.

**a) La mayoría relativa.** Es aquella que generalmente decide entre más de dos proposiciones, dónde alguna de ellas triunfa cuando alcanza un mayor número de votos, aunque ese número no exceda de la mitad de los votantes, es decir se colma con que simplemente gane. **b) La mayoría absoluta.** Se integra forzosamente por más de la mitad de los votantes.

Pero existen casos en que la mayoría absoluta tiene tintes agravados, que en nuestra Constitución se manifiestan por una mayoría de dos terceras partes de los votantes presentes, éste es el caso del artículo 135, dónde es necesario un mínimo de dos terceras partes del Congreso General, esto es, dos terceras partes de la Cámara de origen y dos terceras partes de la revisora, lo anterior para acordar la adición o reforma de la Constitución General de la República.

#### 4.1.3. LA INTERVENCIÓN DE LAS LEGISLATURAS ESTATALES.

El artículo 135 declara que se necesita la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales para que las adiciones o reformas a la Constitución sean parte de ésta.

Como ya vimos con anterioridad, al Distrito Federal se le excluye de este entendido, porque no participa en la aprobación del proyecto de alguna alteración a la Constitución, pues no es un Estado y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no puede, por ende, considerársele como legislatura estatal.

Una vez que ha sido recibida la minuta del decreto de reforma por las legislaturas estatales, puede ocurrir que cuando llegue el citado documento, se encuentren éstas en su periodo de sesiones ordinarias, pero si no lo están, es decir, si están en lo que se llama *Diputación Permanente*, ésta será la que convoque a una sesión extraordinaria; sin menoscabo, que depende en ocasiones del interés que se tenga sobre la reforma propuesta.

Por otro lado, no existe ningún plazo establecido para que las legislaturas locales emitan su respuesta, lo que conlleva a que dicha respuesta este supeditada a intereses políticos y partidistas, intereses relacionados con la reforma en cuestión.

Otro rubro digno de comentarse es en relación a que el artículo 135 no establece con que tipo de mayoría debe de ser aprobado el proyecto por cada una de las legislaturas estatales; lo anterior lejos de ser una laguna del propio precepto, obedece ciertamente al fundamento de autonomía que gozan las Entidades Federativas en cuanto su régimen interior de gobierno, así como a las facultades otorgadas, en principio, a los Estados, artículos 115 y 124 de la Constitución, respectivamente.

Es común entre las constituciones estatales, dónde se establece la regulación de su reforma constitucional, que lo relativo a una mayoría para ser aprobadas las reformas sea muy variada, comparando entre las distintas constituciones, por ejemplo: la Constitución del Estado de Veracruz, que establece el voto de las dos terceras partes de los miembros de su Congreso; la de Guanajuato, un 70%; ó la de Michoacán, que establece solo una mayoría absoluta del mismo Congreso para ser aceptada la reforma.

Resulta curioso, y es digno de resaltar, que al analizar para esta investigación algunas constituciones estatales, encontré el que escribe, más interesantes aspectos con relación al proceso de reforma de su Constitución, algunos que a continuación detallaremos.

Varios Estados establecen que para reformar su Constitución, además de otros trámites, necesitan la aprobación de la mayoría, o en otras ocasiones de las dos terceras partes de los ayuntamientos, como ocurre en la de San Luis Potosí (artículo 138), los cuales tienen un determinado término para emitir su respuesta, por lo común, éste plazo es de un mes o incluso de dos meses, sin menoscabo que algunas otras constituciones, como la de Veracruz, señalan un término improrrogable de 90 días naturales, contados a partir del día siguiente al que reciban el proyecto los ayuntamientos (artículo 84), ambos artículos de su Constitución local respectiva.

Otro aspecto común, es que si transcurre el plazo en que al Congreso estatal le debieron remitir su respuesta y ésta no se ha recibido, se entiende que esta por aceptada la reforma por el ayuntamiento respectivo. Lo anterior resulta sumamente positivo, puesto que con esto se les obliga a los ayuntamientos a conocer y emitir su opinión, ya que su negligencia o el no ponerse de acuerdo, colman un silencio que se traduce como un "Sí" para su Congreso Estatal.

Una última observación al respecto; algunas constituciones en el ámbito estatal establecen expresamente que las adiciones o reformas hechas a la Constitución Federal que afecten a su Constitución Local, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso y promulgadas sin necesidad de ningún otro trámite, tal es el caso de la Morelense, estipulación que se señala en su artículo 147 fracción III; lo anterior obedece a la no-contravención de las estipulaciones del pacto federal, concretizado en el artículo 41, párrafo primero de la Constitución General de la República.

#### 4.1.4. EL CÓMPUTO DE LOS VOTOS.

El artículo 135 en su última parte menciona: *"El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."*

Es oportuno explicar como se integra la Comisión Permanente que declara dicho artículo constitucional. Según el artículo 78 de la Carta Magna, durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros, de los cuales 19 son diputados y 18 senadores, éstos a su vez nombrados por sus respectivas Cámaras, en la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> A decir de Tena Ramírez, esta institución tiene una ascendencia genuina y exclusivamente hispánica (del siglo XII, en el reino de Aragón), y a su vez para el eminente tratadista mexicano, respecto a la proporcionalidad de la misma declara: *"La falta de proporcionalidad de los diputados y senadores que integran la Permanente, en relación con el número total de miembros de cada Cámara, significa que la Permanente no representa adecuadamente al Congreso ni a los Estados, pero sobre todo, la Permanente no responde sino al sentir de la mayoría que predomina en cada Cámara en el momento de designar a los miembros de la Comisión"* TENA RAMÍREZ, Felipe. Ob. Cit. P. 434.

Continuemos ahora con lo que respecta al cómputo de los votos, dónde se podría suponer que se necesita esperar la contestación de todas las legislaturas locales para hacer el cómputo de los mismos, pero en sí cuando se recibe el voto número dieciséis, se colma la mayoría que nos habla el precepto Constitucional, y por ende se considera saciado el procedimiento mismo.

Decorosamente, cuando existe una asamblea que ha deliberado y que sus miembros se encuentran reunidos, por cortesía, se debería esperar a que todos hayan emitido sus votos para poder hacer la declaratoria, pero cuando no están reunidos y se está esperando la respuesta de cada una de las legislaturas, resulta normal que cuando se tiene la mayoría de los votos se puede llevar a cabo la declaratoria de que se han obtenidos estos. Hay que recordar que no hay un plazo establecido en ninguna ley o reglamento en relación al plazo que poseen las legislaturas para enviar su aprobación o rechazo ante el proyecto.

Resulta imperioso establecer un término para que las legislaturas de los Estados emitan su respuesta, sin olvidar que se debería esperar a que todas y cada una de las legislaturas emitan una respuesta para poder llevar a cabo la declaratoria que expresa el propio artículo constitucional, para que en esa misma declaratoria se establecieran los votos que a favor y en contra tiene el proyecto; porque como actualmente ocurre, el Congreso o la Comisión Permanente en su caso, una vez que tienen los votos que se requieren, llevan a cabo la declaratoria de la reforma o adición, así que esta cuestión sin duda alguna debería de subsanarse con una mención expresa, sino en la propia Constitución, sí en una ley secundaria.

## 4.2. EL PROCESO DE REFORMA.

### 4.2.1. ETAPAS.

Según el profesor Eduardo García Maynez, en su obra de *Introducción al Estudio del Derecho*; en cualquier proceso legislativo el cual tenga el calificativo de moderno, requiere forzosamente desenvolverse en seis distintas etapas que son: "a) *Iniciativa.- Es el acto por el cual determinados órganos del Estados someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley... b)Discusión.- Es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas... c)Aprobación.- Es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley. La aprobación puede ser total o parcial... d)Sanción.- Se da este nombre a la aceptación de una iniciativa por el poder ejecutivo. La sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto por las Cámaras... e)Publicación.- Es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla."*

<sup>83</sup>

La última fase que señala el autor es la que llama *iniciación de la vigencia* que tratamos a plenitud con anterioridad, junto a lo relativo a la sanción y publicación, que por formar parte de las atribuciones del Poder Ejecutivo que ya vimos (*supra*, apartado 3.4.1.), no abordaremos más, salvo lo que se relacione directamente con la función que realiza el Congreso.

Debemos de tener en cuenta una idea técnica y general respecto de lo que es el proceso legislativo, como lo hace constar el escritor Roberto Báez Martínez que manifiesta, por su parte, que en cualquier proceso legislativo se debe seguir un proceso técnico, que consta de:

---

<sup>83</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. Trigésima edición. Porrúa. México. 1979. Pp. 54-57.

*"1. Una fase Mecánica que se constituye a su vez: a) Previsión, consistente en aclarar perfectamente todo aquello de lo que se va a legislar, su significado, antecedentes, fundamentos y su finalidad, con un lenguaje sencillo directo y práctico. b) Planeación, se deberá de efectuar una lista indiscriminada de metas a alcanzar en el periodo establecido para ello, así como establecer las normas generales dadas por la presidencia de la Comisión para regir todos los actos legislativos. C) Organización, el provocar conciencia entre los legisladores en cuanto inducir las actitudes necesarias favorables al proceso, destruir las prácticas negativas que entorpezcan el proceso.*

*2. Una fase Dinámica, que se conforma: a) Integración, una idea común sobre los conceptos que se utilizarán y lo que se pretende realizar, que haya el quórum necesario para que nazca plenamente la reforma al precepto constitucional. b) Dirección, la designación del Presidente de la Cámara, que conforme al reglamento de la Cámara llevara adelante el proceso. c) Control, el resumir la información del resultado y elaborar una nueva planificación para el ciclo del proceso."*<sup>84</sup>

Como analizamos someramente en puntos anteriores, el artículo 71 constitucional en su segunda y tercera fracción, indica que a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados les compete el derecho de iniciar leyes o decretos, sujetos al procedimiento establecido en el artículo 72, que posee varios incisos, que a continuación detallaremos.

---

<sup>84</sup> Cfr. BAEZ MARTÍNEZ, Roberto. DERECHO CONSTITUCIONAL. Cárdenas editores. México. 1979. Pp. 269-271.

#### 4.2.2. EL ARTÍCULO 72 CONSTITUCIONAL.

Analicemos a profundidad el artículo 72 constitucional, (puesto que en el apartado 3.4.1. comentamos de él), éste contiene una serie de incisos, marcados con letras, los que procuraremos ordenar siguiendo la tramitación regular de una iniciativa que pasa sucesivamente por ambas Cámaras. Bien, por regla general el conocimiento de cualquier asunto puede comenzar sin distinción en cualquiera de las dos Cámaras (inciso h) *“La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras...”*; con la excepción consignada en ese mismo inciso de los proyectos que tratan sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre el reclutamiento de tropas, que se discuten primero ante la Cámara de Diputados; esto en virtud de que las contribuciones y los menesteres militares afectan directa y profundamente al pueblo, además de ser materias genuinamente populares, en comparación con el Senado que como sabemos vela por los intereses de las Entidades Federativas originalmente.

En nuestro caso, si se pretendiera reformar el artículo 31 fracción IV de la Constitución, fundamento de las contribuciones, al establecer que es obligación de los mexicanos contribuir al gasto público, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes; según el criterio constitucional, la iniciativa deberá ser dentro de la Cámara de Diputados, antes de que la conozca el Senado de la República, a fin de que sí en el supuesto caso en que la Cámara de Origen desecha el proyecto no pueda volver a presentarse en las sesiones del año (inciso g).

A su vez el inciso “i” parece presentar un caso de excepción al declarar:  
*“ 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...”*

Atendiendo a la anterior hipótesis y siguiendo con nuestro mismo ejemplo de reforma al artículo 31 fracción IV, la potestad conferida a los diputados en el inciso "h" dejaría de existir y la Cámara de Senadores, que sería en principio la revisora, se convertiría en Cámara de origen y la de Representantes Populares en la revisora.

Entendido a cuál de las 2 Cámaras corresponde conocer primero de un proyecto de reforma, citemos algunos casos hipotéticos, que pueden presentarse en el transcurrir del proceso legislativo en ésta etapa:

- a) El proyecto es rechazado en la Cámara de origen (inciso g) éste no podrá presentarse en las sesiones del año. Esto tiene razón de ser, ya que al rechazar de plano el proyecto elaborado por la Comisión dictaminadora, en nuestro caso la de puntos constitucionales, se manifiesta que el mismo proyecto no es ya apropiado de tomarse en cuenta por la Cámara, pues sería ocioso insistir en un mismo periodo de sesiones alrededor de un asunto ya desechado, más si se puede presentar en el siguiente periodo.
- b) El proyecto es aprobado en la Cámara de origen; pasara su discusión a la otra (primera parte del inciso a); en vista que se ha agotado la tramitación en la de origen, que aprobó el proyecto, éste deberá pasar a la discusión y votación en la otra.
- c) Llegado el proyecto a la Cámara revisora, ésta lo rechaza totalmente; volverá entonces a la Cámara de origen con las observaciones que le hubiese hecho la revisora; si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, retomara a la Cámara que lo desecho que lo considerará de nueva cuenta. Si la Cámara lo aprueba con la misma votación pasará al periodo de aprobación, o sea al Ejecutivo de la Unión, pero si lo reprobase no podrá volver a ver la luz el proyecto en ese mismo periodo de sesiones (inciso d). Esto tiene como motivo una segunda

oportunidad para el proyecto, para que éste se discuta ahora con las consideraciones y observaciones que hizo la otra Cámara, más si después de esa reconsideración ambas siguen si estar de acuerdo, el proyecto lógicamente no es prudente de discutir más en ese periodo de sesiones.

- d) La Cámara revisora rechaza parcialmente, o en su caso adiciona o modifica el proyecto de reforma aprobado en origen: ahora la nueva discusión en la primera Cámara consistirá exclusivamente en torno a lo desechado, adicionado o reformado, sin poder alterar los artículos, párrafos o apartados aprobados; si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen reprobadas por la mayoría de los votos en la Cámara de origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por la mayoría absoluta de los presentes se desechara en ésta segunda revisión, las adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas pasará al Ejecutivo que lo sancionara. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de los votos presentes en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse si no hasta el siguiente periodo 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 (inciso e).

Ésta complicada hipótesis, se sigue en tenor a la parte alterada del proyecto totalmente rechazado, pues se consulta en dos oportunidades la voluntad bicameral; si se logrará el proyecto, modificado o no, según que haya prevalecido la opinión de una u otra Cámara se convertirá en ley; más si en este consenso no se colma, el proyecto se reservara para el siguiente periodo, a menos que el Congreso apruebe que se convierta en ley. En tal caso se exige la voluntad de ambas Cámaras para que ellas decidan el proyecto, aprobado sólo parcialmente, es bastante para llenar las funciones de la ley.

Pero puede suceder que la ausencia de mandamientos indispensables en el proyecto mutilado haga inútil la promulgación de lo que se aprobó. Este último criterio emanado de la parte final del inciso "e", del artículo 72 constitucional, dónde determinadamente se dice que las Cámaras deberán decidir si se promulga o no lo aprobado. Y en esa línea se debe entender otro formulismo expresado ambiguamente en el propio inciso, en aquella parte que declara que si la Cámara revisora desecha en una segunda revisión las reformas o adiciones por ella misma propuestas en la primera entonces: "*el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras se pasará al Ejecutivo*". La ambigüedad está presente al suponer que en ese caso el proyecto ha sido aprobado parcialmente; porque no parece ser así, ya que desde el momento en que la Cámara que propuso las adiciones o reformas, las retira en la segunda revisión, el proyecto original ha sido aprobado íntegramente.

- e) El proyecto es aprobado en su totalidad por ambas Cámaras: se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviera observaciones que hacer, lo publicara inmediatamente (inciso a, segunda parte). Se entiende que el Ejecutivo no tiene que hacer observaciones cuando no devuelve el proyecto, con aquellas, dentro de diez días útiles, a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso deberá hacerse en el primer día útil en que el Congreso este reunido (inciso b).
  
- f) Recibido el proyecto por el Ejecutivo, éste lo objeta en todo o en parte, oportunamente; regresa entonces el proyecto con las observaciones del Ejecutivo a la Cámara de origen y si fuese confirmado por las dos terceras partes del total de votos de cada Cámara, el proyecto será ley o decreto, para nosotros una reforma constitucional, que pasará al Poder Ejecutivo para su promulgación y por ende integración a la Constitución, (inciso c). Este es el caso del veto, ya estudiado (*supra*, apartado 3.4.1.).

Hasta aquí podemos declarar que tenemos por concluida la labor del Congreso y comienza la labor del Ejecutivo con la promulgación.

Vale comentar, por último, el inciso "f" del propio precepto Constitucional estudiado que declara: *"En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos tramites establecidos para su formación."* Este apartado es sin duda superfluo, pues todo acto legislativo que interpreta, reforma o deroga una ley o decreto, es a su vez ley o decreto.

Además, no es el Poder Legislativo, sino el Poder Judicial, el poder encomendado de la interpretación de la ley, por lo que aquí la palabra "interpretar" está empleada muy posiblemente con la acepción de "aclarar", que tampoco es apropiada técnicamente, pues cualquier modificación que se le haga a la ley, en este caso a la Constitución Política del Estado Mexicano, no es sino una reforma a la misma, como ya aprendimos oportunamente.

#### **4.3 LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL REGLAMENTO PARA SU GOBIERNO INTERIOR.**

Finalmente para entender lo que la Ley Suprema contempla alrededor de cómo se lleva a cabo el procedimiento de creación de una ley, y como ya sabemos que una reforma constitucional no escapa de este proceso, es preciso atender a un procedimiento detallado, en ausencia de uno en particular que reglamente la actividad señalada por el artículo 135 constitucional, y este procedimiento en general se encuentra suscrito en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el Reglamento para el Gobierno Interior del mismo, por lo que a continuación comentaremos artículos de

ambos ordenamientos que se relacionan con nuestro tema; con el fin de no confundir preceptos de ambos cuerpos normativos, cuando hablemos de la Ley Orgánica del Congreso utilizaremos a menudo las siglas L.O.C. y para su Reglamento las siglas R.L.O.C.

#### **4.3.1. PERIODICIDAD.**

Empecemos con que el ejercicio de los diputados y senadores durante tres años constituye una legislatura y un año legislativo es aquel que va del 1 de Septiembre al 31 de Agosto del siguiente año (art.1º, L.O.C.) también hay que considerar que hay dos periodos de sesiones ordinarias, el primero empieza el 1 de Septiembre y no se puede prorrogar sino hasta el 15 de Diciembre del mismo año y el segundo que empieza el 15 de Marzo no se puede prolongar más allá del 30 de Abril del mismo año (art. 4º, L.O.C.).

#### **4.3.2. SESIONES.**

Las sesiones de las Cámaras son ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes y ninguna Cámara puede suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra (art. 27, R.L.O.C.), ha nosotros las que nos interesan son las ordinarias, que son aquellas que se celebran durante los días hábiles de los periodos constitucionales, además de ser públicas y comienzan por regla general a las 12: 00 horas, duran 4 horas, con la posibilidad de ser prorrogadas (art.28, R.L.O.C.).

### **4.3.3. COMISIONES.**

#### **4.3.3.1. ASPECTOS ESENCIALES.**

Una vez señalado cuando se presentan las sesiones ordinarias, hay que recordar que cuando se crea una reforma constitucional, siempre empieza a tratarse dentro de una Comisión, *las comisiones son órganos constituidos por el pleno de la Cámara (Diputados o Senadores), a las cuales se les encarga elaborar, analizar o dictaminar iniciativas de ley o decretos que le sean turnadas*, que por lo que respecta a la Cámara de Diputados, ésta cuenta con varias comisiones ordinarias, es decir, que se mantienen de legislatura a legislatura, y la que a nosotros nos importa es la establecida en el artículo 39, fracción XVIII, que es la de Puntos Constitucionales y Sistema Federal; y tratándose de la de Senadores esta contemplada en el artículo 90, fracción XXIII, llamada de Puntos Constitucionales; ambos artículos de la Ley Orgánica.

En la Cámara de Diputados cualquier Comisión ordinaria se constituye durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, con un máximo de 30 miembros, la cual se integra con base a un criterio de proporcionalidad entre los integrantes del pleno, así como por los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados (art. 43, L.O.C.). El presidente de la Comisión es la persona que solicita la información y documentación a toda dependencia pública que se relacione con la materia del negocio a legislar por la Comisión que presida, en nuestro caso la de Puntos Constitucionales (art.45, L.O.C.), respecto a una Comisión en la Cámara de Senadores, esta por ella misma puede entrevistarse con cualquier servidor público que estime pertinente para la realización de su despacho (art.98, L.O.C.).

En el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso se menciona en su fracción 6, las tareas en específico que tiene cualquier comisión de la Cámara de Diputados:

- a) Elaborar su programa anual de trabajo;
- b) Rendir un informe semestral de sus actividades;
- c) Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la legislatura siguiente;
- d) Sesionar cuando menos una vez al mes;
- e) Resolver los asuntos que la mesa directiva de la Cámara les turne;
- f) Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas.

Ahora pasando en específico a las Comisiones de la Cámara de Senadores, estas se componen de hasta por 15 miembros y se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura (art. 104, L.O.C.), las Comisiones toman sus decisiones por mayoría de votos, los dictámenes que se producen deben de estar firmados por la mayoría de los senadores que las integren, y si alguno no está de acuerdo con el parecer de la mayoría, éste presenta lo que se llama un voto particular (art. 94, L.O.C.).

Hablando ahora de cualquier Comisión ordinaria, sea de la Cámara de Diputados o Senadores, es que funcionan durante los recesos del Congreso y de los de la propia Cámara (art. 96, L.O.C. ) y que pueden reunirse en conferencia con la Comisión homónima de la otra Cámara para facilitar y darle rapidez a los asuntos que les son comunes (art. 98, L.O.C.).

El Reglamento Interior declara algo muy importante, que las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por algún miembro de las Cámaras pasan inmediatamente a una Comisión, así como los proyectos de ley que remita una Cámara a otra (arts. 56 y 57, R.L.O.C.).

Para entender mejor las diferencias entre una Comisión de la Cámara de Diputados con respecto a la de Senadores observemos la siguiente tabla:

CÁMARA DE DIPUTADOS	CÁMARA DE SENADORES
Cuenta con 26 comisiones ordinarias.	Cuenta con 29 comisiones ordinarias.
Las comisiones ordinarias se integran hasta por 30 diputados.	Las comisiones ordinarias se integran hasta por 15 senadores.
Ningún diputado puede pertenecer a más de 2 comisiones.	Ningún senador puede pertenecer a más de 4 comisiones.
Las comisiones ordinarias tienen además de sus facultades ordinarias de análisis legislativo y fiscalización, las de estudio del informe presidencial y análisis del ejercicio del gasto presupuestal en los ámbitos de su competencia.	No se confiere facultades a las comisiones de análisis de informe y tampoco de revisión del ejercicio del gasto (esta última facultad sólo corresponde a la Cámara de Diputados).
La Comisión encargada de los asuntos de reforma constitucional recibe el nombre de <i>Puntos Constitucionales y Sistema Federal</i> . <sup>85</sup>	La Comisión encargada de los asuntos de reforma constitucional se llama de <i>Puntos Constitucionales</i> .

A partir del artículo 65 del Reglamento de la Ley Orgánica del Congreso y hasta su artículo 170, se detalla el proceso de creación de una Ley, desde que está en la Comisión respectiva hasta culminar, en esta etapa, con la expedición de la misma, mediante su fórmula sacramental; a continuación escribimos aspectos que se citan entre los numerales señalados, esto a partir de síntesis y extractos del contenido plasmado en su articulado, los cuales creemos indispensables de conocer para una más clara comprensión de nuestro tema.

<sup>85</sup> Según el art. 4º transitorio de la L.O.C. de la LVII Legislatura, refiriéndose a la Cámara de Diputados, mismo que en su inciso "b" declara que las iniciativas de reforma constitucional que se encuentren en la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, serán turnadas a la Comisión de Puntos Constitucionales y Sistema Federal.

#### **4.3.3.2. LA ELABORACIÓN DE LOS DICTAMENES.**

*Artículo 85. Las Comisiones de ambas Cámaras seguirán funcionando durante el receso del Congreso, para el despacho de los asuntos a su cargo. El Presidente de cada Comisión tendrá a su cargo coordinar el trabajo de los miembros de la Comisión y citarlo cuando sea necesario, durante los recesos, para el despacho de los asuntos pendientes.*

*Artículo 87. Toda Comisión deberá presentar su dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que pueden sujetarse a votación.*

*Artículo 88. Para que haya dictamen de Comisión deberá éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Si alguno o alguno de ellos desistiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular por escrito.*

*Artículo 91. Cuando alguna Comisión juzgue necesario o conveniente demorar o suspender su despacho lo manifestara a la Cámara en sesión secreta (antes del plazo de cinco días). Más si lo retuviere injustificadamente, el Presidente de la Cámara acordara lo conveniente.*

*Artículo 92. Cualquier miembro de la Cámara puede asistir sin voto a las conferencias de las comisiones excepto las del Gran Jurado, y exponer en ellas libremente su parecer.*

*Artículo 93. Las Comisiones se reunirán, con su Presidente y funcionaran con la mayoría de los individuos que las formen.*

*Artículo 94. Las Comisiones durante el receso continuaran estudiando sus asuntos pendientes, hasta producir el dictamen, así como las tumadas por la Comisión Permanente. Firmado el dictamen por la mayoría de los miembros de la Comisión, se imprimirán junto con los votos particulares si los hubiere, y se remitirán a los diputados o senadores según corresponda, para su conocimiento y estudio. Al abrirse el periodo de sesiones, se tendrá por hecha la primera lectura de todo dictamen que se remitirá a los legisladores antes del 15 de Agosto de cada año. Los dictámenes que las Comisiones produzcan, sobre asuntos que no llegue a conocer la legislatura que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente, con el carácter de proyectos.*

#### **4.3.4. DISCUSIÓN.**

*Artículo 95. Llegada la hora de la discusión, se leerá la iniciativa, proposición u oficio que la hubiere provocado y, después, el dictamen de la Comisión a cuyo examen se remitió el voto particular, si lo hubiere.*

*Artículo 96. El Presidente formara luego una lista de los individuos con la palabra en contra y otra de los que la pidan en pro, las cuales leerá integras antes de comenzar la discusión.*

*Artículo 97. Todo proyecto de ley se discutirá primero en lo general, o sea en su conjunto, y después en lo particular, cada uno de sus artículos; cuando conste de un solo artículo será discutido una sola vez.*

*Artículo 98. Los miembros de la Cámara hablarán alternativamente en contra o en pro, por lista, empezando en contra.*

*Artículo 100. Los individuos de la Comisión y el autor de la proposición que se discuta, podrán hablar más de dos veces. Los otros solo dos.*

*Artículo 102. Aunque no estén inscritos como oradores, los individuos de la Cámara podrán pedir la palabra, máximo cinco minutos.*

*Artículo 103. Los discursos no podrán durar más de 30 minutos, sin permiso de la Cámara.*

*Artículo 108. Siempre que al principio de la discusión lo pida algún individuo de la Cámara, la Comisión Dictaminadora deberá explicar los fundamentos de su dictamen y aún leer constancias del expediente.*

*Artículo 114. Antes de cerrarse en lo general la discusión de los proyectos de ley, y en lo particular cada uno de sus artículos, podrán hablar seis individuos en pro y otros tantos en contra, además de los miembros de la Comisión dictaminadora.*

*Artículo 115. Terminado lo anterior el Presidente mandará preguntar si el asunto está o no suficientemente discutido, si la respuesta es Si, pasará a votación, si No, continuará la discusión, pero bastará que hable para repetir la pregunta.*

*Artículo 117. Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votarlo en tal sentido y, si es aprobado, se discutirán enseguida los artículos en particular. En caso contrario se preguntará si vuelve o no todo el proyecto a la Comisión, si la resolución es afirmativa, para que la reforme; y si fuere negativa, se tendrá por desechado.*

*Artículo 118. Cerrada la discusión en lo particular, se preguntará si ha lugar o no a votar; si la respuesta es afirmativa, procederá la votación, si es rechazada volverá a la Comisión.*

*Artículo 124. En la sesión en que definitivamente se vote una proposición o proyecto de ley, podrán presentarse por escrito adiciones o modificaciones a los artículos aprobados.*

*Artículo 125. Leída por primera vez una adición y sus fundamentos, se preguntará inmediatamente si se admite o no a discusión, si la respuesta es afirmativa se pasará a la Comisión, si es negativa se desechará.*

*Artículo 132. Todos los proyectos de ley de más de 30 artículos podrán ser discutidos y aprobados, por los libros, títulos, capítulos, secciones o párrafos en que los dividieren sus autores o las comisiones, si se aprueba se votará por separado cada uno o sus fracciones.*

*Artículo 133. En la discusión particular, se pueden apartar los artículos, fracciones o incisos que los miembros de la asamblea pretendan impugnar.*

*Artículo 134. También podrán votarse, en un solo acto, un proyecto de ley o decreto, en lo general, siempre que no hayan sido impugnados.*

*Artículo 135. Las Cámaras procederán en la revisión según el artículo 72 Constitucional.*

#### **4.3.5. LA REVISIÓN DE LOS PROYECTOS.**

*Artículo 136. Las observaciones o modificaciones hechas a un proyecto de ley por la Cámara revisora o por el Ejecutivo, al volver a la de su origen, pasarán a la Comisión que dictaminó, y el nuevo dictamen de ésta sufrirá todos los trámites presentes.*

*Artículo 138. Antes de remitirse una ley al Ejecutivo para que sea promulgada, deberá asentarse en el libro de leyes de la Cámara respectiva.*

*Artículo 139. Después de aprobados en lo particular todos los artículos de una ley por la Cámara que debe mandarla al Ejecutivo para su promulgación, pasará el expediente a la Comisión de Corrección de Estilo para que formule la minuta de lo aprobado y la presente a la brevedad.*

*Artículo 140. Está minuta deberá contener exactamente lo que hubieren aprobado las Cámaras, sin poder hacer otras variaciones a la ley que se contraigan, que las correcciones que demanden el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes.*

#### **4.3.6. LAS VOTACIONES Y LA FÓRMULA PARA LA EXPEDICIÓN DE LA LEY.**

*Artículo 146. Habrá 3 clases de votaciones: nominales, económicas y por cédula.*

*Artículo 147. La votación nominal consiste a que a partir del lado derecho del Presidente de la Cámara sus miembros se pondrán de pie, diciendo su nombre y apellido, declarando solo sí o no.*

*Artículo 158. Todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta, a no ser en aquellos casos que la Constitución y este reglamento exigen dos terceras partes de los votos.*

*Artículo 165. Las leyes serán redactadas con precisión y claridad, en la forma aprobadas, con las firmas de los Presidentes de ambas Cámaras y de un secretario de cada una de ellas. El Presidente de la Cámara dónde la ley tuvo origen firmará en primer lugar, igual los secretarios.*

Por último, respecto a la Comisión Permanente, ésta no legisla propiamente, en el artículo 122 de la Ley Orgánica del Congreso se establece que los asuntos cuya resolución corresponda al Congreso o a una de las Cámaras y que durante el receso se presente a la Comisión Permanente, se turnaran a las comisiones relativas de la Cámara que corresponda y cuando se trate de iniciativas de ley o de decretos, se imprimirán y ordenara su inserción en el diario de debates; así como se remitirá para su conocimiento a los diputados o senadores, según el caso y se turnaran a las comisiones de la Cámara a que vayan dirigidas. (art. 122 L.O.C.). Además el artículo 175 del Reglamento Interior establece que para el despacho de los negocios de su competencia, la Comisión Permanente nombrará a propuesta de la Mesa y por mayoría de votos, en el mismo día de su instalación, las siguientes comisiones: ... *Puntos Constitucionales*.

#### **4.3.7. LAS INICIATIVAS DE LOS PARTICULARES.**

Por lo que hace a las iniciativas de los particulares, la Constitución implícitamente las rechaza al otorgar este derecho sólo a los funcionarios que enumera el artículo 71; sin embargo, el Reglamento del Congreso si las tienen en cuenta, pues su artículo 61 dispone lo siguiente: *"Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las Comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones."*

Así pues, queda subordinada a la sola opinión de la Comisión si se toma ó no en cuenta la petición de los particulares, a diferencia de las iniciativas de los funcionarios que tienen la facultad correspondiente, las cuales se aceptan o se rechazan por la Cámara y no por la sola voluntad de una de sus Comisiones.

Aunque el Reglamento no lo dice, debe entenderse que cuando se admite una proposición de particulares, la hace suya la Comisión para presentarla como iniciativa propia, pues sí se presentará como iniciativa de particular se infringiría el artículo 71 constitucional, pues se estaría reconociendo la facultad de iniciar una ley a quien constitucionalmente carece de ella.

## **CAPÍTULO 5.**

**“LA IMPLEMENTACIÓN DE LIMITACIONES A LA FACULTAD INDEFINIDA Y GENERAL DE REFORMAR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”**

## **5. 1. PROBLEMAS QUE GENERA LA PROLIFERACIÓN REFORMISTA A LA CONSTITUCIÓN.**

Antes de comenzar con las críticas y propuestas alrededor del tema que nos incumbe, no hay que olvidar que es necesario ajustar el texto de una Constitución, como el de la Mexicana, a los requerimientos de una sociedad, en esencia cambiante, pues sin duda alguna este espíritu de transformación obedece, por supuesto, al vertiginoso desarrollo de la colectividad nacional.

El Derecho en general, de ninguna forma debe permanecer estático o inmodificable, y esto incluye a cualquier ordenamiento jurídico de un Estado. Pero para que una reforma legal se justifique plenamente, debe estar encaminada al mejoramiento social o creada para brindar las reglas para la solución pacífica y satisfactoria de determinado problema que aqueje al pueblo.

Por el contrario, si la alteración no obedece a estas causas, que son la motivación real y de hecho de la reforma, resulta claramente injustificada y sólo explicable como fórmula para encubrir o sancionar, con la fuerza coercitiva del Derecho, meros propósitos mezquinos de los grupos que detentan el poder.

El peligro de que una reforma no responda a la realidad, se agrava y agiganta cuando el ordenamiento reformable es la Constitución, pues al ser la Ley Suprema, tiene dos fines primordiales: 1. El cristalizar el ser, el deber y los anhelos de una sociedad, y 2. Sustentar todos los ordenamientos jurídicos del Estado.

Las razones que apunta el Doctor Burgoa por las que se han realizado reformas a nuestra Constitución son entre otras:

*" - Reformas que desvían la intención del constituyente y que se llevan a cabo para salvaguardar los intereses de los detentadores del poder.*

- *Por la vanidad de quienes las inician, que quieren dejar constancia de su paso por el poder.*
- *Reformas que pretenden legitimar situaciones de hecho injustas e inigualitarias.*
- *Por la falta de conciencia cívica, dignidad y patriotismo de los hombres que en determinado momento han encamado el o los órganos encargados de realizar una reforma constitucional.*
- *Por la falta de un precepto claro en la Constitución y que regule con detalle el proceso.*
- *Por la Conformación de los órganos del poder legislativo, tanto federal como local.”<sup>86</sup>*

Toda reforma constitucional debe poner de manifiesto la necesidad objetiva, real, indispensable e inevitable para encuadrar la realidad social a la normativa, pero si tales alteraciones obedecen por ejemplo a las circunstancias que nos indica el Doctor Burgoa, en la nota arriba citada, las modificaciones se acumularan inevitablemente en muy poco tiempo y como consecuencia se ocasionara un resquebrajamiento de la confianza en la inviolabilidad de la Constitución, y por ende su debilitamiento en su fuerza normativa, en pocas palabras una inestabilidad constitucional.

Para hablar de estabilidad o inestabilidad constitucional, debemos entender otros términos jurídicos, que obviamente se vinculan íntimamente con la definición de reforma constitucional.

Estos son los de **estabilidad y legitimidad**. Conceptos que de acuerdo a la teoría del Derecho es similar al que se hace entre Derecho positivo eficaz y Derecho justo. Así cuando se dice que un determinado Derecho positivo es eficaz, no se afirma que un sistema político sea estable, en consecuencia, se dice sin más que es legítimo. Otra peculiaridad se suscita cuando comparamos los

---

<sup>86</sup> AYLÓN, GONZÁLEZ. Ob. Cit. Pp. 4-5.

conceptos de legitimidad y **legitimación**, porque la primera es una mera calidad ética, en nuestro caso, de un sistema político, y la legitimación implica el reconocimiento y adhesión, sin más, a ese sistema; es decir, la legitimación es un efecto, no siempre presente, de la legitimidad.

Así podemos concluir que un determinado sistema político es estable, sí y sólo sí en determinadas circunstancias tiene la disposición a reaccionar de una forma tal que sus cambios, o sea reformas, sean una explicación de su regla de reconocimiento, para hacerlo más entendible, que se produzcan como consecuencia de una realidad de hecho, no de capricho.

Cuando en la realidad sociopolítica, normada por una Constitución, se producen transformaciones trascendentales, si la Constitución no se reforma en cuanto a su letra, puede hacerlo entonces en cuanto a su sentido, a través de una interpretación, que en el Derecho nacional se realiza por medio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; pero si no cambia en ningún sentido, se vea mermada su realidad y fuerza de normación. La posibilidad de la reforma es, por eso, en potencia, defensa de la Constitución, y en el mismo sentido su no reforma, es un riesgo para su fuerza normativa.

Así, frente a la inmutabilidad, se contrapone como dicta la lógica más elemental: la reforma; pero desafortunadamente en México no se ha actualizado esa ponencia, sino que por el contrario, en más de una ocasión se ha atentado contra la fuerza normativa de la Constitución, al abusar criminalmente del medio, que se supone, sirve para actualizarla, por lo que también se menoscaba en ese sentido la Constitución, al no analizar los que tienen la función de revisarla, creo pensar solo éticamente, que una enmienda es sólo eso y su exceso produce sin remedio inestabilidad.

Tomando en cuenta nuestro caso en particular, el sistema de reformas continuas debe considerarse como una transformación defectuosa de las disposiciones constitucionales, que atenta contra su jerarquía y hace negatoria su relativa estabilidad, que en ocasiones produce, inclusive, contradicciones en cuanto a los principios esenciales establecidos por el constituyente original, llegándose a extremos de expedir reformas para modificar o suprimir determinadas interpretaciones, también constitucionales, emanadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que constituye un índice del absoluto predominio de la modificación del propio texto supremo en relación con su evolución interpretativa.

Por ejemplo, la reforma al artículo 49 por decreto publicado el día 12 de Agosto de 1938, que agregó una disposición al citado precepto, para limitar la delegación de facultades legislativas al Ejecutivo, fuera de las situaciones de emergencia, que había autorizado ya una jurisprudencia anterior de la Corte.

Otro ejemplo, muy ligado en cuanto al tema anterior, es el que protagonizara el ex-Presidente José López Portillo, que enseñara Derecho Público y escribiera una teoría general del Estado, el cual alteraría la Constitución para burlarse del juicio de amparo. Cuéntese como una efemeridad más dentro de la historia de nuestro Derecho Constitucional, que al decir al señor Presidente los propios afectados con la nacionalización de la banca en 1982, que interpondrían un amparo contra el decreto que había expedido el 1 de Septiembre de 1982, con la prepotencia que lo caracterizaba, exclamó: "entonces reformaré la Constitución..." y la reformó en un par de meses. Así, aunque con la reforma no lograría el ex-Presidente que su decreto estuviera de acuerdo con la Constitución, conseguiría algo más ruin, que la Constitución estuviera de acuerdo con su decreto.

Este decreto, que establece la nacionalización de la banca privada, también es señalado por nuestro Ministro jubilado Tena Ramírez, que opina: *"El 1 de Septiembre de 1982, el Presidente de la República no pudo reformar el artículo 28, puesto que no es órgano competente para hacerlo; pero bajo su personal autoridad y dentro de la trascendental zona de ejecución, dispuso y llevó a cabo simultáneamente la supresión de la banca privada concesionada y la incorporación total de la materia respectiva al monopolio del Estado. Fue desconocido así en la práctica, aunque permaneció admonitorio e impotente en lo alto de la Constitución, el más que centenario principio de la prohibición de los monopolios del Estado como regla general, con excepción única y exclusiva en materia bancaria la tocante al banco de emisión. No fue esa una más entre las numerosas infracciones a la Constitución que a diario se cometen en perjuicio de particulares. Fue un agravio solemne, ocurrido en las circunstancias antes descritas, que vulneró irreparablemente la norma que desde su supremacía inaccesible confiere a México, dentro de la comunidad internacional, la dignidad de un Estado de Derecho... - sentenciando el mismo autor mas adelante -... cuando el acto de inconstitucionalidad paso a formar parte del artículo 28 mediante una reforma constitucional... Así pues, desde el 1 de Septiembre de 1982 hasta el 18 de Noviembre del mismo año, estuvo de hecho en plena aplicación el inconstitucional ordenamiento... Pero como la reforma nada previó respecto a la anterior condición del decreto, no nos queda sino reconocer que en los fastos de nuestro Derecho Constitucional sobrevive, acaso para siempre, el vano o hueco que entonces se produjo."*<sup>87</sup>

Dicho todo lo anterior, se pone de manifiesto la singular ligereza de nuestro sistema para reformar la Constitución.

---

<sup>87</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. Ob. Cit. Pp. 641- 642

## 5.2. DISTINTAS VÍAS PARA RESOLVER EL PROBLEMA.

### 5.2.1. LA REFORMA AL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL, CONSISTENTE EN INTEGRAR LA FIGURA DEL REFERÉNDUM EN EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL.

#### 5.2.1.1. DEFINICIÓN DE REFERÉNDUM.

Por principio definamos al referéndum como *aquel procedimiento mediante el cual los ciudadanos de un Estado, constituidos en un electorado, manifiestan su opinión sobre un acto legislativo o de carácter constitucional relativo a la vida jurídica del mismo.*

La definición anterior ha sido tratada desde autores clásicos como Carl Schmitt que opinaba que este podía manifestarse como obligatorio o facultativo, o para el tratadista y político Fauzi Hamdan, que lo ve como: *"Un sistema por el cual el pueblo participa en la actividad constitucional, legislativa o administrativa participando directamente, por medio del sufragio, en la formación o reforma de una norma constitucional o legislativa, o en la formación de un acto administrativo."*<sup>88</sup>

A su vez otros autores como Héctor González Uribe, Diego Valadés o Jorge Mario García Laguardia, coinciden en el sentido de concebirla como una institución política donde los ciudadanos aceptan o rechazan decisiones o propuestas elaboradas por sus asambleas legislativas.

---

<sup>88</sup> Cfr. HAMDAN, Fauzi. EL REFERÉNDUM. Revista de Investigaciones Jurídicas. Escuela Libre de Derecho. Año 4, número 4. México. 1980. P. 347.

Visto lo anterior, es necesario distinguir esta figura jurídica de otros instrumentos característicos de una democracia directa, en especial con el *plebiscito*.

Para Rafael de Pina el plebiscito es: "*Una consulta hecha directamente al pueblo para que resuelva lo que considere más conveniente respecto a la solución de un problema político de trascendental interés o sobre la aprobación u repulsa de determinados actos de sus gobernantes*".<sup>89</sup>

Mientras que para algunos autores no existe una diferencia notable entre ambas instituciones (como para los estadounidenses David Butler y Austin Renney), para otros más existen caracteres que los diferencian; como que en el plebiscito se consulta a la ciudadanía, su pronunciación por hechos y no por actos normativos, como ocurre en el referéndum.

Es decir, el plebiscito se refiere a cuestiones políticas y a medidas gubernamentales, que principalmente tienen que ver con cuestiones territoriales y de función pública.

También el referéndum se distingue de una *iniciativa popular*, al ser ésta última un instrumento mediante el cual el elector puede elevar su demanda popular a un proyecto de ley, con el fin de que se discuta su propuesta o se apruebe un ordenamiento jurídico, contemplado, este sí, en nuestro sistema jurídico, en el artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, asunto que ya tratamos con anterioridad (*supra*, apartado 4.3.7.).

---

<sup>89</sup>Cfr. DE PINA, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO. Decimonovena edición. Porrúa. México. P. 408.

Por último, con la *revocación popular*, que es un procedimiento a través del cuál el electorado solicita la separación de sus cargos a los funcionarios que eligió, que han dejado de cumplir con su mandato; tal es el caso, pero invertido, de la convocatoria que hace el actual Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, donde cada dos años realiza una consulta popular al respecto de su mandato.

### 5.2.1.2. CLASIFICACIÓN.

El referéndum, a su vez, tiene distintas clasificaciones, que varían de acuerdo a varios criterios, que en general son los siguientes:

- a) *Naturaleza*. Es consultivo o deliberativo. **Consultivo**, cuando el electorado da una opinión que no vincula a las autoridades. Por ejemplo, cuando el legislativo pide la opinión de los ciudadanos, pero es él quien toma la última decisión; como ocurre en Noruega, donde se le consultó al pueblo acerca de la separación con Suecia, así como sobre la adhesión a la Comunidad Europea, es decir, mediante éste se consulta sólo la consideración sobre determinada cuestión. **Deliberativo**, también se le conoce como imperativo o de ratificación, es cuando el pueblo dicta su voluntad y decide si el legislativo debe tomar una medida, o bien, si una decisión legislativa debe entrar o permanecer en vigor; éste tipo de referéndum está establecido en países como Suiza, Austria, Dinamarca, Italia y Francia, siendo especial en este último Estado, en la medida en que una ley emanada de su parlamento puede modificar o abrogar una ley referendaria.
  
- b) *Objeto*. Este criterio sólo tiene trascendencia respecto del referéndum deliberativo, ya que permite conocer los límites de la democracia directa. El objeto se define, en primer lugar, por su forma. Ya que puede tener por objeto la Constitución, **Constituyente**, cuando la consulta recae sobre la

formación o supresión de algún o algunos de los preceptos de la Constitución o los decretos constitucionales que la modifican; o las leyes ordinarias y rara vez las reglamentarias, es decir, posee un mero carácter de **Legislativo**.

- c) *Por su fundamento jurídico*. Puede ser obligatorio o facultativo. **Obligatorio**, al ser impuesto por la Constitución o por alguna otra ley que lo reglamenta como ineludible, y por ende, indispensable para la validez y eficacia jurídica de la norma. **Facultativo**, cuando su realización depende de una autoridad competente, ya sea que se realice por iniciativa o proposición de un órgano del Estado, o a petición de un grupo de ciudadanos. A su vez se puede dividir este último en consultivo, cuando sólo se quiere saber la opinión de los electores sobre alguna propuesta, o bien arbitral, para dirimir conflictos entre órganos estatales.
- d) *Por su eficacia jurídica*. **Constitutivo**, al otorgar eficacia a la norma, para que entre en vigor. **Abrogativo o derogatorio**, al dejar sin efecto la norma vigente. **De ratificación o sanción**, cuando la norma en cuestión sólo se convierte en ley-norma constitucional, con la aprobación previa del elector, sustituyendo así al Poder Ejecutivo, también opera en reglamentos.
- e) *Por su alcance en la materia*. **Total o general**, que es aquel en el que no se hace reserva expresa ni implícita de algún tema que no pueda ser sometido a referéndum. **Parcial o especial**, en este se reserva o establece sólo para determinadas materias.
- g) *Por su ámbito espacial de aplicación*. **Nacional**, cuando se establece para todo un país o Estado. **Local**, cuando se sujeta sólo a una o algunas regiones, entidades federativas o departamentos de gobierno, según la organización política del Estado que se trate.

- h) *Por el momento de su celebración.* **Sucesivo**, Se lleva a cabo una vez que el Poder Legislativo o el órgano revisor de la constitucionalidad ha emitido su opinión sobre un acto normativo. **Preventivo**, que es el que se realiza antes de que el Poder Legislativo se pronuncie al respecto.
- i) *Por su ubicación en el proceso de creación de una ley.* **Ante lege**, Se verifica antes de la formulación de la ley para opinar sobre la conveniencia o no de la misma. **Post lege**, se realiza en la última etapas del proceso de formación de una ley.

### 5.2.1.3. LA EXPERIENCIA EN MÉXICO.

Bien cabe preguntarse ahora: ¿Se ha considerado la figura del referéndum en ordenamientos legales en México?. El primer antecedente data del 1 de Diciembre de 1977, fecha en la cual se reformó el artículo 73 constitucional, para permitir que los ciudadanos del Distrito Federal participaran en la revisión de leyes y reglamentos a través del referéndum e incluso propusieran leyes mediante la iniciativa popular, sin embargo, estas figuras jurídicas no tuvieron aplicación al ser derogada la norma en 1987. La parte respectiva del citado precepto declaraba en su fracción VI: “ *Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale.*”

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal publicada el 29 de Diciembre de 1978, introdujo un capítulo bajo el rubro: *De la Participación Política de los Ciudadanos*, que constituía la ley reglamentaria del artículo 73 fracción VI constitucional. El artículo 58 de la citada ley orgánica disponía, que el referéndum se dividía en obligatorio o facultativo para el órgano legislativo, señalando que era obligatorio, cuando los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación, pudieran tener efecto sobre la totalidad de

los habitantes del D.F. y correspondiera a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general. Señalaba que sería facultativo cuando los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso no correspondieran a las características dadas al referéndum obligatorio.

En el ámbito estatal también se ha introducido este procedimiento de democracia directa en sus respectivas constituciones locales, como enseguida se precisa:

- a) En Chihuahua, dónde se introduciría el referéndum en el artículo 73 y 202, en 1993.
- b) En el Estado de México, en Febrero de 1995, en su artículo 14 y en Agosto del mismo año se crearía su ley reglamentaria.
- c) San Luis Potosí, en Noviembre de 1996, donde además de incorporarse el referéndum, también se hizo lo propio con el plebiscito, artículos 38 y 39.
- d) En Guerrero, durante el gobierno del extinto gobernador José Francisco Ruiz Massieu, dónde se incorporaría una modalidad de referéndum-Plebiscito, en su artículo 25.
- e) Jalisco, en Marzo de 1997, donde se instaurarían el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.
- f) Tlaxcala, el 4 de Junio de 1997, que se incluyó el referéndum, el plebiscito y la consulta popular, en los artículos 10, 12, 21 y 48 bis.
- g) En Guanajuato, el 19 de Abril del 2002, donde posiblemente se le ha dado mayor peso jurídico al referéndum, que en ningún otro Estado de la República, en su artículo 143.
- h) Entre otras algunas Entidades más, como Veracruz, donde nos expresa el referéndum en su modalidad de derogatorio, en sus artículos 17 y 84; o en Morelos, que en su artículo 19 bis, explica sobradamente los casos de procedencia del plebiscito, referéndum y de la iniciativa popular.

Recientemente, en el Distrito Federal, se reformó el Estatuto de Gobierno, en Diciembre de 1997, para incluir como formas de participación ciudadana la iniciativa popular y el plebiscito; este último, como instrumento ciudadano para incorporar a los habitantes de la Ciudad de México en la atención de asuntos trascendentales para la vida pública de la capital (arts. 46, 67 y 68).

#### **5.2.1.4. LAS PROPUESTAS POLÍTICAS NACIONALES.**

Para finalizar, analicemos las propuestas de los distintos partidos políticos entorno al establecimiento del referéndum a nivel Constitución de la República.

a) La del Partido de la Revolución Democrática en 1992.

En la exposición de motivos, el citado partido en 1992, propuso la inclusión del referéndum en el articulado Constitucional, en su numeral 135.

Esta exposición del proyecto de iniciativa se manifestó en el siguiente sentido: *de que con la reforma se pretendía romper con el monopolio en la conformación de las leyes y como parte del avance democrático, se propone la regulación del referéndum constitucional, que se utiliza para la aprobación de una nueva constitución de reformas y adiciones de la ya existente, cuando los cambios incidan sobre normas fundamentales, como las garantías individuales, los principios políticos básicos y las bases en que se sustenta la federación.*

El texto de la iniciativa de reforma al artículo 135 de la Constitución añade dos párrafos, que dicen: "Artículo 135...

*...Las reformas o adiciones a las disposiciones contenidas en los títulos primero, segundo, tercero y quinto de ésta Constitución se someterán a referéndum, para*

*lo cual se requerirá únicamente la previa aprobación del Congreso de la Unión en los términos del párrafo anterior.*

*El referéndum se realizará en la oportunidad que fijen las Cámaras en sesión conjunta. El escrutinio se llevará a conocimiento de las Cámaras en sesión conjunta, las cuales declaran sancionada la reforma constitucional si fuera aprobada por la mayoría de los sufragantes."*

En síntesis, la iniciativa del PRD, propone la creación de un referéndum constitucional federal. Cabe mencionar que, a pesar de lo señalado en la exposición de motivos, en el texto de dicha iniciativa se aprecia el amplio margen de criterio que tienen los legisladores del partido del sol azteca en cuanto su concepto de qué es un principio sustancial y fundamental, toda vez que se consideran implícitos dentro de los títulos I, II, III y V de la Constitución.

Lo anterior nos llevaría a preguntarnos: ¿Sí artículos como el 90, constituyen en sí un principio sustancial? Puesto que sólo describe los componentes de la administración pública federal, sin mencionar otros tantos preceptos que se contemplan en dichos títulos, que muchos de ellos no pueden considerarse como fundamentales, como ya hemos analizado; además de que sólo dejan a salvo del nuevo procedimiento, 7 artículos de los 122 que componen la Constitución hasta antes de su título VI, con lo que el procedimiento vigente, sin duda algo complejo, sólo se llevaría a cabo para reformar esos pocos preceptos, así como también del 123 hasta el 136, estos últimos, preceptos trascendentales, muchos de ellos tanto o más que los artículos que se pretendían proteger con esa reforma. Una propuesta interesante y compleja, pero al mismo tiempo muy incompleta e imprecisa.

b) La iniciativa del Partido del Trabajo.

Más recientemente, en Noviembre de 1997, la fracción del Partido del Trabajo en la Cámara de Diputados, presentó una iniciativa de reforma constitucional, en general de los artículos 35, 36, 73, 74 y 135 de la Constitución General de la República, y en el 135, con el fin de introducir tanto el referéndum, como al plebiscito para la materia de su reforma.

En la exposición de motivos, sólo se afirma sobre el particular que: *... en el artículo 135 se propone la adición de un segundo párrafo en que se indique que las adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos serán objeto de referéndum en tanto no se afecten decisiones políticas fundamentales o de plebiscito, si la materia de la adición o reforma incide en decisiones políticas fundamentales.*

El texto del párrafo segundo que se proponía decía: *"Artículo 135...*

*Las adiciones o reformas a la Constitución serán objeto de referéndum, en los términos que disponga la ley reglamentaria. Según sus resultados, las adiciones o reformas quedarán aprobadas o no. Las adiciones o reformas a la Constitución, que incidan en decisiones políticas fundamentales serán objeto de plebiscito en términos de lo establecido en la ley reglamentaria. Según sus resultados las adiciones o reformas quedarán aprobadas o no."*

Esta iniciativa, a la vista más elaborada y radical que la presentada años atrás por el P.R.D., introduce al mismo tiempo el referéndum y el plebiscito constitucionales, más no aporta elementos para distinguir entre ambos procedimientos, posiblemente dejando sus características para su puntualización en una ley secundaria, que también dejan palpable; a su vez parecen confundir el referéndum deliberativo con el plebiscito. Por otra parte, no define cuáles son las decisiones políticas fundamentales, que en diferentes ocasiones hemos referido

en ésta investigación, y por tanto no hace un señalamiento de cuáles normas y preceptos son los que ameritan la celebración del plebiscito.

c) Una propuesta para la Agenda Gubernamental Federal.

No hay que dejar pasar que en Marzo de 1996, cuando el entonces secretario de Gobernación, el Licenciado Emilio Chuayfet, mencionó que en la agenda de temas para la reforma del Estado se encontraba el relativo a la instauración del referéndum, con el fin de que las reformas a la Carta Fundamental que versaren sobre las decisiones políticas fundamentales fueren aprobadas por el electorado, lo anterior a través del instrumento de la democracia directa antes mencionado. Sin embargo, desafortunadamente está propuesta se quedó sólo en la agenda, sin demeritar los comentarios que ocasionaría entre propios y extraños al gobierno, más no respecto al Derecho.

Por lo expuesto renglones arriba, podemos afirmar que la mayor parte de los partidos políticos nacionales, así como el gobierno federal, han hecho alguna referencia a la instrumentación del referéndum a nivel nacional y, por lo menos se han presentado 2 iniciativas de reforma para introducir el referéndum constitucional, valga la redundancia, en la Constitución.

Este creciente interés por los instrumentos de democracia directa no es exclusivo, como hemos visto, de nuestro país; en el extranjero apreciamos el resurgimiento de la institución en aquellos países que ya contaban con la figura del referéndum, como en Francia, así como en nuevos regímenes en Latinoamérica, Europa y Asia, que han consagrado este procedimiento de consulta del electorado. En México, acelerándose en la segunda mitad del anterior siglo además del referéndum otros procedimientos de consulta directa, como lo es el plebiscito y la iniciativa popular.

### 5.2.1.5. NUESTRA PROPUESTA.

Visto lo anterior, para la mayoría de los autores hay una idea compartida sobre las normas que deben someterse a referéndum, **las decisiones políticas fundamentales**. Hay que enfatizar por enésima ocasión, que en nuestro Derecho Positivo, nunca ha tomado bríos la teoría de que existen normas pétreas dentro de la misma Constitución, ya que todos los artículos de la Carta Magna se consideran iguales, y la Suprema Corte de Justicia ha declarado y afirmado lo anterior hasta el cansancio, mas no por eso vamos a dejar de considerar que en la doctrina extranjera y la nacional, hay una ola de afirmaciones y consideraciones que postulan que nunca las decisiones políticas fundamentales podrán ser reformadas, dentológicamente, por el simple poder establecido en el artículo 135, sino por el pueblo.

Esto nos lleva a la conclusión de que una de las mejores vías para que el pueblo participe en ese proceso de reforma constitucional, es sin duda el referéndo popular; es decir, la manifestación de la voluntad mayoritaria del pueblo.

La propuesta que sustentamos, es la adición de un segundo párrafo al artículo 135 actual, en los siguientes términos:

#### **Artículo 135...**

***Las reformas o adiciones a esta Constitución que alteren sustancialmente al Estado en cuanto a su forma de gobierno, las garantías individuales, las garantías sociales en materia agraria y del trabajo, y el juicio de amparo en cuanto a su fin y procedencia, así como cualquier otra declaración fundamental política o social, que por sí, entrañe una conquista lograda o mantenida por el constituyente original, serán sometidas al referendo popular, en los términos que establezca la ley, una vez que hayan sido aprobadas conforme al párrafo anterior.***

Explicemos la propuesta desde el principio.

- a) Se utilizan los términos reforma y adición, porque si bien es cierto que en amplio sentido una adición implica en sí una reforma, como ya vimos, en estricto sentido no son iguales.
- b) Sólo serían aplicables para la hipótesis, los principios en los cuales se fundamenta nuestra Constitución, que ya hemos aludido en la investigación, estos estarían protegidos y señalados implícitamente en la letra de la propuesta, a partir y como consecuencia lógica de lo que hemos prodigado en la investigación.
- c) Mediante el referéndum, el electorado aceptaría o rechazaría las reformas aprobadas por el constituyente permanente a los principios consagrados en la Constitución como fundamentales, se convertiría así, en un requisito indispensable para la validez de estas alteraciones, y en su caso la adopción de distintas o contrarias a las constitucionalmente establecidas, con lo que se otorgaría más fuerza a nuestro régimen democrático, al permitir a los ciudadanos ratificar o desaprobado lo que aceptaron sus representantes.
- d) No consideramos necesario que toda reforma a la Constitución tenga que pasar por un referéndum, pues los demás preceptos son los que les dan fijeza a los principios que hemos defendido, es decir son la forma, mas no la sustancia, la fórmula de nuestra Constitución, y si sometiéramos también a ellos a esta expresión democrática, lejos de fortalecer nuestra democracia la atrofiarían, al hacer impracticable nuestra representatividad política y limitaríamos el sano y libre ejercicio legislativo, en materias que bajo cualquier criterio son responsabilidad obvia de los poderes constituidos.

- e) El referéndum que proponemos tendría las siguientes características: parcial, de ratificación, constituyente, constitutivo y derogatorio, obligatorio, sucesivo y, por obvias razones, nacional.

Visto lo anterior de forma bastante general, especifiquemos algunos aspectos para que quede clara la propuesta, al tenor de las repercusiones que acarrearía la misma.

#### **5.2.1.6. REPERCUSIONES DE LA PROPUESTA DE INTEGRAR LA FIGURA DEL REFERÉNDUM EN EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL.**

##### **5.2.1.6.1. EN EL ÁMBITO POLÍTICO.**

- a) Al implicar esta figura una participación directa del electorado en la toma de decisiones, se podría pensar que es en sí una expresión perteneciente a la democracia directa, pero propiamente es una atenuación de la misma y es complementaria de la representativa.
- b) Con ésta fórmula se estimularía la participación del electorado en materia política y, por lo tanto, el aumento del interés en la toma de decisiones, haciendo que estas se adopten de forma más consciente y cada vez mejor meditadas, con lo que se lograría efectivamente otorgar legitimación la norma aprobada.
- c) Al reafirmarse y complementarse el régimen democrático, se evitarían los peligros que trae consigo una dictadura legislativa o presidencial, poniendo a salvo de una posible y nunca descartable conducta antipopular de los órganos estatales encargados de reformar la Constitución, los principios

políticos, sociales y económicos fundamentales, bajo los que nuestro pueblo ha querido vivir, en su tendencia natural de superación.

- d) Sin lugar a dudas quienes defienden a capa y espada el sistema representativo consagrado en el artículo 40 de la Constitución, sostendrán la incompatibilidad de incluir en nuestra organización constitucional el referéndum, pese, como ya vimos, que hace más de 25 años ya se estableció esta figura en nuestra Carta Fundamental, aunque desafortunadamente pasó por más penas que glorias. Y es que ciertamente desde su punto de vista, ésta expresión de la democracia sí se contrapone, en estricto sentido, al sistema representativo, en virtud de que incuestionablemente el ejercicio de la facultad legislativa la comparten órganos constituidos, que en nuestro caso integran un órgano, al cual nosotros nos referimos como constituyente permanente; pero sin duda alguna, la hegemonía legislativa bajo pocas circunstancias puede eludir la participación de la ciudadanía en situaciones de trascendental interés.
- e) Una consecuencia negativa del orden político, es que producto de la debilidad de nuestra democracia representativa, en razón de la lamentable y penosa actuación de los partidos políticos nacionales, la eficacia del referéndum sería muy dudosa, ya que si es considerado como un mecanismo complementario de la democracia representativa, sería conveniente se reforzará primero a ésta, para que una vez consolidada, el referéndum fuera eficaz. Sin un sistema de democracia representativa fuerte, el referéndum podría ser utilizado para legitimar decisiones que no representan la voluntad de la mayoría, a través de prácticas que manipulen los resultados, alentando así la dictadura, y la no-participación del electorado. El jurista mexicano Diego Valadés considera al respecto: *“Entre los regímenes dictatoriales que han buscado a través del referéndum su legitimación están en el siglo XX su utilización por Mussolini, Hitler o Franco y en América por Duvalier en Haití, o en el siglo XIX con los*

*referéndum's napoleónicos de 1802 y 1851 y hasta en Asia con la manipulación popular ocurrida para la creación y aprobación de la Constitución de la República Árabe Unida que en 1958 de 7.5 millones de votos solo 286 fueron en contra.*"<sup>90</sup>

- f) Hay que dejar claro que con la inclusión del referéndum, no proponemos establecer que la ciudadanía legisle, o tenga inmiscusión directa alrededor de aspectos técnicos sobre los cuales, en más de una ocasión el constituyente permanente ha legislado mal, el referéndum solo sería de ratificación, donde sólo se necesita de un conocimiento bastante general por parte de la ciudadanía, por lo que no se requiere detentar de criterios y conocimientos técnico-jurídicos, o de estudios previos para votar por un SÍ o un NO, alrededor de una decisión fundamental.
  
- g) Por último, con la adopción del referéndum se supera la concepción del poder como práctica oligárquica, consecuencia de una hegemonía ejercida por uno o varios partidos políticos que discretamente matizan y condicionan a cualquier sistema netamente representativo, y al mismo tiempo rompe con las posibilidades de manipulaciones ruines de líderes políticos, sin perder de vista que ésta deja abierta una avenida inmensa de derechos y obligaciones, responsabilidades, información, educación y, por ende, de politización de la sociedad.

#### **5.2.1.6.2. EN EL ASPECTO SOCIAL.**

- a) Como complemento a las fórmulas de la democracia, se puede estimular la participación del electorado y darle así legitimidad a la norma aprobada, como el mecanismo auxiliar que es de ésta.

---

<sup>90</sup> VALADÉS, Diego. Ob. Cit. P. 273.

- b) Se alimentaría la capacidad que tenemos de autodeterminarnos como pueblo, ya que no solamente ejercitaríamos ésta al elegir a nuestros gobernantes, que una vez entrados en el cargo, padecemos la enfermedad de estar condenados a sufrir los riesgos de que restrinjan o sustituyan los preceptos fundamentales que con sacrificio hemos establecidos a lo largo de nuestra historia. Si el pueblo, por medios no violentos, no puede impedir su vulneración, carece obviamente de la capacidad para autodeterminarse, que en sí entraña una ominosa limitación a la soberanía originaria.
  
- c) Con el referéndum se externaría la voluntad popular para aceptar o rechazar cualquier innovación normativa sustancial de la Constitución, por lo que se mueve y activa a la sociedad y no queda en un mero estado de expectación.
  
- d) Entre sus argumentos en contra, tiene un cierto carácter de manipulación, al implicar la toma de decisiones entre 2 opciones, generalmente. Y considerando la complejidad de los problemas que presenta la sociedad actual, el definir entre dichas opciones se radicalizan las posturas ante dichos problemas, implicando que en vez de propiciar una rápida resolución, las mismas se agudizaran, lo que pone en riesgo a la paz social.
  
- e) La verdadera eficacia, su real y positivo servicio, dependerá directamente de la madurez cívica del pueblo y ésta, a su vez, de su educación, al ser el referéndum la más alta expresión de la democracia, es a su vez, un instrumento eficaz para la seguridad de la soberanía nacional.

### 5.2.1.6.3. EN EL CAMPO JURÍDICO.

- a) La adición o en su caso la reforma, en amplio sentido, de algunos artículos de la propia Constitución, es el caso de los artículos 40, 41 y 73.
- b) En el artículo 40 Constitucional, en el sentido de anexar en la forma de gobierno, además de la democracia representativa, la referendaria.
- c) En el artículo 41, agregar en lo conducente, que el pueblo ejerce su soberanía, además de a través de los Poderes de la Unión, en el ámbito federal, también por medio del referéndum.<sup>91</sup>
- d) En el artículo 73, agregar un apartado de las facultades que posee el Congreso de la Unión, para incluir lo relativo a legislar sobre el referéndum, lo anterior con la finalidad de crear una Ley que detalle el procedimiento y las características que debiera tener ésta expresión democrática, alrededor de las reformas constitucionales, que en términos bastante generales debieran ser las siguientes:
  - 1. A cual de los poderes de la Unión le corresponde el derecho de iniciativa, es decir, definir quienes son los titulares, que dicho sea de paso, por lógica deberían ser los mismos que la tienen en el artículo 71 constitucional.
  - 2. Los procedimientos administrativos aplicables para realizar la consulta popular.

---

<sup>91</sup> De una forma muy similar a como se conduce la Constitución Francesa, que en su artículo tercero declara: " *La Soberanía nacional reside en el pueblo, que la ejerce a través de sus representantes y por medio del referéndum...*"

3. La determinación del órgano encargado de organizar la consulta, para que a partir de esa iniciativa y colmado el procedimiento primario, el vigente; para reformar o adicionar la Constitución se convoque al pueblo a referirse sobre la cuestión, que alrededor de los países del mundo, en los que se establece el referéndum constitucional, consiste en una aceptación o una negativa. Este órgano gubernamental sin duda alguna podría ser el Instituto Federal Electoral, por lo que también se haría necesario otra alteración al artículo 41 constitucional, en lo propio.
4. Los plazos para la realización de los actos procedimentales, dónde se tomaría por principio de cuentas, que estos no fueran costosos, pero sí ágiles, problemas comunes cuando se realiza este procedimiento.
5. Las características que tendría este referéndum: que como ya dijimos debiera ser parcial, al cobrar vida jurídica sólo cuando se plantee la reforma o adición de alguno de los principios señalados; de ratificación, al requerirse del electorado que se pronuncie en sentido afirmativo o negativo respecto del texto en cuestión; constituyente, al corresponder a la Constitución; constitutivo, al implementar un nuevo precepto o alterar sustancialmente alguno; derogatorio, al dejar sin vigencia alguna decisión; obligatorio, al ser ineludible; sucesivo, al registrarse una vez colmado el proceso legislativo especial; nacional, de aplicación federal.

e) En su caso, para reglamentar en un solo ordenamiento jurídico todo lo concerniente a la reforma de la Constitución; desde quien tiene derecho de iniciativa, las características de la sesión legislativa, el quórum, las votaciones, la declaratoria y hasta la promulgación de la reforma y por ende su integración al texto de la Constitución, sin olvidar por supuesto, los apartados relativos al referéndum; la expedición de la Ley Reglamentaria del Artículo 135 Constitucional, que correría a cargo del Congreso de la Unión.

Por lo expuesto, sin lugar a dudas se requeriría la reforma o adición de más de un artículo de la Constitución, mas estos cambios no necesitarían forzosamente de registrarse al mismo tiempo de la propia reforma al artículo que aquí proponemos, en virtud de que una vez aceptada la reforma de algún artículo de la Constitución ésta forma parte del texto y como consecuencia no puede considerarse inconstitucional, según el tan mencionado criterio de la Corte en cuanto al tema. Además, al referéndum no hay que vislumbrarlo como una contradicción, sino como una expresión más de la democracia; no es una némesis de la otra expresión llamada democracia representativa, es su sano y necesario contrapeso.

## **5.2.2. REFORMA AL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL, PARA INTEGRAR EL SISTEMA DE DOBLE INSTANCIA CONGRESIONAL EN EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL.**

### **5.2.2.1. CONSIDERACIONES PREVIAS.**

El texto del artículo 135 constitucional presenta algunos inconvenientes que no fueron claramente perceptibles por el constituyente original, pues son consecuencia y toman forma en la práctica legislativa, en particular por lo que atañe a la forma en que el citado artículo organiza la función reformativa de la Constitución.

La disfunción surge cuando las dos Cámaras federales, así como las locales, integran un órgano constituyente, que desafortunadamente no se integra por individuos designados para tal función, sino por legisladores ordinarios; hay que tomar en cuenta que a nosotros, los electores, jamás se nos dice que esos legisladores, los cuales elegimos cada 3 ó 6 años van a tener, poseer en determinado momento, una investidura de constituyentes, tal como los de 1857 ó 1917.

Así, cuando se suscita el momento de alguna reforma constitucional, a los electores no se nos consulta si aceptamos o no tal acto, efectuado por unos representantes, que en realidad no escogimos expresamente para tan importante proceso.

Hay que recordar que en principio nuestra Carta Magna adopta el carácter de rígida, esta característica, formulada por el inglés James Bryce para distinguirla de las flexibles, tiene como una de sus finalidades, que la Constitución no pueda ser modificada por un procedimiento legislativo ordinario, sino por uno dificultado y hasta complejo. Esta característica que tiene una

Constitución escrita, como la nuestra, es para evitar que principios esenciales de cualquier ordenamiento jurídico, no estén sujetos a una simple variabilidad política, concretizada en asambleas legislativas ordinarias.

Tal variabilidad se observa en nuestro caso; como muestra, los numerosos ordenamientos constitucionales que nos han regido a lo largo de nuestra historia, y tratándose de nuestra Constitución vigente, aunque se ha mantenido por más de 85 años, ciertamente no es la misma que la original, su texto de origen ha sufrido amargas y penosas reformas, que se debieron fundamentalmente a intereses de determinado grupo de personas, algunas de esas reformas han sido rectificadas mediante otra reforma y a su vez ésta última alteración por otras más, y como anteriormente hemos visto, estas reformas han atañido en más de una ocasión a los principios consagrados por el constituyente original.

El procedimiento previsto en el artículo 135, ha ocasionado una manifiesta ligereza que se materializa en reformas inexplicables, innecesarias y por demás, superfluas; producto de esa desnaturalización práctica del pretender legitimar injustas e inigualitarias situaciones de hecho.

El relajamiento de tal principio, ha obedecido a dos factores fundamentalmente, el primero: a la falta de conciencia cívica, dignidad y patriotismo de los hombres que en determinados momentos han encarnado a los órganos en quienes nuestro artículo 135 deposita la potestad para reformar la Constitución; y segundo: a la inseguridad o ineficacia que ofrece el precepto, que lo han convertido en inadecuado para el logro de la alta finalidad por la cual se estableció, consistente en colocar a la Ley Fundamental al margen de caprichos irreflexivos y atentadores, en virtud de que basta que las dos terceras partes de los diputados y senadores formen el quórum en ambas asambleas, para que acuerden las reformas y adiciones a la Constitución y que estas sean aprobadas por la simple mayoría de las legislaturas, para que la alteración opere.

Además ya sabemos que desde el punto de vista de nuestra realidad política, los poderes legislativos de ambos ordenes, están más que plagados de personas con poca preparación cultural, especialmente jurídica y salvo excepciones que confirman una penosa regla, sus respectivos miembros, quienes, designados o no por el pueblo, sino por compadrazgos y favoritismos, abrigan como propósito fundamental, el medio personal y los intereses partidistas y políticos, desatendiéndose así del alto cometido para que fueron encomendados.

En tales circunstancias resulta obvio que una alteración a la Constitución, que presupone arduos problemas técnicos-jurídicos y trascendentales en cuestiones políticas, económicas y sociales, no haya podido ponderarse con la capacidad cultural y moral que merece su alteración.

A su vez hay que reconocer, que por más perfecta que sea la fórmula normativa en que se contenga el principio de rigidez constitucional, el acierto y pertinencia de las reformas y adiciones a la Constitución no podrían lograrse positivamente sin una calidad humana de honestidad moral, preparación cultural y de espíritu cívico, aspectos que deben concurrir en las personas físicas que integren los órganos que alteran nuestro ordenamiento supremo.

El anterior elemento, es sin duda el de mayor significación y trascendencia para todas las seguridades jurídicas que puedan establecerse para lograr que la Constitución sea realmente rígida y que sólo se reforme atendiendo a una verdadera y clara motivación social, dónde los legisladores auscultaran la opinión pública y recabaran el parecer de los sectores interesados en las alteraciones que se propongan, con sus acotaciones respectivas.

Al tenor de las anteriores consideraciones se pone de manifiesto, que la esencia de cualquier alteración a la Constitución son las motivaciones que la justifican, por una necesidad de que toda reforma responda a un imperativo social, fuera de propósitos espuriales, antisociales o demagógicos.

#### **5.2.2.2. LA EXPERIENCIA NACIONAL E INTERNACIONAL.**

Para prevenir y cuidar el carácter supremo e inviolable de la Constitución, fue el sistema prescrito en 1824, que requería la intervención sucesiva de dos Congresos, uno para examinar la reforma y otro para aprobarla.

De seguir vigente este sistema, se lograría una mayor ponderación y estudio en adiciones y reformas constitucionales, que muchas veces han sido aprobadas al vapor y se dificultaría el hacer modificaciones a la Constitución.

Por ejemplo, en la Constitución de Veracruz en su artículo 84 declara en su primer párrafo: *"Esta Constitución podrá ser reformada en todo o en parte por el Congreso del Estado. Las reformas deberán ser aprobadas en dos periodos de sesiones ordinarios sucesivos, por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso"*.

También en la Constitución de Yucatán de 1918, con el fin de darle a su ley fundamental la estabilidad necesaria, se había previsto que para poder reformarla era menester que un Congreso propusiere la reforma y otro la aprobase, esto con el propósito de evitar reformas cuya única finalidad es la de complacer intereses personales determinados, según dicho de sus creadores. Sin embargo, en 1920 se estableció que bastaba para reformar la Constitución, el voto de las dos terceras partes del número total de diputados, es decir igual que la Constitución Federal.

A nivel internacional, el sistema de doble instancia congresional ha sido adoptado por varios Estados, principalmente europeos, entre los que destacan Suecia, Noruega y Bélgica, por citar sólo algunos..

Como consecuencia de nuestro procedimiento de reformas a la Constitución, de deber ser la más estable, ha resultado ser de las más modificadas en el ámbito mundial, víctima de las circunstancias políticas imperantes que alteran gran parte de su contenido.

### **5.2.2.3. NUESTRA PROPUESTA.**

Para evitar el defecto de que los integrantes del Congreso de la Unión y los poderes legislativos de los Estados, que forman al constituyente permanente, no estén investidos de facultades para el ejercicio de la función constituyente, el cual requiere de aptitudes diferentes a las del legislador ordinario, ya que la facilidad de realizar reformas dentro de un solo periodo legislativo ha sido la causa de la proliferación de las reformas constitucionales, debería ser una Asamblea General la que proponga las modificaciones y la siguiente la que las apruebe, así los electores sabríamos que nuestros representantes ejercerían no solo funciones ordinarias, sino también de constituyentes.

Este sistema análogo al de la Constitución de 1824, no parece desacertado de rescatar, conservando así, a su vez, el actual sistema establecido en el artículo 135; más para atenuar las reformas prolijas e innecesarias, es sin duda prudente dar esa intervención en las reformas a dos Congresos sucesivos, ya que permitiría auscultar la opinión pública a través de la elección de representantes, para el Congreso como para las legislaturas Estatales, que van aprobar también las reformas, porque se puede suponer que con el transcurrir del tiempo, se logre una mayor ponderación y estudio que, por último, a la postre dificulte y por ende disminuya las reformas a la Ley Fundamental.

Por lo anteriormente expuesto, la iniciativa que proponemos es la adición de un segundo párrafo al artículo 135 actual, en los siguientes términos:

**Artículo 135...**

***Las reformas o adiciones a esta Constitución que alteren sustancialmente al Estado en cuanto a su forma de gobierno, las garantías individuales, las garantías sociales en materia agraria y del trabajo, y el juicio de amparo en cuanto a su fin y procedencia, así como cualquier otra declaración fundamental política o social, que por sí, entrañe una conquista lograda o mantenida por el constituyente original, una vez aceptado el proyecto, éste será sometido al análisis de la siguiente legislatura del Congreso General y a la aprobación de las legislaturas de los Estados, en los términos del párrafo anterior y conforme disponga la ley.***

Explicemos la propuesta desde el principio.

- a) Utilizamos tanto los términos reforma, así como adición, porque si bien es cierto que en amplio sentido una adición implica en sí una reforma, como ya analizamos, en estricto sentido no son lo mismo.
  
- b) Sólo serían aplicables para la hipótesis, los principios en los cuales se fundamenta nuestra Constitución, que ya hemos aludido en la investigación oportunamente, estos estarían protegidos y señalados implícitamente a la letra de la propuesta, a partir y como consecuencia lógica de lo que hemos prodigado en la investigación.

- c) El sistema de Doble Instancia Congressional consistiría, en que una vez aprobada la reforma de algún precepto constitucional sustancial, conforme al procedimiento vigente, la misma será sometida al análisis del siguiente Congreso General que se erija, que a su vez practicará el mismo procedimiento actuado por su antecesor, con la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales, para culminar en su caso, con la declaración de haber sido aceptada dicha alteración, por el Congreso o la Comisión Permanente, tal como ocurre actualmente.
- d) No consideramos prudente que toda reforma o adición a la Constitución, tenga que pasar por la aprobación de dos Congresos sucesivos, pues los demás preceptos son los que le dan fijeza a los principios que hemos defendido, es decir son la forma, mas no la sustancia, la fórmula de nuestra Constitución, y si sometiéramos también éstos, al filtro que proporciona el sistema propuesto, lejos de fortalecer nuestra democracia, la atrofiarían, le harían un daño trascendental, pues este sistema en esencia lento y metódico, no permitiría hacer las modificaciones necesarias de carácter urgente a un corto plazo, a artículos que por ser la forma, el cauce por donde fluye la esencia de nuestra Constitución, necesitan actualizarse constantemente, por ejemplo, aquellos que versan sobre la estructura de la administración pública.

Visto lo anterior de forma bastante general, especifiquemos algunos aspectos para que quede clara la propuesta, al tenor de las repercusiones que acarrearía la misma.

#### **5.2.2.4. REPERCUSIONES DE LA PROPUESTA DE INTEGRAR EL SISTEMA DE DOBLE INSTANCIA CONGRESIONAL EN EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL.**

##### **5.2.2.4.1. EN EL ÁMBITO POLÍTICO.**

- a) Los legisladores integrantes del Congreso de la Unión, así como los de las legislaturas de los Estados, estarían investidos de facultades para el ejercicio de una función constituyente, y no serían solo legisladores ordinarios con facultades meramente implícitas.
- b) Consecuencia de lo anterior, se haría necesario, por lo menos en teoría, la necesidad de tener más y mejores aptitudes, con respecto a un legislador ordinario, no porque aquí se postule la eliminación de éste último, sino porque además, forzosamente, debería de cumplir con perfiles de un constituyente, al aplicarse en ésta propuesta, únicamente la democracia representativa.
- c) Se reducirían las reformas constitucionales, aún cuando, como aquí proponemos, la doble instancia sola cobraría vida cuando se pretendiera reformar una decisión constitucional fundamental, que como hemos citado con varios ejemplos, se han alterado muchos de éstos a lo largo de nuestra historia, y si bien es cierto que no se garantiza de ninguna forma que no vuelva a ocurrir esta situación, con la implementación de la doble instancia se reduciría, sin lugar a dudas, el riesgo de que vuelva ocurrir con ominosa facilidad.
- d) Como un punto negativo, para la doctrina tradicional la Doble Instancia Congressional pertenece a los países que no tienen un procedimiento especial para reformar su Constitución, que sí lo posee México, sino que pertenece al rubro de procedimientos ordinarios agravados. Según ésta

doctrina tradicional,<sup>92</sup> con la intervención que tienen los Estado miembros en una federación, al ser una fase, se convierte a su vez en un impedimento para que el proceso sea perfecto, así al menos en teoría, no se requiere de una Doble Instancia del Congreso, que desde alguna perspectiva pragmática, hace las veces de aprobación de las Entidades Federativas, en todos aquellos Estados que no contemplan esta forma de Estado-Gobierno; aunque cabe aclarar que estas divisiones, al utilizar criterios absolutos y tajantes, son comúnmente confusas y entremezclan la teoría con la realidad constitucional, sobre todo la actual, que es tan compleja y ecléctica.

#### 5.2.2.4.2. EN EL ASPECTO SOCIAL.

- a) Como consecuencia que una legislatura sea la que proponga las modificaciones, con una aceptación con antelación para hacer la propuesta, y la siguiente será la que las aprueben, los electores deberán estar conscientes al elegir a sus nuevos representantes, al suponer que en esas elecciones, cuando se elige al nuevo Congreso, los candidatos deberán cubrir con requisitos éticos, técnicos y humanos para tan importante cuestión.

---

<sup>92</sup> Como nos lo explica el italiano Paulo Biscaretti al aseverar que: *"Se han previsto, no pocas veces, procedimientos que no entran, en sentido estricto, en alguna de las categorías dogmáticas hasta ahora establecidas."* Al referirse a los procedimientos de reforma por órganos especiales y por ordinarios agravados, citando como ejemplo la Constitución Francesa. BISCARETTI DI RUFFIA, Paulo. Ob. Cit. P. 265.

- b) Un aspecto ligado al anterior, sin duda interesante, es que la decisión de reformar un artículo fundamental de la Constitución por una legislatura y su aprobación en específico de tal alteración en la siguiente, hacen parecer a las elecciones celebradas entre éstas, en un papel similar al de un referéndum de ratificación, al elegir los ciudadanos entre las variadas opciones de propuestas de los partidos políticos en liza, entre los que muy probablemente no apoyaran todos tal proyecto, es decir, que en caso de que triunfara en la elección un partido que no simpatiza con la reforma, y éste tuviera mayoría en el Congreso, sin desconocer lo que ocurriera después a nivel legislaturas locales, no tendrá futuro la propuesta confirmada por la legislatura anterior, por lo que el pueblo intervendría efectivamente en esa toma de decisión, al votar por ese partido, claro, lo anterior en el supuesto que se colmare el llamado voto consciente.
- c) Al utilizar con toda su fuerza el principio de la democracia representativa para la alteración constitucional, en virtud de la desconfianza hacia una intervención directa del pueblo, se podría intuir que se alentaría aún más la inmadurez cívica que tenemos como nación, al dejarnos al margen de una intervención directa para la aprobación o desaprobación de la alteración de algún precepto sustancial de la Constitución.

#### **5.2.2.4.3. EN EL CAMPO JURÍDICO.**

- a) El regreso a una figura muy añeja de nuestra historia constitucional, tan ancestral que data del mismo decenio en que nos independizamos de España, contemplada en nuestra primera Constitución.
- b) Los detalles que debiera tener el proceso, bien podrían integrarse no en una nueva Ley, sino en las ya existentes, ¿cuáles son éstas? La Ley Orgánica del Congreso de la Unión, así como su Reglamento respectivo.

En ellas se expresaría este particular y no como actualmente ocurre, que ha falta de mención expresa en lo relativo a la reforma de la Constitución, se debe de recurrir a procedimientos generales para la creación de una norma. En estas leyes, la del Congreso y su Reglamento, se tendrían que especificar algunos aspectos más, como lo relativo a los plazos para la respuesta de las legislaturas locales, así como otras cuestiones vistas y apuntadas oportunamente en el capítulo cuarto de ésta investigación.

- c) De ser necesario, la reglamentación de todo el proceso contemplado en el Título VIII Constitucional, en un único ordenamiento jurídico, que contemplara desde quien tiene derecho de iniciativa, las características de la sesión legislativa, el quórum y las votaciones, así como la declaratoria respectiva, hasta la promulgación de la reforma y, por ende, su integración al texto de la Constitución, con los apartados necesarios que reglamenten y brinden los detalles alrededor del sistema de la Doble Instancia Congresional, que proponemos. La expedición de dicho ordenamiento correría a cargo del Congreso de la Unión, con lo que nacería así la Ley Reglamentaria del Artículo 135 Constitucional.

## CONCLUSIONES.

**PRIMERA.** A nivel internacional la Constitución, como el sustento jurídico, político y social, que la conocemos actualmente, se forjó gracias al pragmatismo inglés, a la teoría francesa, y en el caso específico de la codificación y rigidez constitucional, a los Estados Unidos de América; y como consecuencia directa de esas últimas características, surge la figura de la reforma constitucional.

**SEGUNDA.** Nuestra Constitución vigente, contempla infinidad de innovadoras figuras e instituciones jurídicas, ricas en técnica legal; una de estas figuras es la que corresponde para la reforma a la Constitución, que varió desde su aparición en el texto de 1824, hasta con la de 1857; ésta última, en donde su asamblea constituyente después de exhaustivas discusiones, decidiera el procedimiento que aún hoy es el vigente; práctico por una parte, pero a su vez sumamente amenazador de la soberanía originaria.

**TERCERA.** Las características generales de nuestra Constitución son: 1. Escrita, al estar contenida en un texto elaborado y aprobado por un poder constituyente y, 2. Rígida, al contemplar para su modificación, un procedimiento especial al que sigue la legislación ordinaria, contemplado en nuestra Constitución, en el Título Octavo, en un único artículo, el 135. A su vez, doctrinalmente, es política y social, burguesa y colectiva, así como democrática.

**CUARTA.** La Constitución Mexicana vigente es obra de una asamblea con poderes constituyentes, es decir, que se reunió con la firme voluntad de adoptar una determinada estructura política que expresara el ser, la forma, el modo y los anhelos de la nación, como una unidad constituida en Estado, donde el pueblo es el que decide sobre su propia organización de gobierno, con los límites y características que él mismo se impone, en armonía con sus lineamientos culturales internos, sean heredados o conquistados por él mismo, y respetando los que adquiere con los demás Estados para su convivencia.

**QUINTA.** Una vez lograda la función de la asamblea constituyente, esta desaparece dejando su obra, con lo que surgen así los poderes constituidos. Más existe un poder sui generis, que cobra vida a partir de la Unión de dichos poderes constituidos, cuya función exclusiva es la de legislar en el terreno constitucional, es el llamado poder constituyente permanente, que aunque está establecido en la Constitución, no cuenta con un nombre definido, y carece de límites explícitos, o por lo menos, los mismos están muy dudosamente expresos o declarados, por lo que puede considerarse a éstos, en virtud de lo que dicta la deontica constitucional, como implícitos, al no poder la Constitución prejuzgar o determinar el modo a través del cuál este órgano pueda, en un extremo caso, cambiarla en sustancia o en su caso extinguirla, por lo que advertimos una extraña y enmarañada naturaleza del mismo dentro del campo de la teoría del Derecho Constitucional.

**SEXTA.** Cualquier alteración que sufre nuestra Carta Magna es una reforma en amplio sentido, bien sea adición, derogación, rectificación o algún otro término relacionado, en el sentido de que una reforma infiere en sí cualquier cambio, por más insignificante que éste sea, al otorgarle, quitarle o añadirle una idea determinada a cierto artículo; empero de lo anterior, cada término tiene su propia naturaleza y significado, al delimitar determinada acción en concreto, como el caso del término revisión, que además de poder denotar una reforma constitucional también se le adjudica al Poder Judicial cuando hace una interpretación de la Constitución, por lo que no enuncia necesariamente una alteración. Al respecto señalamos que no hay una cifra exacta y cierta del número de estos cambios en nuestra Ley de Leyes, aún entre los distintos órganos estatales, puesto que los números que proporcionan no son los mismos, por lo que se hace difícil, si no imposible, aseverar una cantidad que sentencie a las mismas, así como también lo que respecta a la naturaleza en particular de cada uno de los términos, pues no hay un criterio uniforme y tajante al respecto, ni legal ni doctrinalmente.

**SÉPTIMA.** Dentro de la teoría del Derecho Constitucional han surgido varias corrientes al respecto de si existen o no jerarquización de contenidos dentro de la propia Constitución; el análisis de esta cuestión debe hacerse atendiendo a las cualidades y distinciones de la propia y especial tendencia jurídica del Estado, situación que se vuelve más complicada de dilucidar si la Constitución tiende a ser programática y a la vez general, como la de nosotros, al tratar de contemplar todos los aspectos que rigen al Estado, ya que se entremezcla la esencia con su determinación de forma; a nivel de interpretación judicial suele considerarse que todas las normas de la Constitución tienen una significación si no igualitaria en estricto sentido, sí del mismo nivel normativo, pero reiterando que a nivel interpretativo, pues no pueden tener el mismo valor, deontológicamente hablando, por ejemplo: la fundamentalidad que norma el artículo 39 constitucional, relativa a la soberanía nacional, en comparación con los requisitos para ser Secretario de Despacho, contemplado en el artículo 91, también de la Constitución, por lo que sería necesario, a nuestro juicio, un mayor rango de visión por parte de quien puede interpretar legalmente la Constitución.

**OCTAVA.** Tanto el poder Ejecutivo de la Unión, como su similar Legislativo, son los encargados de dar surgimiento y cauce a un proyecto para que se vuelva reforma constitucional, aunado también con la aprobación de las legislaturas Estatales, al ser una República Federal. A falta de una mayor explicación del procedimiento dentro del propio artículo 135 constitucional, así como que tampoco disponemos de una ley secundaria reglamentaria del mismo artículo, se recurre al procedimiento ordinario para la creación de una ley, detallado en la Sección II, del Capítulo II, del Título Tercero de la Constitución, con las salvedades que señala el multicitado artículo 135; y al recurrir a ese procedimiento general del numeral 72, también por obvias razones se recurre a su ley secundaria, la Ley Orgánica del Congreso General de Los Estados Unidos Mexicanos, así como a su Reglamento respectivo, al detallar ambos textos aún más el tan mencionado proceso.

**NOVENA.** Al ser nuestra Constitución un ordenamiento desde su creación, exhaustivamente previsor, ha originado una incesante oleada de alteraciones, que han atentado en más de una ocasión contra su original naturaleza, y que no tratan en la inmensa mayoría de los casos de adaptarla a la realidad socio-política vigente, sino a motivaciones personales de los que tienen poder para reformarla, cuya índole en muchos de los casos es indeterminada y que se presenta de forma injustificada; lo anterior se debe principalmente al frágil sistema para la reforma constitucional, acogido desde hace casi 150 años, previsible desde entonces por algunos, más nunca imaginado tan fácil de manipular por uno o unos cuantos individuos, que maniatan a la Constitución y por ende al pueblo a su conveniencia, por lo que resulta necesario implementar limitaciones a la facultad indefinida y general de reformar la Constitución.

**DÉCIMA.** Una de las soluciones para frenar esta tendencia reformativa es integrando la figura del referéndum en el procedimiento de reforma, el cual sólo cobraría vida jurídica cuando se pretendieran alterar los principios que son el sustento de nuestro máximo ordenamiento jurídico, que son los referentes al Estado, en cuanto a su forma de gobierno, las garantías individuales, las garantías sociales, enunciando más no limitando, en materia agraria y del trabajo, así como el juicio de amparo en cuanto a su fin y procedencia, asimismo, cualquier otra declaración fundamental política o social, que en sí sea una conquista ganada o mantenida por el constituyente original. Por lo que los ciudadanos constituidos en electorado, aceptaríamos o no las reformas aprobadas conforme al texto vigente, con las consecuencias que la institución, atenuadora de la democracia directa, traería consigo; con lo que no se dejaría a la discrecionalidad del legislador, por principio ordinario, la casi agnóstica tarea de reformar la Constitución.

**UNDÉCIMA.** La segunda solución que proponemos para limitar el prurito reformador de la Constitución, es mediante el regreso del sistema de Doble Instancia Congressional, que data de nuestra Carta Magna de 1824; el mismo cobraría vida jurídica sólo cuando se pretendieran alterar los principios que son el sustento de nuestro máximo ordenamiento jurídico, que son los referentes al Estado, en cuanto a su forma de gobierno, las garantías individuales, las garantías sociales, enunciando más no limitando, en materia agraria y del trabajo, así como el juicio de amparo en cuanto a su fin y procedencia, asimismo, cualquier otra declaración fundamental política o social, que en sí sea una conquista lograda o mantenida por el constituyente original. Es decir, que una vez aceptado el proyecto conforme a las mismas bases que establece actualmente el artículo 135, será sometido al análisis de la siguiente legislatura del Congreso y con la misma aprobación de las legislaturas locales; por lo que de ser legislador ordinario estaría adquiriendo fácticamente, características de uno constituyente, con las sanas repercusiones que conlleva necesariamente tan importante distinción.

**DUODÉCIMA.** Por más perfecto que sea el sistema para reformar la Constitución, no existe manera alguna de garantizar su efectividad, ni por el hecho de estar contemplado en el ordenamiento constitucional hay fórmulas secretas ni milagrosas que nos brinden tal seguridad. La única manera en que se respete determinada disposición relativa al tema, va aparejada irremediablemente de la madurez cívica del pueblo y de nuestros gobernantes, de una mejor y más amplia educación para el primero y de una adecuada preparación para desempeñar tal función en el segundo, pues siempre el principal factor por el que aparece una disfunción en cualquier aspecto de la vida nacional, en cualquier orden y en toda circunstancia, es la ignorancia; es por ello que en la medida que la eliminemos obtendremos a cambio vastos y fructíferos beneficios, que fortalecerán a la nación, y por ende, como consecuencia lógica, al Estado de Derecho.

## BIBLIOGRAFÍA.

### I. DOCTRINA.

AYLLÓN GONZÁLEZ, Ma. Estela y Dora García Fernández. Temas Selectos de Derecho Corporativo. Porrúa. México. 2000. 412 pp.

BAEZ MARTINEZ, Roberto. Derecho Constitucional (la crisis de las estructuras políticas en el mundo). Cárdenas editores. México. 1979. 573 pp.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paulo. Derecho Constitucional. Tercera edición. Tecnos. España. 1987. 795 pp.

BURGOA O, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Decimocuarta edición. Porrúa. México. 2001. 1087 pp.

CALZADA PADRÓN, Feliciano. Derecho Constitucional. Harla. México. 1990. 559 pp.

CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Décima edición. Porrúa. México. 1997. 305 pp.

CARPIZO, Jorge y Héctor Fix-Zamudio, et al. La interpretación Constitucional. UNAM. México. 1975. 159 pp.

CARPIZO, Jorge y Jorge Madrazo. Derecho Constitucional. UNAM. México. 1983. 95 pp.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional. Instituto de Capacitación Jurídica del PRI. México. 1982. 683 pp.

DIAZ y DIAZ, Martín. Emilio RABASA: teórico de la dictadura necesaria. Escuela Libre de Derecho. Miguel Ángel Porrúa. México. 1991. 117 pp.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Trigésima edición. Porrúa. México. 1979. 444 pp.

KRIEGER, Emilio. En defensa de la Constitución. Grijalbo. México. 1994. 307 pp.

LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Segunda edición. Ariel. España. 1975. 619 pp.

MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Séptima edición. Pax-México. 1993. 647 pp.

SAYEG HELÚ, Jorge. Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México. 1987. 375 pp.

SUAREZ MUÑOZ, Manuel y Juan Ricardo Jiménez Gómez. Constitución de 1857. Instituto de estudios constitucionales. México. 1998. 241 pp.

RABASA, Emilio. La Constitución y la Dictadura. Decimoséptima edición. Porrúa. México. 1990. 246 pp.

RABASA, Emilio y Gloria Caballero. Mexicano: ésta es tu Constitución. Miguel Ángel Porrúa. México. 1994. 398 pp.

SARTORI Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. Segunda edición. Fondo de Cultura Económica. México. 2001. 247 pp.

SCHMITT, Carl. Teoría de la Constitución. Editora Nacional. México. 1981. 457 pp.

SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. Tercera edición. Porrúa. México. 1975. 626 pp.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Trigesimasegunda edición. Porrúa. México. 1998. 653 pp.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes fundamentales de México. (1808-1999). Revisión aumentada y actualizada. Porrúa. México. 2000. 1109 pp.

TREVIÑO VILLAREAL, Héctor. Historia de México. Castillo. México. 1994. 336 pp.

VALADÉS, Diego. La Constitución Reformada. México. UNAM. 1987. 281 pp.

## II. LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA.

### A) LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Guanajuato.

Constitución Política del Estado de Jalisco.

Constitución Política del Estado de México.

Constitución Política del Estado de Michoacán.

Constitución Política del Estado de Morelos.

Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.  
Constitución Política del Estado de Veracruz.  
Constitución de los Estados Unidos de América.  
Constitución de la Quinta República Francesa.  
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.  
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

## **B) JURISPRUDENCIA**

La Constitución y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. México. 2003.

## **III. HEMEROGRAFÍA.**

ARTEAGA NAVA, Elisur. Las Reformas Constitucionales. Revista de Investigaciones Jurídicas. Escuela Libre de Derecho. Año 7, número 7. México. 1983. 470 pp.

HAMDAN AMAD, Fauzi. El Referéndum: Institución genuinamente democrática que no debe circunscribirse su aplicación al Distrito Federal, sino hacerlo extensiva al ámbito federal. Revista de Investigaciones Jurídicas. Escuela Libre de Derecho. Año 4, número 4. México. 1980. 876 pp.

PIÑA, Porfirio. La reforma de la Constitución. Revista de Investigaciones Jurídicas. Escuela Libre de Derecho. Año 7, número 7. México. 1983. 470 pp.

#### **IV. DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.**

DICCIONARIO ENCICLOPEDICO ESPASA. Tomo II. Segunda edición. Espasa-Calpe. España. 1986. 1675 pp.

De PINA, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO. Decimonovena edición. Porrúa. México. 1993. 525 pp.

#### **V. OTRAS FUENTES.**

[www.reforma.com.mx](http://www.reforma.com.mx); 15:50 horas. 10 de Diciembre de 2002.

[www.mexicolegal.com.mx](http://www.mexicolegal.com.mx); 12:45 horas. 11 de Diciembre de 2002.

[www.camaradediputados.gob.mx](http://www.camaradediputados.gob.mx); 22:30horas. 18 de Octubre de 2003.

[www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org); 12:25 horas. 15 de Febrero de 2004.

[Info.juridicas.unam.mx](http://Info.juridicas.unam.mx); 00:15 horas. 28 de Marzo de 2004.

### **ANEXOS.**

#### **EL REFERÉNDUM DEL QUINQUENIO EN FRANCIA.**

##### **I. INTRODUCCIÓN**

El 24 de septiembre del 2000, los electores franceses aprobaron mediante un referéndum, caracterizado por una alta tasa de abstención, una reforma constitucional para reducir el mandato presidencial de siete a cinco años. Con el voto a favor del 73.2 por ciento de los votantes se puso fin a la presidencia de siete años que mantenía al jefe de Estado alejado de los vaivenes de la política cotidiana. De este modo, Francia emprendió el camino de la reforma de las instituciones de la Quinta República entre las

que sobresale, justamente, la Presidencia de la República. Una singularidad del referéndum del 24 de septiembre consiste en que en él, por primera vez, se reformó la Constitución de 1958 en aplicación del referéndum en los términos del artículo 89 de la misma carta constitucional.

Paradójicamente, tanto un sector de la derecha moderada como el Partido Socialista se unieron para transformar esta institución "gaullista", pieza fundamental de la Constitución de la Va. República (1958), en una etapa de la historia política en la que tanto el papel del presidente como la centralización política y administrativa del país, se han ido desvaneciendo lentamente al paso de los años, al tiempo que se han agudizado algunas contradicciones intrínsecas del modelo constitucional, particularmente a partir de 1986, año en que dieron inicio las "cohabitaciones", en las que el presidente de la república comparte el poder con un gobierno y con una mayoría parlamentaria surgidos de un partido político distinto al suyo (1986-1988, 1993-1995 Mitterrand y 1997-? Chirac).

Teóricamente la reducción y ajuste entre la duración del mandato presidencial y aquel de los miembros del Poder Legislativo (también de cinco años), permitiría disminuir el "riesgo" de nuevas cohabitaciones, dando al presidente una mayor base de acción al contar con un gobierno de su propio partido. También, para algunos, es una vía para redimensionar al presidente de la república que no estará "por encima", sino "de frente" al Parlamento.

I. Por primera vez se reforma la Constitución francesa mediante referéndum conforme al artículo 89.

El referéndum del 24 de septiembre fue el noveno de la Va. República y el tercero dedicado a una revisión de la Constitución, pero fue el primero que se organizó conforme al texto del artículo 89.

En Francia, la iniciativa del referéndum pertenece en exclusiva a los poderes públicos (el presidente de la república o el Parlamento). La Constitución de la Va. República prevé dos tipos de referéndum: el legislativo (artículo 11) y el constitucional (artículo 89).

La práctica del referéndum constitucional se funda en los artículos 3º, y 89 de la Constitución. Conforme a este último la iniciativa de la revisión de la Constitución corresponde en forma concurrente al presidente de la república, a propuesta del primer ministro, y a los miembros del Parlamento. Presentados ante el Parlamento, el proyecto (si su autor es el presidente) o la proposición (si es formulada por un parlamentario) de revisión debe ser aprobado, por mayoría simple, por las dos asambleas, en términos idénticos (el texto constitucional no hace ninguna distinción entre los dos modos de revisión en función de la materia). La revisión será definitiva después de ser aprobada por referéndum.

Sin embargo, el proyecto de revisión puede no ser presentado a referéndum luego que el presidente de la república decida someterlo a la aprobación del Parlamento convocado en Congreso (en el que sesionan los legisladores de ambas cámaras); debiendo ser aprobado por la mayoría calificada de las tres quintas partes de los votos emitidos. Finalmente, el artículo 89 prohíbe la reforma de la constitución con el fin de atentar contra la integridad del territorio o de modificar la forma republicana de gobierno.

Por otra parte, aunque el texto de la Constitución parece excluir la posibilidad de que el artículo 11 que regula el referéndum legislativo, sea utilizado para una revisión constitucional, pues se debe acudir al procedimiento previsto en el artículo 89, el general Charles de Gaulle, ante la dificultad de obtener previamente el voto favorable de las dos asambleas y tomando como pretexto la mención, en el artículo 11, de "la organización de los poderes públicos", invocó la soberanía del pueblo y decidió convocar, amparado en este precepto, a un referéndum constitucional, en dos ocasiones (en 1962 y en 1969). Este uso del artículo 11 (referido al referéndum legislativo) para reformar la Constitución fue duramente criticado por la doctrina y suscitó una controversia sobre los campos de aplicación de los artículos 11 y 89 constitucionales que, a falta de otras tentativas desde 1969, ha perdido actualidad.

Hasta antes del 2000, los referéndums, siete, habían sido aprobados en aplicación del artículo 11, siempre a propuesta del gobierno: Cinco se refirieron a la organización de los poderes públicos; y dos han autorizado la ratificación de un tratado. Únicamente uno de ellos (en 1969) tuvo un resultado negativo, y provocó la dimisión del general de Gaulle.

Finalmente, aunque la Constitución se ha reformado mediante la aplicación del artículo 89, se ha utilizado el procedimiento de someter a las cámaras del Parlamento, reunidas en Congreso los proyectos de revisión constitucional.

## II. PARA REFORMAR UNA INSTITUCIÓN CENTENARIA

El septenio es una herencia del siglo XIX, concretamente de una Ley del 20 noviembre 1873. A la caída del segundo imperio en 1870, la derecha monárquica ganó las elecciones legislativas con el propósito de restaurar la monarquía constitucional; pero el Conde de Chambord, nieto de Carlos X, rechazó asumir el poder en tanto Francia conservara la bandera tricolor. Ante esta negativa, se adoptó una solución provisional en espera de que apareciera un nuevo pretendiente; se eligió al mariscal Patrice de Mac Mahon como presidente de la república por siete años; tiempo considerado suficiente para el esclarecimiento de la situación política existente. Sin embargo, en las elecciones de 1876, los republicanos obtuvieron la victoria impidiendo la restauración de la monarquía, pero no se modificó la duración del mandato presidencial pues se consideró apropiado para un régimen parlamentario que concedía al jefe de Estado escasos poderes propios. El septenio será conservado durante la IIIa. República y retomado en la Constitución de 1946 IVa. República.

La tradición del septenio se enraizó y a pesar de las nuevas facultades que la Constitución de 1958 dio al presidente, la duración del mandato no cambió; tampoco se modificó con motivo de la reforma de 1962 relativa a la elección, por sufragio universal directo, del presidente de la república, que hizo del jefe de Estado la piedra angular de las instituciones políticas al dotarlo de una legitimidad que no poseía.

La reforma del quinquenio fue propuesta en 1973 por el presidente Georges Pompidou. El 3 de abril de 1973, Pompidou sometió al Parlamento, conforme al artículo 89 de la Constitución, un proyecto de reducción de la duración del mandato presidencial a cinco años con posibilidad de reelección, pero sin que ello implicara que coincidieran las elecciones legislativas y las presidenciales.

El proyecto fue adoptado por mayoría absoluta en las dos cámaras pero, ante la posibilidad de que en el Congreso no se reuniera la mayoría calificada de 3/5, el presidente decidió no convocar al mismo. Sin embargo, la inquietud permaneció en el debate público y en los trabajos de doctrina.

En 1981, el presidente François Mitterrand expresó la necesidad de "reducir el mandato presidencial a cinco años con una sola reelección o limitarlo a siete años sin posibilidad de reelección" (posteriormente se definió por la fórmula del septenio no renovable). Sin embargo, fue hasta el final de su segundo septenio que una vez creado el "Comité Consultivo para la revisión de la Constitución", demandó una opinión sobre este tema.

En su respuesta al presidente de la república, el "Comité Vedel" -por el nombre de su presidente-, declaró que, aunque la opinión mayoritaria de sus integrantes iba en el sentido de eliminar el septenio y de separar la duración del mandato presidencial respecto del parlamentario, después de un largo y contradictorio debate, no se alcanzó un acuerdo entre sus integrantes sobre la duración que debía tener el mandato presidencial, por lo que se pronunció por mantener el "statu quo", limitándose a hacer una exposición de los argumentos más importantes en favor de las diferentes soluciones con el fin de orientar el debate.

No fue sino hasta el año pasado que se retomó la idea de realizar esta reforma. Todo empezó el 9 de mayo del 2000 cuando el expresidente Valery Giscard d'Estaing, diputado en funciones, presentó ante la Asamblea Nacional una iniciativa de ley (proposition) sobre la reducción del mandato presidencial a cinco años, idea que suscitará numerosas opiniones a favor y en contra del quinquenio.

Una semana después, el propio Giscard d'Estaing planteará una cuestión al primer ministro, Lionel Jospin (16 de mayo del 2000), sobre su disposición para que la iniciativa de revisión de la Constitución prospere en el Parlamento y, en su caso, sea aprobada o rechazada por el voto del pueblo. La respuesta del primer ministro, también partidario del quinquenio, fue afirmativa y reiteró su disposición para formular al presidente de la república la propuesta necesaria para desencadenar el proceso de reforma constitucional; además, aceptó que desde 1997 no se había pronunciado expresamente

sobre el tema para no contrariar, en el contexto de la cohabitación, al presidente de la república, Jacques Chirac, quien reiteradas veces se había declarado contrario a la reducción del mandato.

El procedimiento de reforma a la Constitución de 1958 inició formalmente con la presentación y aprobación por el Consejo de Ministros, el 7 de junio del 2000, de la propuesta del ministro del Interior del "Proyecto de ley constitucional relativa a la duración del mandato del presidente de la república". En la exposición de motivos del proyecto enviado al Parlamento por el presidente Jacques Chirac el mismo día (7 de junio), se retoman algunas de las argumentaciones del proyecto de Pompidou del año de 1973.

Habiendo sido sometido a debate en el Parlamento, el proyecto fue aprobado sin modificaciones por la Asamblea Nacional y por el Senado durante junio. Posteriormente, el presidente de la república notificó al Consejo Constitucional que el texto había sido aprobado en términos idénticos por las dos asambleas y que sería sometido a referéndum el 24 de septiembre del 2000.

Como consecuencia de lo anterior, el 12 de julio del 2000 el presidente expidió el Decreto número 2000-655 (J. O. del 13 julio 2000) por el que se decide que "el proyecto de ley constitucional relativo a la duración del mandato del Presidente de la República, adoptado en términos idénticos por la Asamblea Nacional el 20 de junio del 2000 y por el Senado el 29 de junio de 2000, será sometido a referéndum el 24 de septiembre de 2000, conforme con las disposiciones del artículo 89 de la Constitución". Posteriormente expidió el Decreto número 2000-667 del 18 julio de 2000 relativo a la campaña del referéndum (J. O. del 19 de julio de 2000), en el que fija la duración de la misma (del 11 al 23 de septiembre del año 2000), estableciendo las prerrogativas de los partidos políticos con derecho a participar en la campaña.

De entre los órganos que intervienen en materia referendaria, el Consejo Constitucional ejerce un papel regulador de las operaciones referendarias que son, en gran parte, propias a cada consulta.

El Consejo debe ser consultado y dar su opinión sobre todos los actos preparatorios del referéndum, los cuales pueden dar lugar a controversias. también le incumbe la vigilancia de las operaciones electorales -pudiendo, en el caso de detectar irregularidades en el desarrollo de las mismas resolver su nulidad parcial o total-, función que realiza través de delegados (1500 designados de entre los magistrados de los ordenes judicial y administrativo). Además el Consejo Constitucional realiza directamente el conteo general; también examina y resuelve en forma definitiva las reclamaciones que se presenten. Finalmente, también proclama los resultados del referéndum.

Del 25 al 28 de septiembre, el Consejo Constitucional procedió a la realización del recuento nacional de votos con los resultados siguientes:

COLUMNS(2), DIMENSION(IN), HGUTTER(.0555), VGUTTER(.0555), KEEP(OFF)

TT2, TT1

Electores inscritos:, 39,941,192

Votantes:, 12,058,688

Sufragios emitidos:, 10,118,348

Sí:, 7,407,697

No:, 2,710,651

Como podemos ver, el sí fue mayoritario (73% de los sufragios emitidos), pero la abstención (70% de los inscritos), los votos blancos y los nulos (16% de los votantes) alcanzaron un nivel sin precedentes motivados por la falta de interés que despertó el escrutinio.

Por cuanto a los incidentes suscitados en la jornada de la consulta y al contencioso derivado de ellos, únicamente el Consejo Constitucional anuló los resultados de cuatro municipios: Villenave-près-Marsac-Hautes-Pyrenees: urna dejada sin vigilancia; Horgues, -en el mismo departamento-: se distribuyeron a la comuna boletas ajenas a la consulta; Coulombs -l'Eure-et-Leyr-: no se entregaron las actas de la casilla; Biarotte -en Landes-: urna no transparente; por último, en Gers, sin que ello implicara la anulación de la votación, varias boletas de voto fueron acompañadas de panfletos.

Finalmente, La ley constitucional sobre el quinquenio aprobada por sufragio universal fue promulgada por el presidente de la república el 2 de octubre del 2000 y publicada en el Journal Officiel del 3 de octubre del 2000 y, de conformidad con los principios que rigen la entrada en vigor de las leyes, se aplicará a partir de la próxima elección presidencial.

### III. CONCLUSIÓN. ¿QUÉ FUTURO TIENE EL REFERÉNDUM EN FRANCIA?

Como hemos dicho al principio, el referéndum del 24 de septiembre se caracterizó por dos razones: un elevado nivel de abstención (sin precedente) y un sí masivo.

Por cuanto al alto índice de aprobación, 72.91% de quienes participaron dieron el "sí" a la propuesta, éste demuestra el grado alto de consenso que existía sobre el tema. Aunque la mayor parte de la clase política llamó a votar por el sí cuando el asunto ya había sido decidido. A lo anterior se añade la ausencia de campañas políticas.

Respecto del alto índice de abstención (69.28%), que batió los récords de no-participación, éste ya se esperaba: las encuestas realizadas durante las dos semanas previas al escrutinio mostraban que, lejos de alentar al electorado, la desgana campaña los incitaba, a desertar de las mesas de votación. El día de la consulta, más de 26 millones de electores ni siquiera se desplazaron para ir a votar; los partidarios del no alcanzaron un resultado más importante que el que reflejaban las encuestas; por último, casi 2 millones (16% de los sufragios emitidos, 5% de los electores inscritos) emitieron un voto blanco o nulo, lo cual también constituye un récord para un escrutinio nacional, práctica que se usa para expresar su rechazo a elegir entre el sí y el no, mas que de

abstenerse, incluso algunas boletas contenían inscripciones ligadas a reivindicaciones como la de reducción del precio de los combustibles, o a conflictos locales.

Aunque para los franceses, Chirac es responsable de la abstención, seguido de Jospin, muchos factores explican la débil participación, entre éstos una tendencia descendente en la participación electoral, que data de hace veinte años. A esta tendencia se agrega el clima particular en el que se desarrollo el referéndum del quinquenio: el acuerdo obligado entre el jefe de estado y el primer ministro, el escaso compromiso de los principales responsables políticos en la campaña y su incapacidad de explicar claramente las consecuencias del quinquenio sobre las instituciones de la Va. República, así como el sentimiento permanente de que el asunto estaba decidido, contribuyeron a la deserción de los electores.

#### IV. DESPUÉS DE ESTO ¿CAERÁ EN DESUSO COMO LA DISOLUCIÓN EN LA IVA. REPÚBLICA?

Al parecer no; un 67% de los franceses aprueban estas consultas, siempre y cuando se traten temas vinculados con sus intereses. Según Le Figaro (23 de septiembre), ellos habrían deseado ser consultados por la reforma fiscal y sobre la reforma al sistema de jubilaciones, temas que consideran importantes para el futuro del país.

**\*NOTA:** EL TEXTO DE ESTE DOCUMENTO APÉNDICE, DATA DEL AÑO 2001.