

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NAYARIT**  
**UNIDAD ACADÉMICA DE DERECHO**  
**MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL**



**PRESENTA:**

**LIC. ALFONSO FABIÁN LÓPEZ AMARAL**

**DIRECTOR DE TESIS.**

**DR. JOSÉ MIGUEL MADERO ESTRADA**

**CO-TUTORES**

**DRA. MARÍA DOLORES COSSIO RIVERA**

**DR. PEDRO ANTONIO ENRIQUEZ SOTO**

**"LA REFORMABILIDAD DE LA  
CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917"  
UNA NUEVA CONSTITUCIÓN, LA REFORMA INTEGRAL Y EL  
CONTROL JURISDICCIONAL DEL PODER REFORMADOR.**

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN



SISTEMA DE BIBLIOTECAS

**Agradecido con la Unidad Académica de Derecho y la Universidad Autónoma de Nayarit, que sin importar las dificultades, siguen fomentando la educación y el desarrollo de los nuevos profesionistas de México.**

**Agradecimiento especial al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por el gran apoyo brindado, deseando que sus espacios de investigación se sigan fortaleciendo y las oportunidades que brinda a los investigadores cada día sean mayores.**

## Índice

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO 1. TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN: MARCO CONCEPTUAL.....</b>	<b>10</b>
1.1. Noción de Constitución .....	11
1.2. Inviolabilidad de la Constitución .....	15
1.3. Supremacía constitucional .....	18
1.4. El Poder Constituyente .....	22
1.5. La rigidez Constitucional.....	24
1.6. Concepto de reforma constitucional .....	29
<b>CAPÍTULO 2. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO Y EN EL DERECHO COMPARADO.....</b>	<b>34</b>
2.1. El procedimiento de reforma constitucional en México: evolución histórica.....	35
2.1.1. La Constitución de Cádiz.....	35
2.1.2. Constitución de Apatzingán .....	37
2.1.3. La Constitución de 1824.....	38
2.1.4. La Constitución de 1836.....	40
2.1.5. Acta constitutiva y de reformas de 1847.....	42
2.1.6. Constitución de 1857.....	43
2.2. La reforma constitucional en los estados de la Federación .....	45
2.2.1. Técnica de cambio constitucional con exigencia de la mayoría calificada de los integrantes de la legislatura y mayoría simple de los Ayuntamientos .....	46

2.2.2.	Técnica de cambio constitucional con exigencia de mayoría calificada de miembros de las legislaturas, sin intervención de otro órgano del Estado	46
2.2.3.	Técnica de cambio constitucional <b>con</b> exigencia de mayoría calificada de miembros presentes en la legislatura y mayoría simple de los Ayuntamientos	47
2.2.4.	Técnica de cambio constitucional con exigencia de la mayoría calificada de miembros presentes en la legislatura y mayoría absoluta de Ayuntamientos	47
2.2.5.	Técnica de cambio constitucional con exigencia de mayoría calificada de miembros de la legislatura y la mitad más uno de los Ayuntamientos	47
2.2.6.	Técnica de cambio constitucional con exigencia de mayoría calificada de miembros de la legislatura y mayoría de los Ayuntamientos	48
2.2.7.	Técnica de cambio constitucional estrictamente rígido y complejo	48
2.2.8.	Técnica de cambio constitucional con posibilidad de referéndum para diputados, Ayuntamientos o ciudadanos, con mayoría calificada de estos últimos	48
2.2.9.	Técnica de cambio constitucional con exigencia del voto de dos terceras partes de cada uno de los órganos del Estado que intervienen en la reforma	49
2.2.10.	Técnica de cambio constitucional con exigencia de la aprobación de dos periodos de sesiones ordinarios sucesivos con mayoría calificada del congreso y en reformas total, exige referéndum	49
2.3.	El Poder Constituyente de 1917	51
2.4.	El procedimiento de reforma instaurado en el artículo 135 de la Constitución mexicana de 1917	53
2.5.	El procedimiento de reforma constitucional en el derecho comparado	58
2.5.1.	España	58

2.5.2.	Francia . . . . .	61
2.5.3.	Portugal . . . . .	62
2.5.4.	Italia . . . . .	63
2.5.5.	Colombia . . . . .	64
2.5.6.	Chile . . . . .	66
2.5.7.	Similitudes, diferencias y semejanzas . . . . .	68
<b>CAPÍTULO 3. ¿REVISIÓN INTEGRAL O UNA NUEVA CONSTITUCIÓN?.....</b>		<b>70</b>
3.1.	¿Una Constitución muy reformada? . . . . .	71
<b>3.1.1.</b>	Reformas por periodo presidencial . . . . .	71
3.2.	La reforma integral a la Constitución mexicana . . . . .	74
3.3.	La propuesta de una nueva Constitución para México . . . . .	80
3.4.	Posicionamiento sobre las posturas . . . . .	83
<b>CAPÍTULO 4. EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.....</b>		<b>85</b>
4.1.	Sistemas de control constitucional . . . . .	86
4.2.	El control judicial de las reformas a la Constitución mexicana por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación . . . . .	88
4.2.1.	Reformas en materia política. Juicio de amparo . . . . .	88
4.2.2.	Controversia constitucional 82/2001, reforma constitucional en materia indígena . . . . .	93
4.2.3.	Amparo en revisión 123/2002 . . . . .	96
4.2.4.	Acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007, reformas en materia electoral . . . . .	97

4.2.5.	Amparo en revisión 186/2008	101
4.2.6.	Amparo 1753/2007	101
4.2.7.	Amparo 1556/2007	102
4.2.8.	Recurso de queja 11/2008	103
4.3.	Control de las reformas constitucionales, el amparo y la acción de inconstitucionalidad	103
5.	<b>CONCLUSIONES</b>	109
6.	<b>FUENTES DE INFORMACIÓN</b>	ii4

## LA REFORMABILIDAD DE LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917

**Una nueva Constitución, la reforma integral y el control jurisdiccional del poder reformador.**

### Introducción

Reformar o adicionar una Constitución no es algo sencillo, esto en virtud de que para realizar modificaciones al máximo ordenamiento de un país, se requiere de un procedimiento especial, diferente al que se implementa para modificar una ley ordinaria. En México, el artículo 135 de la Constitución Federal, establece los lineamientos a través de los cuales se le pueden realizar las mismas. Dichos lineamientos, constituyen el denominado principio de rigidez constitucional, sin embargo, no obstante la complejidad que debiera implicar hacer cambios a la carta magna, esta sigue sufriendo continuamente modificaciones en su contenido.

Ahora bien, en la década de los noventa surgieron dos debates que ponen en duda su funcionalidad y su adaptación a las necesidades actuales, el primero de ellos es respecto a la posibilidad de crear una nueva Constitución, o bien, realizar una reforma integral a la de 1917, y el segundo, este además ya estudiado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, referente al control jurisdiccional de las reformas a la Constitución.

Dicho lo anterior, de la literalidad del artículo 135 de la Constitución, se puede advertir que el "órgano reformador de la Constitución carece de límites expresos al momento de realizar modificaciones a la carta magna, además de que en la actualidad no existe algún mecanismo por el cual se pueda controlar su actuar al momento de aprobar las reformas constitucionales, pues este, en dado momento pudiera trastocar el régimen constitucional ya establecido.

En este sentido, es de destacar que a dos décadas de haber surgido, dentro del derecho constitucional mexicano aún se sigue debatiendo respecto a

estos temas, lo que deja ver que el objeto de estudio de la presente investigación además de **ser** actual, resulta ser pertinente en razón de que en el dos mil diecisiete, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cumple cien años de haber sido promulgada, lo que primeramente lleva a reflexionar, respecto a si es necesario que se elabore una nueva Constitución y siendo así, si esta es posible elaborarla

El segundo de los debates ya mencionados resulta ser un poco más complejo, pues respecto a este tema la doctrina jurisprudencial no ha sido coherente en sus decisiones, por lo que es necesario analizar los criterios que ha emitido la Corte mexicana, sobre la instauración de un mecanismo que pueda hacer frente al órgano reformador de la Constitución.

Así, el estudio de estos debates ayudará a establecer las posibilidades que existen en torno a renovación del texto constitucional mexicano, ya sea vía reforma integral o mediante la creación de una nueva Constitución, y las de implementar un control en el que el órgano reformador no sea el único que intervenga durante las modificaciones al texto, y así poder conocer, que es más factible que llegue a concretarse, si la renovación del texto constitucional o la instauración de un control jurisdiccional de las reformas constitucionales en el sistema jurídico mexicano, esto tomando en cuenta lo que ya se ha estudiado respecto a los debates en cuestión.

El texto constitucional mexicano, hoy en día es muy diferente al promulgado en 1917, sin embargo, reformar una constitución y crear una nueva, son cuestiones distintas, por lo que considero que no es posible elaborar una nueva constitución México, ya que este supuesto no está contemplado en la misma, por tal motivo, la única vía por la que se podría renovar la Constitución mexicana, sería a través de una reforma integral, siempre y cuando no se alteren los principios que le otorgan el carácter de Ley Suprema.



El objetivo central de la presente investigación, radica en conocer más acerca del dinamismo reformador de la Constitución Mexicana, y derivado de esto confrontar las posturas que se han vertido en torno a la posibilidad de crear una nueva Constitución mexicana o reformar integralmente la actual, así como la de instaurar un medio de control jurisdiccional para poder impugnarlas, para lo cual como métodos de investigación se utilizarán el estadístico, sistemático, deductivo e intuitivo, así igual que las técnicas documentales, empíricas y tecnológicas

Dicho estudio se inicia abordando el tema de Teoría de la Constitución, en donde se analizan los conceptos de Constitución, inviolabilidad constitucional, el principio de supremacía y rigidez constitucional, así como el de reforma constitucional, para posteriormente realizar un estudio histórico referente al procedimiento de reforma constitucional que se ha instaurado en los distintos ordenamientos constitucionales que han regido en México desde la Constitución de Cadíz hasta la actual, y comparado en relación al procedimiento por el que se aprueban las reformas en las entidades federativas del país, así como el utilizado en algunos países de Europa y Latinoamérica

Finalmente, se hace el estudio de los temas objeto de debate de la presente investigación, en donde primeramente se aborda el de la renovación del texto constitucional, para lo cual se toman en cuenta las opiniones aportadas tanto por académicos, doctrinistas y políticos; para posteriormente analizar los diferentes criterios que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido sobre el control de las reformas a la Constitución.

## CAPITULO 1

### Teoría de la Constitución: marco conceptual.

Temas. 1.1. Noción de Constitución, 1.2. Inviolabilidad constitucional, 1.3. Principio de supremacía constitucional, 1.4. El poder constituyente, 1.5. La rigidez constitucional, 1.6. Concepto de reforma constitucional

#### Introducción

El tema de la Reforma Constitucional, si bien es cierto que es uno de los más estudiados del Derecho Constitucional, también lo es que resulta ser de vital importancia para la estabilidad de cualquier estado con una democracia constitucional, por tal motivo, al ser el tema de estudio de la presente investigación, resulta necesario hacer una exposición de aquellos principios y conceptos que forman parte de la teoría de la Constitución

Así pues, en este capítulo, se aborda como primer tema, el concepto de Constitución, en donde se analizan los distintos significados que se le han otorgado a esta figura, tanto por doctrinistas clásicos así como contemporáneos, esto para identificar qué diferencias, semejanzas y coincidencias existen entre sí cada uno de los conceptos otorgados, para de ahí pasar al tema de la inviolabilidad, principio constitucional que se analizará para efectos de señalar los motivos por los cuales no se puede trastocar el régimen constitucional ya establecido.

En este sentido, también se entrará al estudio del principio de supremacía constitucional, el cual se abordará primeramente de una manera general para después analizarlo y confrontarlo con lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución mexicana, ya que muchas veces se confunde con la denominación "ley suprema" que establece dicho precepto.

Por último se abordarán los temas de la rigidez y reforma constitucional, de los cuales resulta obligado su estudio, esto por ser el tema de la reforma

constitucional, el objeto central de estudio de la presente investigación, ya que la rigidez es una característica que se encuentra actualmente en la gran mayoría de constituciones de los estados con régimen constitucional, pero estas difieren una de otras de acuerdo al grado de rigidez que ellas contienen, puesto que algunas constituciones son más rígidas que otras, y dicha rigidez se mide en relación a lo agravado del procedimiento mediante el cual se reforman

## 1.1. **Noción de Constitución.**

El término Constitución, proviene del latín *constitūto*, que significa la forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado, y una que quiere decir ley fundamental de la organización de un Estado.<sup>1</sup> El primer concepto de Constitución, normalmente suele atribuirse a los hebreos, puesto que estos identificaban una norma suprema como ley divina, en la que se contenía una carga de ética o moral, y la cual era actualizada por los profetas.<sup>2</sup> En ese sentido, se puede constatar que el concepto de Constitución ha surgido durante lo largo de todo un proceso histórico, mismo que en la actualidad, sigue siendo tema de análisis por los constitucionalistas, esto por la complejidad que resulta homologar un mismo concepto de este término.

Este término ocupa un lugar preponderante dentro de todo el entramado jurídico-conceptual de la doctrina constitucional, ya que como norma primaria, influye directamente en muchos factores que inciden en la vida del Estado y de la sociedad, pues dicho concepto puede estar condicionado por una serie de componentes propios de cada una de estas,<sup>3</sup> lo que dificulta la elaboración de un concepto unívoco.

<sup>1</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Voz: Concepto de Constitución, Editorial Porrúa, 8ª edición, México, 1985, p. 659.

<sup>2</sup> Álvarez Conde Enrique, *Curso de Derecho Constitucional*, Vol. 1, Editorial Tecnos, Madrid, 3ª edición, 1999, pág. 145.

<sup>3</sup> Cabañero, Angel, *Constitución y realidad constitucional*, Editorial Porrúa, México, 1ª edición, 2009, pp. 19-18.

El diccionario de la lengua de la Real Academia española, puntualiza que la Constitución es aquella ley fundamental de un Estado que define el régimen básico de los derechos y libertades de los ciudadanos y los poderes e instituciones de la organización política. Al mencionar a la Constitución como la ley fundamental del Estado, entendemos que esta es la fuente primigenia de todo un ordenamiento jurídico-normativo, en la cual se establecen los derechos y obligaciones tanto de las personas como del Estado, para de ahí desprenderse todo un conjunto de normas jurídicas que no deberán de ser contrarias a lo dispuesto por la Constitución.

El concepto de Constitución, es uno de los más arduos de construir dentro del marco conceptual de la ciencia del derecho, ya que se trata de un concepto que ha tenido un sinnúmero de formulaciones, muchas de ellas incluso incompatibles y contradictorias entre sí.<sup>4</sup>

Fue hasta el siglo XVIII, cuando se da un esbozo de un moderno concepto de Constitución, mismo que apareció en el artículo 16 de la Declaración Francesa de 1789, el cual afirmaba que las constituciones se abocan a garantizar la División de Poderes y los Derechos Fundamentales,<sup>5</sup> dentro de los cuales, el primero determina el tipo de organización mediante la cual se va a regir el Estado como tal, mientras que la segunda característica establece el catálogo de derechos de los cuales los titulares serán las personas que habitan el Estado, dichas características aún siguen vigentes en el contenido de cualquier Constitución escrita, ya que sin estas, según dispone la declaración, la sociedad no tendría Constitución.

Ferdinand Lassalle, durante una de sus dos conferencias tituladas ¿Qué es una constitución?, que brindó en Berlín en el año de 1862 sobre temas constitucionales, estableció que esencia la Constitución de un país, es la suma de

<sup>4</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Voz "Concepto de Constitución", Editorial Porrúa, México, 2ª edición, Tomo II, 2004, p. 497

<sup>5</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana, op. cit. nota 4, p. 498

los factores reales del poder que rigen a éste, ya que una Constitución verdadera no solo es aquella cuya redacción de sus preceptos estén plasmados o escritos en un documento u hoja de papel, pues de nada sirve tener una constitución escrita, si esta no se ajusta a las necesidades y a la realidad del territorio donde está rigiendo.<sup>6</sup> Sin embargo, se debe tomar en cuenta la evolución que ha tenido el Derecho Constitucional desde la época de Lassaile a la actualidad, pues hoy en día, es más que eso, esto por la importancia que con el transcurso del tiempo fueron retomando las Constituciones de los Estados, con el fin de tener una buena organización y sobre todo, limitar el ejercicio del poder

En la actualidad podemos entender a una Constitución de diferentes maneras, tal y como lo hace Riccardo Guastini, ya que este autor distingue cuatro significados principales; primeramente, que una Constitución es todo ordenamiento político de tipo liberal, que su esencia es ser garantista, y la cual es concebida como límite al poder público; posteriormente, establece que se puede entender a la Constitución como un conjunto de normas jurídicas fundamentales, que identifican o caracterizan cualquier ordenamiento jurídico, en un tercer término, manifiesta que Constitución denota simplemente un documento normativo que tiene ese nombre; y por último, hace mención que esta puede ser entendida como el código de la materia constitucional.<sup>7</sup>

Este término puede entenderse de diferentes maneras, pues a lo largo de la historia así se ha manifestado, y el mismo Guastini así nos lo deja saber al referirse al máximo ordenamiento de un país de cuatro formas distintas, pero que al final de cuentas las cuatro acepciones son válidas, puesto que una Constitución tiene un sin número de características, esto porque en ella se ve reflejada la historia, la cultura y los derechos de los habitantes del país al que está rigiendo.

<sup>6</sup> Lassaile, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?* 1ª edición, Editorial Tomo S.A. de S.V Septiembre 2009.

<sup>7</sup> Guastini, Riccardo, "Sobre el concepto de Constitución", en Miguel Carbonell (comp.), *Teoría de la Constitución, Ensayos escogidos*, editorial Porrúa, México 2012, pp 93-107

así como la organización para el funcionamiento de este, la forma de gobierno, pero sobre todo los límites al poder público, esto solo por mencionar algunas

Para Elisur Arteaga Nava, la Constitución es aquel conjunto de normas dispuestas sistemáticamente con el propósito de organizar un estado, regular el poder, garantizar el respeto de las libertades y el ejercicio de los derechos, con una jerarquía superior, escrita y permanente, de carácter general y reformable, haciendo énfasis de que estas particularidades, aun pudieran ser aplicables al caso mexicano,<sup>8</sup> apreciación que resulta ser acertada, puesto que la Constitución que rige al Estado mexicano, goza de estas características, pero no necesariamente el concepto que otorga este tratadista puede ser el más indicado para definir las constituciones de otros países del mundo, ya que existen algunos Estados que no esencialmente se rigen por una Constitución escrita

Cuando se otorga un concepto de Constitución, este la mayoría de las veces va dirigido a un texto o documento, al que tradicionalmente se le ha denominado como el documento supremo o carta magna, pero no necesariamente una esta va a ser escrita, sino que también puede estar basada en los usos y costumbres de algún determinado país, y un claro ejemplo de esto, es la Constitución de la Gran Bretaña, la cual, según atendiendo a su concepto histórico tradicional, es aquella que es el resultado de actos parciales de los usos y costumbres, el cual afirma que la Constitución de un estado no es fruto de la razón, sino la emanación de una transformación histórica en la que a menudo se descubren elementos irracionales.<sup>9</sup>

Así, la Constitución de un país en su aspecto más puro, debe establecer la forma de organización para el ejercicio del poder público, además del reconocimiento de los derechos humanos de los habitantes y la protección para estos, sin dejar de lado todo aquello que en su momento se consideró una

<sup>8</sup> Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*, Editorial Oxford, México 2013, 4ª edición, p. 2

<sup>9</sup> Carpizo, Jorge. "Estudios Constitucionales", Editorial Porrúa, México, 2003, 8ª edición, p. 41

conquista social, pues en el caso mexicano, a base de constantes movimientos y luchas sociales se logró constitucionalizar los derechos agrarios, así como los laborales, solo por mencionar algunos ejemplos

Como se puede advertir, se pueden otorgar diferentes conceptos para entender lo que es una Constitución, pero lo que no se debe dejar de lado cuando se discute sobre dicho concepto, es que a esta siempre se debe entender como aquel pacto Político-Jurídico del cual emanan una gran cantidad de principios que la hacen diferente a cualquier otro ordenamiento, y que este contiene las reglas con las cuales se tiene que organizar el poder público del territorio en el que está rigiendo, además, sin ser de menor importancia, el catálogo de derechos fundamentales que van dirigidos en beneficio de los habitantes del mismo territorio.

Es evidente que en la actualidad, los conceptos que se le confieren al término de Constitución, tienen la influencia de aquellas primeras acepciones que se le otorgaron en los inicios de la época del constitucionalismo, algo que debiera de ser diferente, puesto que la realidad en que se vive hoy, no es la misma que cuando el constitucionalismo comenzó a surgir, es por eso la necesidad de encontrar un concepto de Constitución que esté acorde a los principios que rigen actualmente en el derecho constitucional, esto en virtud de que no se puede estar sujeto a cuestiones que son ajenas a los tiempos modernos, tal y como nos lo hace ver Manuel Aragón<sup>10</sup>.

## **1.2. La inviolabilidad de la Constitución.**

Las Constituciones aspiran a durar y adaptarse a los cambios de la realidad, modificándose a través de las reformas, la interpretación y la costumbre, por lo que pudiera entenderse que estas tienen una vocación de eternidad

---

<sup>10</sup> Aragón, Manuel, *Constitución y Democracia*, Editorial Tecnos, Madrid 1989, p. 17

jurídica,<sup>11</sup> tal circunstancia obliga a todas las constituciones a auto protegerse ante diversas problemáticas a las que pueda exponerse, es por ello que dentro de su contenido se prevé el principio de inviolabilidad Constitucional

El mencionado principio constitucional está vinculado al de supremacía, el cual representa un impedimento jurídico para que la Constitución sea desconocida, alterada o reemplazada por decisiones que no provengan principalmente del poder constituyente, del cual el titular de dicho poder es el pueblo, pues caso contrario correspondería a permitir que las disposiciones fundamentales expuestas en el máximo ordenamiento jurídico se vean subordinadas a un determinado grupo de personas que no tienen tal poder, circunstancia que además de contrariar al principio de soberanía nacional, manifestarían un caso absurdo en el ámbito del derecho.<sup>12</sup>

Ningún sistema jurídico regula su autodestrucción, puesto que ello sería indeseable y absurdo en un régimen de derecho, ya que toda acción que suplantase, altere o busque destruir el orden constitucional, necesariamente tendrá sustento en hechos contrarios a la Constitución, por tal motivo, la principal característica del principio de inviolabilidad constitucional, es garantizar la permanencia de la Constitución por encima de cualquier circunstancia que afecte el orden jurídico en ella previsto.<sup>13</sup>

El artículo 136 de la Constitución mexicana de 1917 regula dicho principio, exponiendo que esta no perderá su fuerza y vigor, aun y cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. Dicho de esta manera, se puede entender que tales circunstancias llevan a la Constitución mexicana a que aun y cuando se

<sup>11</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Voz "Concepto de Inviolabilidad constitucional", Editorial Porrúa, México, 2ª edición, Tomo IV, 2004, p. 689.

<sup>12</sup> Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 20ª edición, México, 2008, p. 387.

<sup>13</sup> Madero Estrada, José Miguel, *Inviolabilidad y reformas de las constituciones estatales. Nayarit y su Constitución*, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 247. Consultado el día 17 de Junio del 2015 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/bbvra/1/8/21.pdf>



vulnera gravemente, seguirá teniendo eficacia, ya que las vulneraciones solamente consiguen interrumpir su observancia, pues como el mismo precepto señala, el pueblo después de haber recobrado su libertad al haber estado sometido a algún trastorno público, o bien, a un gobierno diferente a los principios establecidos por la Constitución, restablecerá su observancia, y en atención a ella y a las leyes expedidas para tales efectos, se sancionara a los que hayan formado parte de la rebelión que alteró el orden constitucional

Se tiene entonces, que el principio de inviolabilidad constitucional, únicamente tiende a proteger la ley fundamental, esto en cuanto a las alteraciones graves que se puedan suscitar, ya sea por rebeliones o motines, y que de darse el caso de ser solventados dichos disturbios, se sancionara a los que los hayan provocado, pero en tales circunstancias, ¿qué pasaría si dichos disturbios no llegan a solventarse?, puesto que al no hacerlo, se pudiera engir un gobierno diferente a los principios establecidos en la Constitución, y como consecuencia no se juzgaría a los que hayan participado en estos acontecimientos

En este sentido, resulta pertinente señalar que el artículo 39 de la Constitución Mexicana otorga el derecho inalienable de alterar o modificar la forma de gobierno, por lo que esto puede entenderse que dicho precepto otorga al pueblo el derecho a la revolución, situación que en su momento provocó que surgiera un debate sobre la posible contradicción que pudiera estar dispuesta entre los artículo 39 y 136 de la Ley Fundamental mexicana<sup>14</sup>

Después del surgimiento de dicho debate, se llegó a la conclusión de que por la naturaleza misma de las cosas, es imposible que un orden jurídico acepte el derecho a la revolución ya que este se establece para otorgar estabilidad y seguridad a una determinada sociedad, lo que permite la tranquilidad de las personas al saber que el poder no infringirá sus derechos, determinando que el

<sup>14</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana, op. cit., Nota 11, p. 689

derecho a la revolución no existe, aprobando así el artículo 39 constitucional, idéntico al establecido en la Constitución de 1857.<sup>15</sup>

Por tanto, el fundamento donde se encuentra el Derecho a la revolución, está en el orden jurídico que deja de satisfacer en todos los sentidos a una sociedad, convirtiéndose este en un derecho de la vida, de la realidad que rompe con la norma y construye una nueva, acorde con su ser y con su ideal, convirtiéndose en una facultad de índole sociológica y ética, mas nunca jurídica.<sup>16</sup>

Dicho lo anterior, cabe señalar que los movimientos a los que hace mención al artículo 136 de la Constitución mexicana, no deben confundirse con los revolucionarios, ya que son circunstancias distintas las que los rodean, pues mientras los primeros buscan el poder desconociendo su orden normativo y desplazando a las autoridades legítimas, las revoluciones irrumpen el viejo modelo, transformándolo radicalmente, produciendo su propia legitimidad histórica con actos y órganos revolucionarios que crean la Constitución para crear nuevos elementos que organizaran al Estado.<sup>17</sup>

### **1.3. Supremacía constitucional.**

La Constitución, es la base de todo un ordenamiento jurídico-normativo, se trata de una norma que es superior jerárquicamente, tal y como en sus tiempos lo hizo ver Hans Kelsen con su famosa pirámide normativa, donde estableció que la Constitución de un estado, era la cúspide, sin embargo fue desde la Grecia clásica y en el mundo romano, cuando surgió el debate sobre la necesidad de establecer en toda comunidad política, un conjunto de normas superiores al derecho ordinario, las cuales fueran capaces de articular y dar continuidad a la polis.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> *ibidem*, p. 690.

<sup>16</sup> *Idem*.

<sup>17</sup> Madro Estrada, José Miguel. *Inviolabilidad y reformas de las constituciones estatales. Nayarit y su Constitución*, op. cit. Nota 13, p. 247.

<sup>18</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana, *Voz Concepto de supremacía constitucional*, op. cit. Nota 11, p. 603.

El principio de supremacía constitucional, tiene como finalidad la sumisión de las normas inferiores a las de mayor jerarquía, en este caso a las normas constitucionales, ya que este principio le otorga a la Constitución un carácter distinto al de cualquier norma ordinaria, siendo este, un rasgo elemental que permite que nada pueda estar en contra de lo establecido en cada una de sus disposiciones, pues de darse el caso de que alguna determinada ley emitida por el legislador ordinario o cualquier acto de alguna autoridad que no se ajuste a dichas disposiciones, se estaría violando este principio y a la misma Constitución.

En México, tradicionalmente se le ha denominado únicamente a la Constitución como la ley suprema del país, algo que tomando en cuenta lo mencionado en los párrafos precedentes resulta ser incuestionable, pero atendiendo a la literalidad del artículo 133 de la Constitución, esta no es la única ley suprema que existe en México, ya que el precepto constitucional señalado no solo le otorga el carácter de suprema a la Constitución, sino que también se le otorga a aquellas leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, así como también a los tratados internacionales que se celebren por el Presidente de la República y que sean ratificados por la Cámara de Senadores, tal y como a continuación se transcribe:

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

Cabe destacar, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha manifestado respecto a la interpretación que se le puede dar a este artículo, otorgando en diferentes épocas, distintas interpretaciones de este, de las cuales siempre la Constitución está jerárquicamente arriba de las leyes emanadas del congreso de la unión y de los Tratados Internacionales siempre y cuando no sea en materia de derechos humanos, pues en este caso, la jerarquía normativa

queda supeditada a la norma que más proteja a la persona, lo que significa que si una ley ordinaria es más benéfica para una persona que la misma Constitución, la primera es la que debe ser aplicable.

Ahora bien, si de la interpretación literal del precepto constitucional en cita, se puede advertir que tanto la Constitución, tratados internacionales y leyes emanadas del congreso de la unión, son la ley suprema de la nación, entonces, ¿porque señalar a la Constitución como la única ley suprema de país?, si claro está que el constituyente de 1916-1917 otorgó esta categoría de ley suprema también a estos últimos ordenamientos normativos.

Desde esta perspectiva, considero que la conjugación "*ley suprema de la unión*", no es lo mismo que el principio de "*supremacía constitucional*", pues resultan ser dos términos diferentes, ya que dentro del artículo 133 se crea una categoría adicional a la de supremacía constitucional y esa categoría se le denomina ley suprema de toda la unión, en la cual, no solo entra la Constitución como norma jurídica, sino que también dentro esta categoría están los tratados internacionales y las leyes emanadas del Congreso de la Unión, siempre y cuando estén de acuerdo a lo establecido en la misma Constitución, por lo tanto, las leyes secundarias no solo deben adecuarse a lo dispuesto en la Constitución, sino también, a lo dispuesto en los tratados internacionales y leyes federales, esto por ser también ley suprema de la unión.<sup>19</sup>

Mucho se ha escrito acerca de que el artículo 133 de la Constitución mexicana se encuentra consagrado el principio de supremacía constitucional, sin embargo, la supremacía constitucional es una característica única de toda Constitución, que la distingue tanto de los Tratados Internacionales como las leyes emanadas del Congreso de la Unión, pues estos únicamente tienden a ser ley suprema de la unión.

---

<sup>19</sup> González Oropeza, Manuel, seminario internacional sobre omisión legislativa, organizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación los días 26 y 27 de Marzo del año 2015.

El principio de supremacía constitucional también encuentra su enunciado general en el artículo 40 de la Constitución mexicana, ya que instituye que esta es una ley fundamental y por lo tanto al ser fundamental dispone en forma adicional que, tanto en el nivel federal como local, se observe el principio de división de poderes, que la función legislativa se deposite en un órgano colegiado, la ejecutiva en una sola persona y el judicial en diversos tribunales, independientes de otros principios que dan forma al Estado mexicano<sup>20</sup>

En el mismo tenor, Arteaga Nava manifiesta que los artículos 87, 89, y 128 de Constitución de México, se consagra este principio, pues en ellos se establece el respeto que deben guardar los servidores públicos a esta, lo cual lleva aparejado que dichos servidores no vulneren lo dispuesto en cada uno de sus preceptos, pero sobre todo que se acate lo ahí establecido, además, menciona que en el artículo 116 constitucional se puede encontrar de nueva cuenta este principio, pues en este se obliga a los constituyentes de las entidades federativas, a organizarlas de conformidad con lo ahí consagrado<sup>21</sup>

Es así, que al menos en el caso mexicano, conforme a lo dispuesto específicamente en el artículo 133 de la Constitución, se deben de separar la denominación ley suprema de la unión, del principio de supremacía constitucional, pues este último se encuentra implícito desde el momento que el Poder Constituyente designa una Constitución para una determinada sociedad, y no necesariamente una disposición ahí contenida lo tiene que hacer valer expresamente, pues como ya se analizó, no solo el 133 le otorga el carácter de ley suprema a la Constitución, ya que existen diversos preceptos que tácitamente establecen que esta tiene un valor superior a cualquier otra ley.

---

<sup>20</sup> Arteaga Nava, Elsur, *Tratado de Derecho Constitucional, Vol. I*, Editorial Oxford, 1ª edición, 1999, p. 16

<sup>21</sup> *Ibidem* pp. 16-18.

#### 1.4. El poder constituyente.

Dentro de la doctrina constitucional, se ha tenido como elemento principal la división de dos tipos de poderes constituyente, uno al que han llamado originario y al otro permanente o derivado, distinción que se hace en razón de que al primero se le denomina originario por el motivo de que es este quien crea la Constitución y el segundo solo se encarga de realizar enmiendas o modificaciones a esta, actuando como revisor del texto constitucional

Se establece que el poder constituyente originario actúa en el momento de elaborar la Constitución, es decir, la primera vez que se la otorga a la sociedad un ordenamiento jurídico que se erigirá como fundamental, mientras tanto, el poder constituyente derivado, es el encargado de reformar la Constitución vigente <sup>22</sup>

En este sentido, es necesario mencionar que existen autores que solo reconocen el carácter de poder constituyente, al originario, dicha postura cuenta con el apoyo de Carl Schmitt, quien manifiesta que la facultad de revisión regulada en la ley constitucional, no puede ser equiparada al poder constituyente, esto en virtud de que el poder revisor de la Constitución es un poder limitado, y ese poder limitado no puede considerársele como poder constituyente, ya que este únicamente puede ocuparse de modificar prescripciones legal-constitucionales, lo que quiere decir, que no puede alterar aquellas decisiones políticas fundamentales referente a la forma y manera de ser de la unidad política del estado. <sup>23</sup>

»

De lo anterior, se puede concluir que para Schmitt, el poder constituyente originario, no debe ser confundido con el derivado, pues este último, como su mismo nombre lo dice, deriva del originario, por lo tanto tiene un poder limitado, lo que provoca que no pueda alterar o modificar las decisiones trascendentales para

<sup>22</sup>A. Vanossi, Jorge Reinaldo, *Teoría constitucional / Teoría Constituyente Poder Constituyente fundacional: Revolucionario, Reformador*, 2ª edición, Ediciones De palma, Buenos Aires, 2000, p. 123.

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 124-125.

el funcionamiento del estado, las cuales ya fueron plasmadas en el texto constitucional por el poder constituyente originario.

Ahora bien, existe otra corriente doctrinal que no está de acuerdo a que se le denomine únicamente poder constituyente al originario, tal situación la hace valer Carlos Sánchez Viamonte, el cual afirma categóricamente que se ejerce de las dos formas, tanto cuando el pueblo se constituye originalmente y cuando actúa como poder revisor de la Constitución, lo que hace que existan dos etapas en un mismo poder constituyente a las cuales las nombra etapa de primigenidad - Originario- y etapa de continuidad-Derivado-, esto en virtud de que no son dos poderes de distinta sustancia, sino un mismo poder que aparece y se manifiesta en dos momentos distintos de la vida institucional: el nacimiento y la reforma.<sup>24</sup>

Como bien se manifiesta en el párrafo anterior, esta corriente doctrinal sostiene que el poder constituyente lo componen tanto el originario como el derivado, ya que como bien lo dice Linares Quintana, "la obra del poder constituyente solo puede ser cambiada por el mismo poder constituyente",<sup>25</sup> si bien, no es el mismo que en su momento se constituyó para elaborar las disposiciones constitucionales, este, por sí mismo se delegó una función, la de revisar o reformar la Constitución que el mismo elaboró.

Otro autor que defiende esta corriente es Alberto A. Spota, el cual señala que la diferencia entre poder constituyente originario y derivado, es que el primero es la base o fuente del poder político y el segundo del poder jurídico,<sup>26</sup> puesto que el primero organiza por primera vez a una comunidad, y el segundo nace solo si la constitución establece un procedimiento para poder reformarse, surgiendo así un poder constituido, derivado del mismo poder constituyente o de la constitución misma.

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 127.

<sup>25</sup> *Idem*.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 128.

## 1.5. La rigidez constitucional.

La mayoría de las constituciones de los diferentes países del mundo, tienen implícito dentro de su contenido el principio de rigidez constitucional, el cual tiene la finalidad de que esa Constitución no sea susceptible de modificarse fácilmente, esto en virtud de que por ser el máximo ordenamiento normativo de la nación a la que está rigiendo, para poder reformarla se necesita de un procedimiento más agravado que el utilizado para reformar alguna ley ordinaria o de menor jerarquía que esta.

Así, para poder dotar a las constituciones de una estabilidad en cuanto a su contenido, se utiliza un procedimiento más complejo para reformarla, ya que los preceptos constitucionales no pueden ser volátiles, mucho menos fugaces, puesto que demandan de un mínimo de firmeza e inalterabilidad, esto con el objetivo de que el orden general que la Constitución ha creado se conserve.<sup>27</sup>

Lo anterior no significa que las constituciones que contengan este principio sean inalterables, sino que simplemente se necesita que las normas ahí contenidas perduren hasta que ya no sean útiles y modificarlas solo cuando sea pertinente, puesto que al ser la base de todo el orden normativo, esta no puede estar sufriendo modificaciones constantemente.

El jurista e historiador James Bryce, hace una clasificación acerca de los tipos de constituciones que existen en el mundo en cuanto a su reformabilidad, dicha clasificación da origen a las constituciones denominadas rígidas y flexibles, clasificación que para el jurista mexicano Jorge Carpizo llegó a tener gran importancia, sin embargo la ha perdido por completo, al señalar que una

---

<sup>27</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 6ª edición, México 2009, p. 103.



clasificación de este tipo dice muy poco cuando casi todas las constituciones del mundo se catalogan como rígidas y tres o cuatro como flexibles.<sup>28</sup>

Como bien lo apunta el Dr. Carpizo, en la actualidad existen pocas constituciones que atendiendo la clasificación de Bryce, tienen el carácter de flexible y un claro ejemplo de este tipo de constituciones es la de Gran Bretaña ya que es el parlamento quien realiza las modificaciones, precisamente con el mismo procedimiento mediante el cual modifican una norma ordinaria, pero que a su vez esta no resulta ser tan flexible, ya que una reforma trascendente a una ley o estatuto constitucional no puede realizarse sin aprobación del pueblo, por lo tanto, son los ciudadanos quienes determinan si el parlamento realiza o no la reforma.<sup>29</sup>

Lo anterior resulta ser paradójico, pues como bien se señaló en el párrafo anterior, la Constitución de la Gran Bretaña está clasificada como flexible, sin embargo su procedimiento de reforma resulta ser muy complicado, ya que se necesita de la participación ciudadana para efectos de poder aprobarse, en cambio, la Constitución mexicana en su artículo 135 consagra el procedimiento para poder reformarse, el cual, atendiendo a los elementos que lo componen, resulta ser un procedimiento agravado, más riguroso que el utilizado para reformar una ley ordinaria, por lo tanto es considerada como una Constitución rígida, sin embargo, tal característica no ha impedido que el órgano reformador esté continuamente modificándola.

En este sentido, terfemos que la finalidad de la rigidez de una Constitución, es garantizar que las modificaciones que a ella se le realicen se obtengan tras un complicado proceso que llevará a cabo el órgano reformador de la Constitución, ya que esta ocupa un lugar privilegiado dentro del sistema normativo.

---

<sup>28</sup> Carpizo, Jorge, *La reforma constitucional en México: Procedimiento y realidad*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Boletín de derecho comparado, México, núm. 131, mayo-agosto de 2011, consultado el 28 de abril del 2015 en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/131/art13.pdf>

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 566.

Raúl Correrías Bustamante, apunta que rígida es aquella Constitución escrita cuya reforma necesita de un procedimiento especial y agravado, mismo que en ocasiones es criticado, pues el conjunto de precauciones que en él se instauran se opone a la necesidad de realizar cambios urgentes y eficaces que demanda la sociedad, toda vez que los procesos de reforma establecen trámites que la hacen demasiado dilatada.<sup>21</sup>

Por su parte, Ignacio Burgoa afirma que el principio de rigidez garantiza la efectividad de la supremacía de la Constitución, puesto que de nada sirve tener una ley fundamental suprema, si esta se va a ver alterada con gran facilidad, ya que el legislador podría manipularla sin ninguna dificultad y adaptar ya no ley ordinaria al texto constitucional, sino en sentido contrario, adaptar la Constitución mediante reformas, a una ley de rango inferior que en su momento fue inconstitucional, por tal motivo, es que los principios de supremacía y rigidez constitucional deben de concurrir, esto con el objetivo de hacer efectivo el imperio de la Constitución.<sup>22</sup>

Por otra parte, Ricardo Gussini hace mención a otros dos tipos de constituciones, las petrificadas y las flexibles o absolutamente inmodificables. Las primeras son aquellas que son inmodificables, puesto que pueden limitarse al señalar el procedimiento especial para su modificación o bien manifestar la exclusión de cualquier alteración a determinados preceptos, y el segundo tipo se pueden entender como aquellas que dentro de su contenido no se encuentran ninguna disposición para modificarlas, situación compleja que puede llegar al extremo de interpretarse de dos formas, la primera que si la Constitución no prevé ningún mecanismo, por ningún motivo debe de modificarse, o en sentido contrario, pudiese llegar a interpretarse que si no estipular dicho mecanismo de reforma, esta

---

<sup>21</sup> Correrías Bustamante, Raúl, *Teoría de la constitución*, Editorial Porrúa, 4ª edición, México, 2010, pp 52-53

<sup>22</sup> Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 20ª edición, México, 2005, p 266

puede ser alterada a través del procedimiento con el cual se modifica la ley ordinaria.<sup>32</sup>

El tema de la rigidez constitucional para Guastini, es una cuestión de grado, esto en virtud de que la rigidez de una Constitución depende de la dificultad del procedimiento para reformarla, ya que este suele variar dependiendo del país del que se trate, puesto que haciendo alusión a la clasificación de Bryce, prácticamente todas las Constituciones contemporáneas son rígidas, por lo que resulta más oportuno tratar dicha rigidez como una cuestión de grados.<sup>33</sup>

Así, se tiene que tanto Guastini como Jorge Carpizo, comparten la idea de que la mayoría de las constituciones contemporáneas, son de carácter rígido, por tal motivo, considero que realizar una clasificación en torno a las Constituciones rígidas fue muy acertado por parte de Guastini, ya que para reformar una Constitución con esta característica depende de la nación a la que esté rigiendo, puesto que solo por poner un ejemplo, el procedimiento de reforma constitucional que se utiliza en Bélgica, no es el mismo que se utiliza en México, pues cada uno tiene diferentes elementos que provocan que dentro de esa rigidez que ostentan, una sea más flexible que la otra.

En relación a las Constituciones con carácter flexible, se puede decir que son aquellas que resultan ser todo lo contrario a las rígidas, ya que estas se pueden modificar sin necesidad de tener que sujetarse a un procedimiento especial establecido, puesto que pueden ser reformadas, adicionadas o incluso abrogados bajo el mismo procedimiento utilizado para estos mismos fines en una ley ordinaria, pues esta y la Constitución se encuentran en el mismo nivel jerárquico, esto en virtud de que las relaciones que existen entre ellas, están reguladas muy simplemente por el principio de la norma sucesiva, lo que quiere

<sup>32</sup> Guastini, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional*, trad. Miguel Carbonell Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2001, pp. 185-186. Consultado el 23 de junio del 2015 en <http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/doc/1/22/12.pdf>

<sup>33</sup> *Ibidem* p. 189.

decir que la que sea más reciente, va a prevalecer sobre la más antigua, lo que conlleva a que en caso de controversia deberá ser aplicada la norma más reciente.<sup>34</sup>

El tema de la rigidez constitucional ha dado mucho de qué hablar en México, esto a consecuencia de las innumerables reformas que se le han venido realizando a la Constitución desde 1917, año de su promulgación, situación que ha provocado que se dude acerca de su rigidez, pues el poder reformador se ha encargado de alterarla con mucha frecuencia, y en ocasiones sin ningún tipo de dificultad, hasta pareciera que se tratará de una ley ordinaria, mucho se dice que este fenómeno se debe al tiempo que perduró en el poder un solo partido político, pues durante muchas décadas tuvo la mayoría en el Congreso de la Unión y en las legislaturas de los estados, además al titular del Poder Ejecutivo Federal

En la actualidad, la Constitución mexicana sigue siendo objeto de muchas modificaciones, mismas que seguirá habiendo, pues la sociedad no es estática y va evolucionando conforme pasa el tiempo, circunstancia que lleva implícita la de modificar el máximo ordenamiento normativo del país, pues este debe de adaptarse a las necesidades que en ese momento exige la sociedad, e incluso prever situaciones que puedan presentarse para un futuro, pero claro, siempre y cuando estos cambios sean necesarios y en realidad sean benéficos, pues la finalidad del principio de rigidez, es el de dificultar las reformas para que estas no se realicen cuando no haya necesidad, sino para que se realicen cuando la sociedad verdaderamente lo requiera.

La rigidez constitucional no solo debe de estar prevista en la Constitución, sino también ser observada en la práctica política de un Estado, ya que el gobernante en turno debe aprender a ver los beneficios a largo plazo de la estabilidad constitucional frente a los beneficios inmediatos que le pueda arrojar una reforma, ya que como se mencionó en párrafos precedentes, la Constitución

---

<sup>34</sup> *ibidem*, p. 188

mexicana de 1917 es frecuentemente reformada, lo que ha provocado una acumulación en su texto de una sene de disposiciones a detalle que nada tienen que ver dentro del contenido una carta fundamental<sup>25</sup>

## 1.6. Concepto de Reforma Constitucional.

Como bien se manifiesta en una definición ya clásica, el derecho es un conjunto de normas jurídicas que regula la conducta del ser humano dentro de una sociedad, por tanto, resulta de vital importancia la existencia de un orden normativo, puesto que sin este, se podría decir que sería prácticamente nula la posibilidad de que las personas pudieran constituirse en una de ellas, ya que al no existir reglas en las cuales se señale el cómo debe ser el comportamiento de las personas en cada uno de sus ámbitos, la vida humana se volvería aún más complicada.

También, es importante recalcar que en el mundo existe una vanedad infinita de sociedades que no comparten los mismos ideales en diferentes ámbitos, tales como la religión, así como las formas de regularse jurídicamente, por tanto, el derecho resulta no ser el mismo, ya que este debe adaptarse a las necesidades de esa sociedad a la que está rigiendo, por tal motivo, es de suma importancia que se esté modificando cada que las personas, órganos o autoridades competentes para hacerlo, así lo crea conveniente.

Ahora bien, así cómo el derecho en todas sus ramas debe estar en constante cambio para atender las necesidades sociales, la Constitución como máximo ordenamiento normativo de un Estado, no está al margen de sufrir modificaciones, situación que **en** la mayoría de las ocasiones se vuelve complicado, por el motivo de que en ella se ven inmersos distintos factores sociales, políticos y culturales, y llegar a un acuerdo por parte del órgano

<sup>25</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana, Voz: Concepto de rigidez constitucional, op. cit., Nota 18, p. 345.

encargado de realizar modificaciones constitucionales, resulta ser la parte de más tensión dentro del procedimiento de reforma, al menos como se ha venido dando en el caso del órgano reformador en México.

La Constitución no es estática, sino dinámica, evolutiva, esto por ser vida y por ser el resultado de los intereses que día a día conforman la unidad política,<sup>36</sup> sin embargo, cuando se habla de dinamismo como una de las características de las constituciones, no significa que esta deba estar modificándose a placer de quienes tienen la facultad para hacerlo, ya que por ser una norma jerárquicamente superior a todas las que integran el ordenamiento normativo, debe tener cierta garantía de duración y estabilidad,<sup>37</sup> es por eso que se utiliza el llamado *procedimiento de reforma constitucional*, el cual se lleva a cabo con las formalidades que ella misma prevé, siendo este procedimiento más agravado que el utilizado por el legislador ordinario para reformar una ley secundaria.

La reforma constitucional consiste en la modificación del texto de una Constitución conforme al procedimiento que esta misma fija para tal efecto, siendo el fundamento de este concepto el que reside en el carácter rígido de las cartas fundamentales modernas, pues la existencia de un procedimiento determinado para la modificación del texto constitucional, representa una señal de la Supremacía de la Constitución respecto a otras fuentes del derecho.<sup>38</sup>

Para Carl Schmitt resulta ser "aquella reforma del texto de las leyes constitucionales vigentes", aquí corresponde también la supresión de las prescripciones legal constitucional aislados" complementando que la palabra constitucional resulta ser inexacta, porque no se trata de una reforma de la Constitución misma, sino tan solo una revisión de las determinaciones legal-

<sup>36</sup> Contreras Bustamante, Raúl, *Teoría de la Constitución*, Editorial Porrúa, 3ª Edición, México, 2007, p. 55

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 56

<sup>38</sup> Mac-Gregor Eduardo Ferrer, Martínez Ramírez Fabiola y Figueroa Mejía Giovanni A. (Coordinadores), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, Voz "Concepto de reforma constitucional", Tomo II, México, 2014, p. 1111.

constitucionales, esto en razón de que con una reforma constitucional, no se destruye la Constitución misma, pues esta solo puede ser destruida por un nuevo acto de poder constituyente del pueblo alemán.<sup>39</sup>

En el mismo sentido, Jellinek se refiere a la Reforma Constitucional como la modificación de los textos constitucionales producida por actos intencionados.<sup>40</sup> idea que deja entrever, que dicho acto se realiza únicamente para satisfacer intereses meramente personales o partidarios de los que en su momento ostentan el poder, o bien, tienen la facultad para poder realizar modificaciones constitucionales.

Para Pedro de Vega, "la Reforma Constitucional es una de las más hermosas manifestaciones de su fuerza y su independencia", ya que es a través de este procedimiento que permite a la Constitución estar vigente y afrontar los momentos de crisis y de inestabilidad política<sup>41</sup>. Ahora bien, en su gran mayoría las constituciones son escritas, por lo tanto es derecho positivo, pero para que el derecho pueda ser aplicado, este debe de estar vigente, así pues, las reformas a una Constitución, permiten su actualización, estar vigente y adaptarse a las épocas de cada sociedad a la que está rigiendo, son entonces estas las que mantienen con vida a una Constitución, puesto que sin ellas, las normas allí consagradas, en su mayoría serían letra muerta, esto por no estar acorde a las necesidades sociales.

Dicho lo anterior, se puede entender a la Reforma Constitucional como aquel mecanismo que logra que la Constitución se adapte a la realidad en la que se aplica, lo cual no ocurre de manera casual, sino que responde a la propia naturaleza del poder político, además, su permanencia inalterada no depende de

<sup>39</sup> En Wong Meraz, Víctor Alejandro, *Constitución Mexicana, Reforma y Mutación*, Editorial Porrúa, 1ª Edición, México 2010, pp. 95-96.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 89.

<sup>41</sup> De Vega, Pedro, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, p. 64.

la admiración que se le tenga, y tampoco de la identificación que exista entre sus destinatarios y ella.<sup>42</sup>

Cuando se habla de un cambio constitucional, se tiene que hacer referencia a los procesos de acomodación de las normas constitucionales a la realidad, en este sentido, solo existen dos formas de realizar este acomodo, esto es, por medio de un mecanismo formal como lo es La Reforma Constitucional y uno no formal, el cual se le ha denominado como Mutación Constitucional.<sup>43</sup>

La Reforma Constitucional no es el único medio a través del cual se puede modificar una Constitución, pues existe otro por el cual se puede realizar este acto, al que en la teoría del derecho constitucional le ha denominado "mutación constitucional", figura que resulta no ser un mecanismo formal, esto por no estar consagrado en la misma constitución como si lo está el procedimiento para reformarla.

Ahora bien, las mutaciones no se ven reflejadas formalmente en el texto Constitucional, esto porque no se ve alterado en ningún sentido algún precepto ahí contenido, ya que a diferencia de la Reforma Constitucional, no exige que se superen los obstáculos técnicos impuestos por la rigidez constitucional,<sup>44</sup> que en muchas ocasiones solo hace que dicha modificación sea más tardada, y el texto constitucional no se adapte rápidamente a las necesidades reales de la sociedad a la que rige.

La mutación constitucional, es la modificación que sufre la Constitución sin violarse sus principios y sin seguirse el procedimiento formal que ella misma señala para su reforma. Es entonces, que en términos generales se puede

<sup>42</sup> Wong Meraz, Víctor Alejandro, op. cit. nota 39, p. 91

<sup>43</sup> De Silva, José Alfonso, *Mutaciones Constitucionales*, Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Biblioteca Jurídica Virtual de Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Consultado el 5 Agosto del 2015 en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/const/cont/115a05es1.htm>

<sup>44</sup> Wong Meraz, Víctor Alejandro, "Constitución Mexicana, Reforma y Mutación", op. cit., Nota 40, p. 140.



entender a las mutaciones constitucionales como aquellas modificaciones no formales del ordenamiento constitucional o aquellos cambios operados en el mismo conjunto normativo, sin seguir el procedimiento de reforma de la Constitución.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 145

## CAPITULO 2

### **El procedimiento de reforma constitucional en el Estado Federal mexicano y en el derecho comparado.**

Temas: 2.1. El procedimiento de reforma constitucional en México: evolución histórica; 2.2. La reforma constitucional en los estados de la Federación; 2.3. El poder constituyente de 1916-1917; 2.4. El procedimiento de reforma constitucional instaurado en el artículo 135 de la Constitución mexicana de 1917; 2.5. La reforma constitucional en el derecho comparado

#### Introducción

Una de las principales características de cualquier Constitución escrita, es su procedimiento para poder ser modificada, pues este constituye la adecuación de la norma constitucional a la realidad social de la época en la que está rigiendo, y el cual, resulta ser muy diferente al procedimiento que se lleva a cabo para reformar o modificar cualquier norma jerárquicamente inferior a la Constitución

El territorio que actualmente conocemos como Estados Unidos mexicanos, ha sido regido por diferentes ordenamientos constitucionales, mismos que en cierta manera consagraban un procedimiento de reforma. En tal sentido, este capítulo tiene como objetivo realizar un estudio acerca del procedimiento de reforma que se instauró en cada una de las constituciones que fueron rigiendo en diferentes épocas, desde la Constitución de Cádiz, hasta la de 1917.

En el presente capítulo también se analiza el procedimiento de reforma consagrado en las constituciones de las entidades federativas del Estado mexicano, esto con el objetivo de comparar las similitudes, diferencias y semejanzas que tienen con lo establecido por el artículo 135 de la Constitución mexicana. Se analizará entonces, el procedimiento de reforma constitucional desde una perspectiva histórica y comparada dentro del sistema federal mexicano, el cual comprende el establecido en las constituciones de las entidades federativas y en la Constitución General.

Por último, se hace un estudio del procedimiento de reforma establecido en distintos países de América y de Europa, mismos que se eligieron de manera discrecional con el ánimo de comparar los diferentes sistemas de aprobación de las reformas constitucionales con el establecido en la Constitución mexicana.

## **2.1. El procedimiento de reforma constitucional en México: evolución histórica.**

Las constituciones que a lo largo de la historia han regido al estado mexicano, en su momento instauraron un procedimiento de reforma constitucional, el cual en su mayoría ha ido variando en cada una de estas, las cuales a continuación se precisarán, partiendo desde lo establecido en la constitución de Cádiz, hasta la de 1917.

### **2.1.1. La Constitución de Cádiz**

En 1812, en México estuvo vigente la Constitución de Cádiz, la cual fue interrumpida en 1814 con la instauración de la Constitución de Apatzingán, sin embargo, volvió a restablecerse en 1820 hasta el 27 de septiembre de 1821, fecha en que se declaró la independencia de México respecto de España, por lo que su vigencia en lo que se conocía como la Nueva España fue muy breve, sin embargo tuvo una influencia e impacto importante en el constitucionalismo mexicano.

El procedimiento para reformar la Constitución de Cádiz, se instauraba del artículo 375 al 384, en el título X denominado "*De la observancia de la Constitución, y modo de proceder para hacer variaciones en ella*", de donde se desprende que en el artículo 375 existía una cláusula de intangibilidad, ya que dicho precepto ordenaba que después de haberse puesto en práctica dicho ordenamiento constitucional, no se podría proponer alteración, adición ni reforma

alguna, sino hasta pasado ocho años, por lo que la cláusula de intangibilidad ahí contenida, era temporal.

Consecuentemente, de lo establecido por los artículos 376 y 377, se desprende que para realizar cualquier alteración, adición o reforma, era necesario que la diputación que la decretaria definitivamente, debería estar autorizada con poderes especiales para ese objeto, además de que cualquier proposición de reforma en alguno de los artículos debería hacerse por escrito, y ser apoyada y firmada por lo menos veinte diputados.

De lo dispuesto por el artículo 379 se observa que la iniciativa de reforma constitucional, llevaba a cabo el mismo trámite que lo establecido para un proyecto de ley,<sup>46</sup> con la diferencia de que el número de votos para aprobar la reforma constitucional era necesario el de las dos terceras partes de los diputados presentes.

Cumplido los requisitos mencionados en los artículos precedentes, el 380 y 381 establecían que la siguiente legislatura, podría declarar en cualquiera de los dos años de sus sesiones, que había lugar a otorgar los poderes especiales para la reforma y hecha la declaración, se publicaría y comunicaría a todas las provincias, para que posteriormente fueran las cortes las que decidieran que diputación traería los poderes especiales, si la inmediata o la siguiente a esta.

Para concluir, los artículos 383 y 384 establecían que la reforma propuesta se discutiría de nuevo y en caso de ser aprobada por las dos terceras partes de los diputados, pasaba a ser ley constitucional y esta se publicaba en las cortes, una diputación presentaba el decreto ante el Rey para que la hiciera publicar y circular a todas las autoridades y pueblos de la monarquía. Como se puede apreciar, el procedimiento de reforma establecido en la Constitución de Cadiz era

---

<sup>46</sup> El procedimiento establecido para la formación de leyes, se establecía de los artículos 132 al 153, en el capítulo octavo denominado "De la Formación de Leyes, y de la Sanción Real".

demasiado complejo, y según Miguel Carbonell, esta complejidad hacía de ella en la práctica, un texto casi pétreo.<sup>37</sup>

### 2.1.2. Constitución de Apatzingán.

La Constitución de Apatzingán de 1814, o también conocida como el Decreto Constitucional para la Libertad de América Latina, en su artículo 237 establecía que:

"Art. 237 Entretanto que la Representación nacional, de que trata el capítulo antecedente, no fuere convocada, y siéndolo, no dictare y sancionare la Constitución permanente de la Nación, se observara invariablemente el tenor de este decreto, y no podrá proponerse alteración, adición ni supresión de ninguno de los artículos, en que consista esencialmente la forma de gobierno que prescribe. Cualquier ciudadano tendrá derecho a reclamar las infracciones que notare."<sup>38</sup>

Así pues, se tiene que el precepto anteriormente transcrito impedía cualquier alteración, adición o supresión, sin embargo, dicho ordenamiento constitucional solo era transitorio mientras no se dictara y sancionara una Constitución permanente para la nación y además, según lo establecido por el citado precepto, únicamente no serían reformables las disposiciones relativas a la forma de gobierno ahí contenidas.<sup>39</sup>

Se tiene entonces, que en la Constitución de Apatzingán no se estableció un procedimiento especial para poder ser reformada, por lo que se entendía que era el mismo mediante el cual se modificaba alguna ley ordinaria, puesto que a pesar de que gran parte de los que en ese momento integraban el poder constituyente, tenían conocimiento de algunos documentos constitucionales que lo establecían, este sin embargo no se concretó, por lo que se concluye que dicha falta indicaba

<sup>37</sup> Carbonell, Miguel, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes de Derecho en México*, p. 231.

<sup>38</sup> Consultado en el portal web de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el 15 de diciembre del 2015 ([http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const-apat.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf))

<sup>39</sup> Carpizo, Jorge, *La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad*, op. cit. nota 28

que se quiso y se diseñó una Constitución flexible con cláusulas pétreas o de intangibilidad, las cuales el congreso ordinario no podía alterar <sup>50</sup>

### 2.1.3. La Constitución de 1824.

Uno de los documentos constitucionales que surgieron después de la independencia de México, fue la Constitución de 1824, misma que en su momento fue criticada por los mismos integrantes del poder constituyente de esa época al señalar que dicha Constitución era una mala copia de la Norteamérica, a la que simplemente se añadieron ciertas tradiciones contenidas en la Constitución española de 1812.<sup>51</sup>

En cuanto al procedimiento para reformarla, este estaba contenido dentro del capítulo VIII, sección única denominada, "*De la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y Acta Constitutiva*", sección que comprendía desde el artículo 163 al 171.

Lo más destacado respecto al procedimiento de reforma establecido en esta Constitución, en una parte lo encontramos en su artículo 166, el cual disponía lo siguiente:

*Artículo 166 Las legislaturas de los Estados podrán hacer observaciones, según les parezca conveniente, sobre determinados artículos de esta constitución y de la acta constitutiva; pero el congreso general no las tomara en consideración sino precisamente el año de 1830.\**

Así pues, una de las principales características de la Constitución de 1824 era el sistema Federal, ya que las legislaturas de los estados tenían la facultad de presentar observaciones a la Constitución y el acta constitutiva, sin embargo, en

<sup>50</sup> *Idem*

<sup>51</sup> Las críticas fueron realizadas por Lorenzo de Zavala, presidente del constituyente de 24 y también por el historiador conservador Lucas Alamán. Véase en "Historia de las Constituciones mexicanas" p. 15, de Emilio O. Rabasa, obra que se encuentra dentro del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, consultada el 21 de Diciembre del 2015 en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=234>

dicho precepto se insertó una cláusula de intangibilidad temporal, puesto que no se podía elaborar modificación alguna por parte del Congreso General sino hasta el año de 1930.<sup>42</sup>

Consecuentemente, el artículo 167 limitaba al congreso en funciones a calificar las observaciones que merecieran sujetarse a deliberación del siguiente congreso, estableciendo que la declaración se le haría del conocimiento al presidente, el cual tenía la facultad de publicarla y hacerla circular sin hacer algún tipo de observación tal y como enseguida se transcribe:

"Artículo 167 El congreso en este año se limitará a calificar las observaciones que merezcan sujetarse a deliberación del congreso siguiente, y esta declaración se comunicará al presidente, quien la publicará y circulará sin poder hacer observaciones."

Es importante señalar, que el artículo 8 y el 25 de esta misma Constitución, establecían respectivamente que los miembros de la cámara de diputados eran elegidos para el cargo únicamente por dos años, y a diferencia del senado, que este se renovaba por mitad de dos en dos años, además de que sus integrantes eran elegidos por la mayoría absoluta de votos de las legislaturas estatales.

Tales circunstancias, obligaban a que el congreso entrante, dentro de sus actividades en el primer año revisara las observaciones realizadas por el congreso anterior y en su caso, aprobar las reformas que fueran necesarias, esto en virtud de que el artículo 168 disponía que el mismo congreso no podía realizar las observaciones y aprobar las reformas a la Constitución, por lo que resultaba obligatoriamente necesario que para decretarse una modificación constitucional, esta fuera propuesta por un congreso y aprobada por el siguiente.

---

<sup>42</sup>Wong Meraz, Víctor Alejandro, "Constitución Mexicana, Reforma y Mutación", *op. cit.*, Nota 40, p. 100.

\*Artículo 168. El Congreso siguiente en el primer año de sus sesiones ordinarias se ocupará de las observaciones sujetas a su deliberación, para hacer las reformas que creyere convenientes, pues nunca deberá ser uno mismo el Congreso que haga la calificación prevista en el artículo anterior, y el que decreta las reformas.\*

La Constitución de 1824, al igual que la de 1814, contenía en su último precepto (171), las denominadas cláusulas de intangibilidad o pétreas, pues no podían reformarse las cuestiones establecidas sobre la libertad o independencia de la nación mexicana, su forma de gobierno, religión y el principio de división de los poderes, tanto de la federación como de los estados, solo que a diferencia de la de Apatzingán, está ya establecida un procedimiento rígido especial para poder ser modificada, sin embargo, dicho procedimiento nunca se llevó a cabo, pues la Constitución no se modificó hasta 1935 cuando fue suspendida a causa de un golpe de Estado.<sup>53</sup>

#### 2.1.4. La Constitución de 1836.

También fue conocida como las siete leyes constitucionales de 1836, en razón de que estaba integrada por siete estatutos o leyes,<sup>54</sup> la cual fue el resultado de un golpe de estado parlamentario, mismo que decidió tomarse en un poder constituyente para realizar reformas y modificaciones que suprimieran la carta magna de 1824.<sup>55</sup>

El mencionado documento constitucional, dentro del contenido de la denominada séptima ley, establecía un apartado llamado "de las variaciones constitucionales", en donde el artículo primero disponía que esta no podría modificarse por ningún motivo durante un periodo de seis años después de haber sido publicada.

<sup>53</sup> *ibidem* p. 101.

<sup>54</sup> Las siete leyes contenidas en este ordenamiento constitucional, eran referentes a las materias de: derechos y obligaciones de los habitantes de la República, Organización del Supremo Poder Conservador, del Poder Judicial, del Poder Legislativo, organización del Supremo Poder Ejecutivo, división del territorio de la República y gobierno interior de los pueblos, y variaciones de las leyes constitucionales.

<sup>55</sup> Wong Maraz, Víctor Alejandro, "Constitución Mexicana, Reforma y Mutación", *op. cit.*, tomo 40, p. 102.



El artículo 2 disponía que después de los seis años, al intentarse hacer una modificación al texto constitucional, indispensablemente se tenía que cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 12, párrafo 10 de la segunda ley,<sup>36</sup> así como de la tercera ley, lo establecido en el artículo 26, párrafos primero y segundo,<sup>37</sup> 28<sup>38</sup>, 29<sup>39</sup> y 30,<sup>40</sup> asimismo el 17, párrafo 2 de la cuarta ley.<sup>41</sup>

El artículo tercero de la séptima ley, facultaba a la cámara de diputados para que en las iniciativas de votación al texto constitucional, al igual que en las otras leyes, no sólo alterara la redacción, sino también a añadir y modificar, para darle perfección al proyecto, mientras tanto, el artículo cuarto establecía que las iniciativas que estuvieran en el supuesto del artículo 38 de la tercera ley<sup>42</sup> constitucional, se sujetarían a lo ahí previsto

<sup>36</sup> Artículo 13. Dejar en exacto por el poder Legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos poderes, cual es la voluntad de la nación, en cualquier caso extraordinario en que sea conveniente convocarla.

<sup>37</sup> Artículo 26. Corresponde la iniciativa de leyes:

1. Al supremo poder Ejecutivo y a los diputados, en todas las materias

II. A la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en lo relativo a la administración de su ramo

<sup>38</sup> Artículo 28. Cuando el Supremo Poder Ejecutivo y los diputados iniciaren leyes sobre materias en que concede iniciativa el artículo 26 a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se dará dictamen respectivo de aquélla y de la mayoría de estas, antes de tomar en consideración la iniciativa.

<sup>39</sup> Artículo 29. No podrá dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los poderes Ejecutivo y Judicial, ni aquellas en que converga la mayor parte de las jurisdicciones departamentales. Las demás se tomarán o no en consideración según califique la cámara, oído el dictamen de una comisión de nueve diputados, que elegirá en su totalidad cada año, y se denominará de peticiones.

<sup>40</sup> Artículo 30. Cualquiera ciudadano particular podrá dirigir sus peticiones o en descubierto a algún diputado para que los haga suyos si quiere, o a los ayuntamientos de las capitales, quejas, si los calificaren de útiles, los pasarán con su calificación a las respectivas jurisdicciones departamentales, y si está los aprueba, los elevará a iniciativa.

<sup>41</sup> Artículo 17. Son atribuciones del Presidente de la República:

1. Dar, sujeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos y órdenes que correspondan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y, de acuerdo con el consejo, los reglamentos para el cumplimiento de ellas.

<sup>42</sup> Artículo 26. El proyecto de ley o decreto desechado, o no sancionado, según los artículos 33, 36 y 37, no podrá volverse a proponer en el congreso, ni tratarse allí, de él, hasta que se haya renovado la Cámara de Diputados en su mitad, como prescribe el artículo 3. Las variaciones de la Constitución, que no sancionare el supremo poder conservador, si renovada la Cámara de Diputados, en su mitad, tratáre, en las iniciativas de ellas la mayor parte de las jurisdicciones departamentales, y en la aprobación las dos terceras partes de los miembros presentes de una y otra cámara, no pasarán de nuevo a la sanción, y se publicarán sin ella.

Por último, el artículo sexto otorgaba la facultad al Congreso General, para resolver las dudas de los artículos constituciones, en este caso, de las siete leyes de 1836; así como el sexto, que ordenaba a todo funcionario público, que al tomar posesión de su cargo prestará juramento de guardar y hacer guardar, según le correspondiera, las siete leyes constitucionales y hacerse responsable por las infracciones cometidas.

### 2.1.5. Acta constitutiva y de reformas de 1847.

Este ordenamiento constitucional, restablece la vigencia de la Constitución de 1824, siendo uno de los documentos más notables en la historia de México, puesto que hace un reconocimiento de un amplio catálogo de derechos como el sufragio universal, además de incrustar en su contenido, específicamente en el artículo 25, el medio de protección de derechos fundamentales más eficaz que existe dentro del sistema jurídico mexicano, denominado juicio de amparo.<sup>63</sup>

El referido ordenamiento constitucional, tomó como base, en cuanto al procedimiento de reforma constitucional, el popular "voto particular" de Mariano Otero; procedimiento que estaba contemplado en el artículo 28 del Acta Constitutiva, misma que fue sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente, el 18 de mayo de 1847.

Del procedimiento de reforma constitucional instaurado en este ordenamiento, se pueden resaltar los siguientes puntos.<sup>64</sup>

1. "Se eliminó la cláusula de intangibilidad temporal, ya que en cualquier momento se podían hacer modificaciones a los artículos de la Constitución.
2. El quórum de votación para aprobar una reforma era de las dos terceras partes de ambas Cámaras, o la simple mayoría de dos Congresos distintos

<sup>63</sup>Véase en la página web "Museo de las constituciones. Conocerla y respetarla es valorar nuestro pasado y proyectar nuestro futuro", consultada el 16 de mayo del 2016 en el sitio electrónico <http://www.museodelasconstituciones.unam.mx/Exposiciones/pagina14/pagof/pagof8.html>

<sup>64</sup> Wong Meraz, Víctor Alejandro, "Constitución Mexicana, Reforma y Mutación", óp. cit., Nota 40, pp. 108-109.

inmediatos. Esto con el objetivo de que todas las modificaciones que se plantearan tuvieran la posibilidad de ser integradas a la Constitución.

3. Se introdujo el esquema federal en el procedimiento de reforma constitucional, en virtud de que las modificaciones que se planteaban, con la intención de limitar en algún punto la extensión de los poderes de los Estados, necesitarían además la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales.
4. Estableció el límite explícito formal al procedimiento de revisión constitucional, ya que en ningún caso se podían alterar los principios primordiales y anteriores a la Constitución que establecía la independencia de la Nación, su forma de gobierno, republicano, representativo, popular, federal, y la división, tanto de los poderes generales, como los de los Estados.

### 2.1.6. Constitución de 1857.

El 5 de febrero de 1857, fue expedida una de las constituciones más trascendentales en la historia de México, la cual en nuestros tiempos la conocemos como la Constitución de 1857, misma que representó significativos avances en relación a la de 1824, pues en ella ya se consagraba un catálogo de derechos humanos y sociales que eran garantizados ante el ejercicio del poder público, surgiendo como tales el sufragio popular, la desaparición de los fueros militar y eclesiásticos, la desamortización de los bienes del clero, la separación de la iglesia y el Estado, su forma federal y el principio de la división de poderes.<sup>65</sup>

Cabe resaltar, que el Constituyente de 1856-1857 uno de los primeros debates al que se llegó a enfrentar, fue el referente a la de expedir una nueva Constitución, o bien, restablecer la de 1824, situación que se resolvió en favor de elaborar una nueva Constitución.<sup>66</sup>

El 18 de febrero de 1856, se efectuó la apertura para que el congreso Constituyente sesionara, eligiendo al día 21 del mismo mes a los constituyentes

<sup>65</sup> Fernández Ruz, Jorge, "Contexto en que fue expedida la Constitución de 1857" Valdez, Diego y Carbonell, Miguel, (coords) en, "El proceso constituyente mexicano, a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917", 3ª edición, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 282.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 636.

que integrarían la importante comisión de Constitución, la cual presidía Ponciano Arriaga junto a Mariano Yáñez, Isidro Olvera, José M. Romero Díaz, Joaquín Cardoso, León Guzmán y Pedro Escudero y Echanove, mismos que el 16 de Junio de 1856, presentaron el primer proyecto de Constitución, aprobándose en sesión del 8 de julio del mismo año en lo general por 93 votos a favor y cinco en contra, por lo que dio inicio la discusión de cada uno de los artículos en lo particular.<sup>67</sup>

El artículo 125 del mencionado proyecto, instauraba el procedimiento de reforma constitucional, el cual contemplaba que para su adición o reforma era necesario el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes en sesión, además de introducir el referéndum constitucional y una vez aprobado por el congreso, se debía publicar en los periódicos de toda la república tres meses antes de la elección del siguiente congreso y los electores debían manifestar si estaban de acuerdo o no con dichas reformas, el nuevo congreso formularía las reformas, mismas que sería sometidas a referéndum en la elección siguiente y si la mayoría absoluta de los electores votaba a favor de las modificaciones, el ejecutivo las sancionaría como parte de la Constitución.<sup>68</sup>

El mencionado procedimiento fue considerado demasiado rígido, por lo que se determinó aligerarlo y eliminar la participación del segundo congreso y la publicación de los acuerdos en los periódicos, conservando el referéndum, sin embargo esto no fue suficiente, pues al final el procedimiento de reforma consagrado en el artículo 125 del proyecto de Constitución se trasladó al 127, siendo este parecido al procedimiento de reforma instaurado en la Constitución norteamericana.<sup>69</sup>

<sup>67</sup> Idem

<sup>68</sup> Wong Meraz, Víctor Alejandro, *Constitución Mexicana, Reforma y Mutación*, op. cit., Nota 40, p. 110.

<sup>69</sup> Idem

Así pues, el título VII de la Constitución de 1857 en su artículo 127, contempló lo que su momento fue el procedimiento de reforma constitucional, el que se erigió de la siguiente manera.

**\*Artículo 127.** La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y 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.\*

Como se puede apreciar, el referéndum como requisito para la aprobación de una reforma constitucional no quedó instaurado, tal y como se establecía en el primer proyecto presentado por la Comisión constituyente, los cuales estuvieron influenciados por la filosofía francesa en el sentido de que el pueblo debería ser parte de la aprobación de las reformas constitucionales por medio del referéndum, sin embargo, tal situación no se dio, puesto que se prefirió adoptar el modelo norteamericano en donde únicamente las legislaturas de los estados y el congreso de la unión, tuvieran injerencia dentro del procedimiento de reforma constitucional.

## **2.2. La reforma constitucional en los estados de la Federación.**

En la gran mayoría de los trabajos que abordan el tema de la reforma constitucional en México, se realiza una comparación referente a esta importante figura constitucional con respecto a otros países, que de igual manera se tocará en líneas adelante, sin embargo, en muy pocos se toma en cuenta el procedimiento de reforma a las constituciones de las entidades federativas de México, puesto que el derecho constitucional local, no ha logrado permear del todo en el sistema jurídico mexicano, ya que este se ve subordinado en gran medida a lo dispuesto por la Constitución Federal.

En este apartado, se abordará el tema del procedimiento que se utiliza en algunas entidades federativas en México para reformar su Constitución Política

como estado libres y soberanos, tomado como base una clasificación a la que se la ha denominado "técnica del cambio constitucional de las entidades federativas" de las cuales el autor destaca las siguientes modalidades <sup>70</sup>

**2.2.1. Técnica de cambio constitucional con exigencia de la mayoría calificada de los integrantes de la legislatura y mayoría simple de los Ayuntamientos.**

El autor señala que las constituciones de las entidades federativas que están dentro de esta clasificación, son las de los estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Chiapas, Sonora, Jalisco, Morelos y Tlaxcala, ya presentada la iniciativa de reforma constitucional y aprobada por los votos de las dos terceras partes del número total de los diputados que integran las respectivas legislaturas y aprobada la iniciativa se turnará a los Ayuntamientos para su aprobación, si estos en el término previsto por la ley no hacen pronunciamiento al respecto, su abstención se entenderá como un voto favorable para la aprobación de la reforma.

**2.2.2. Técnica de cambio constitucional con exigencia de mayoría calificada de miembros de las legislaturas, sin intervención de otro órgano del Estado.**

Las constituciones que se encuentran dentro de este supuesto, son las de los estados de Baja California Sur, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Tamaulipas y Yucatán; procedimiento que consiste en la aprobación de las dos terceras partes del total de diputados que integran la respectiva legislatura, sin conceder ninguna intervención a los Ayuntamientos, ni a ningún otro órgano del estado.

<sup>70</sup> Salomón Rodríguez, Andrés, La Reforma Constitucional en los estados de la república mexicana -Un estudio comparado-, Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia

**2.2.3. Técnica de cambio constitucional con exigencia de mayoría calificada de miembros presentes en la legislatura y mayoría simple de los Ayuntamientos.**

En este procedimiento de reforma constitucional, la iniciativa tiene que ser aprobada por las dos terceras partes de los diputados presentes y por la mayoría de los Ayuntamientos, teniendo como particularidad, que si el Congreso del Estado no declara que ha sido aprobada la reforma por la mayoría de los Ayuntamientos, la reforma o adición no se lleva a cabo, tal situación se da en las constituciones de los estados de Campeche e Hidalgo.

**2.2.4. Técnica de cambio constitucional con exigencia de la mayoría calificada de miembros presentes en la legislatura y mayoría absoluta de Ayuntamientos.**

En este caso, iniciado el procedimiento de reforma constitucional y aprobada por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, la mayoría absoluta de los Ayuntamientos y trascurrido el plazo establecido para que estos se manifiesten respecto a la aprobación o no de la reforma, no emiten pronunciamiento alguno, su abstención se entenderá que están a favor de la aprobación, dicha circunstancia se presenta en las constituciones de Coahuila y Tabasco.

**2.2.5. Técnica de cambio constitucional con exigencia de mayoría calificada de miembros de la legislatura y la mitad más uno de los Ayuntamientos.**

Para la aprobación de la reformas, se requiere que las dos terceras partes de los diputados miembros que integran el congreso del estado, otorguen su voto a favor, las cuales también tendrán que ser aprobadas por la mitad más uno de los Ayuntamientos, en estos procedimientos no existe plazo para pronunciarse respecto a la aprobación de la reforma por parte de los Ayuntamientos, por lo que si no se hace la declaración de que la reforma ha sido aprobada por la mayoría de los Ayuntamientos, el congreso no debe aprobar la reforma, puesto que en estos

casos no existe aceptación tácita, dicha situación se da en los estados de Quintana Roo y Estado de México.

**2.2.6. Técnica de cambio constitucional con exigencia de mayoría calificada de miembros de la legislatura y mayoría de los Ayuntamientos.**

Al igual que en las anteriores clasificaciones, la intervención de los poderes públicos en su rango ejecutivo, legislativo, judicial y municipal, están presentes en la reforma constitucional, en un sistema de pesos y contrapesos y el caso de la Constitución del Estado de Michoacán no es la excepción, pues aquí se necesita que la reforma o adición que se apruebe con el voto de la mayoría absoluta de los miembros del congreso y de la mayoría de los Ayuntamientos de dicho estado

**2.2.7. Técnica de cambio constitucional estrictamente rígido y complejo.**

Según el autor, este esquema se aparta del de reforma usual, en razón de que hasta ahora, la constante ha sido de que la abstención de los Ayuntamientos en emitir su voto, genera aprobación; así pues, la Constitución del estado de Colima establece treinta días, con la modalidad de que de no abstenerse al voto de las dos terceras partes del total de los diputados y la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos, se entenderá por desechado el proyecto de reforma constitucional.

**2.2.8. Técnica de cambio constitucional con posibilidad de referéndum para diputados, Ayuntamientos o ciudadanos, con mayoría calificada de estos últimos.**

La Constitución del estado de Guanajuato, se considera que establece un procedimiento muy rígido para su reforma, ya que se requiere cuando menos el voto del sesenta por ciento de los miembros del congreso, además de ser aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos, reformas que pueden ser sometidas a referéndum por los diputados, los Ayuntamientos o los ciudadanos.



en el último supuesto, los ciudadanos deberán representar cuando menos el diez por ciento de los inscritos en el listado nominal de los electores de esa entidad federativa.

**2.2.9. Técnica de cambio constitucional con exigencia del voto de dos terceras partes de cada uno de los órganos del Estado que intervienen en la reforma.**

En este supuesto se encuentran las constituciones de los estados de Nayarit, Sinaloa, Zacatecas y Querétaro, en las cuales se ocupa una mayoría calificada para la aprobación de la adición o reforma constitucional, ya que se requiere del voto de las dos terceras partes de los diputados miembros del congreso, así como también las dos terceras partes de los Ayuntamientos, lo que para el autor, dicha característica aumenta la rigidez en el procedimiento.

**2.2.10. Técnica de cambio constitucional con exigencia de la aprobación de dos periodos de sesiones ordinarios sucesivos con mayoría calificada del congreso y en reformas total, exige referéndum.**

En este supuesto se encuentra la Constitución del estado de Veracruz, de la cual, nos detendremos a analizar de manera más profunda su procedimiento de reforma, esto en virtud de ser el más agravado de todos los establecidos en las constituciones de las entidades federativas de México, además, resulta necesario su estudio, en razón de ser una Constitución que causó que se abriera un debate respecto a si con sus profundos cambios, podría considerarse que solo fue reformada o bien el nacimiento de un nuevo ordenamiento constitucional para el Estado.

El artículo 84 de la Constitución del estado de Veracruz, establece el procedimiento para que esta sea reformada. Es importante mencionar que la Constitución veracruzana que databa del año de 1917 sufrió una reforma integral en su contenido, haciendo de esta practicante una nueva Constitución, la cual fue

publicada en 14 de enero del 2000, plasmando solo 84 artículos en su contenido de los 141 que tuvo hasta 1999.<sup>71</sup>

En el precepto señalado, se hace referencia al referendo cuando sea necesario reformar totalmente o abrogar las disposiciones contenidas en su Constitución, según como lo señala el artículo 17 de la misma, ya que para que se le puedan realizar reformas "parciales", no es necesario el referendo, únicamente es necesario sujetarse a los lineamientos establecidos en la Ley Reglamentaria del Artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en materia reformas constitucionales parciales.

De igual manera, este precepto constitucional establece otro procedimiento diferente de reforma constitucional, el cual se llevará a cabo cuando las reformas tengan como propósito efectuar adecuaciones derivadas de un mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tal sentido, estas se aprobarán en una sola sesión por el voto de las dos terceras partes de los miembros del congreso, ya sea en sesión ordinaria o extraordinaria indistintamente, estableciendo previamente que se trata de un procedimiento especial, puesto que para realizar las reformas "parciales" a la constitución veracruzana, se establece un procedimiento distinto.

Es de llamar la atención como esta Constitución veracruzana, establece tres procedimientos para que sea reformada, puesto para que se aprueben las reformas "parciales" a la Constitución, a diferencia del procedimiento "especial" del que ya se hizo mención, las primeras necesitan ser aprobadas en dos periodos ordinarios sucesivos de sesiones por parte de los miembros del congreso, haciendo un procedimiento más riguroso, aunque si ya se aprobó dicha reforma en un primer periodo de sesiones, difícilmente los legisladores cambiarían de opinión para el siguiente periodo.

<sup>71</sup> González Oropeza, Manuel, *La constitución veracruzana. A diez años de la Reforma Integral* primera edición electrónica 2010 Consultado el 5 de Noviembre del 2015 en [http://www.te.gob.mx/cqae/archivos/la\\_constitucion\\_veracruzana.pdf](http://www.te.gob.mx/cqae/archivos/la_constitucion_veracruzana.pdf)

Otro aspecto no menos importante también a resaltar, es la participación de los distintos ayuntamientos en el procedimiento de reforma a la Constitución de Veracruz, puesto que se necesita el voto de la mayoría para que dichas reformas sean aprobadas, partiendo de que el estado de Veracruz cuenta con 203 municipios, se necesitaría el voto favorable de 102 ayuntamientos, condicionados de que en caso de no remitir su respectivo voto al Congreso del Estado o a la diputación permanente en su caso, después de haber sido discutido en sesión de cabildo, en un plazo de 60 días naturales siguientes a aquel que reciban el proyecto, se tendrán por aprobadas las reformas.

El procedimiento de reforma a la Constitución de Veracruz, resulta ser complejo, puesto que establece tres supuestos diferentes para que esta pueda ser reformada, primeramente y la que tiene menos complejidad es el procedimiento que se utiliza para reformar parcialmente la Constitución, al que se le pudiera denominar el procedimiento ordinario, en segundo plano maneja las reformas que se le habrán de realizar a esta con motivo de adecuarla a un mandato dispuesto en la Constitución Federal, al que se le denomina como procedimiento especial, y por último, el más complejo, el procedimiento para reformar totalmente o abrogar disposiciones de la Constitución veracruzana, para las cuales será obligatorio el referendo.

### **2.3. El poder constituyente de 1917.**

El cinco de febrero de 1917, se promulga la que hoy conocemos como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual es concebida como un nuevo texto constitucional que reemplazó al de 1857, esto en razón de haberse convocado a un congreso constituyente, pero existe el debate en relación a si en verdad dicho congreso expidió una nueva Constitución; o solo reformó la de 1857.

Lo anterior se señala, en virtud de los discursos contradictorios que llegaron a darse por parte de los personajes que participaron para la aprobación de este texto constitucional y como un ejemplo claro de dichas dimensiones son los discursos realizados por el C. Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y por Hilario Medina, quien fuera integrante del constituyente de 1916-1917, los que se manifestaron lo siguiente:

-El C. Primer Jefe, leyendo

"Ciudadanos diputados

Una de las más grandes satisfacciones que he tenido hasta hoy, desde que comenzó la lucha, que, en mi calidad de gobernador constitucional del Estado de Coahuila, inicio contra la usurpación del Gobierno de la República, es la que experimento en estos momentos, en que vengo a poner en vuestras manos, en cumplimiento a una de las promesas que en nombre de la revolución hice a la heroica ciudad de Veracruz al pueblo mexicano el proyecto de Constitución reformada, proyecto en el que están contenidas todas las reformas políticas que la experiencia de varios años...<sup>71</sup>

"La Constitución de Querétaro es una Nueva Constitución, no una simple reforma de la anterior..."<sup>72</sup> (Introducción Hilario Medina)

Así pues, Venustiano Carranza, quien fuera el que convocó al congreso, consideraba junto con otros diputados constituyentes que solo se trataba de una reforma a la Constitución de 1857, mientras que por otro lado, Hilario Medina, al igual que otros diputados miembros del congreso, consideraban que se trataba de una nueva Constitución.

En este sentido, a pesar de que en la actualidad se considera a la de 1917 como una nueva Constitución, resulta pertinente resaltar que en primer lugar, se puede observar que al momento de su promulgación y publicación el 5 de febrero de 1917 en el Diario Oficial de la Federación se le otorga el nombre de "*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero 1857*". No obstante lo anterior, la de 1917, no fue una reforma a la de 1857, ya que fue una nueva ley fundamental que recogió los ideales

<sup>71</sup> Discurso pronunciado por Venustiano Carranza el primero de diciembre de 1916 en la sesión inaugural celebrada en el teatro Iturbide. Véase en el Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, obra que forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2014, t. I, p. 385. La obra fue consultada el 31 de Diciembre del 2015 en <http://biblio.juridicas.unam.mx/obra/83807/17.pdf>

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 21

revolucionarios y creó instituciones sociales y económicas, situación que se hace ver en lo dispuesto por los artículos 3, 5, 24, 28, 123 y 130.<sup>74</sup>

#### **2.4. El procedimiento de reforma instaurado en el artículo 135 de la Constitución mexicana de 1917.**

La Constitución de 1917, a pesar de ser un texto novedoso en cuanto a la incrustación de muchos derechos sociales, esta siguió conservando los principios básicos instaurados en la Constitución de 1857, tales como la forma de gobierno, principio de soberanía popular, división de poderes y garantías individuales.<sup>75</sup> De esta manera, no solo estos principios fueron los que prevalecieron en la nueva Constitución, sino que también, el procedimiento de reforma constitucional establecido en el artículo 127, no sufrió cambio alguno, ya que tal y como estaba redactado fue instaurado en la de 1917, solo que ahora en su artículo 135.

La Constitución de 1917 contiene el mismo procedimiento de reforma que el establecido en la de 1857, a salvedad de una reforma realizada a este precepto el 21 de octubre de 1966, consistente en la supresión de la última oración y la adición de un segundo párrafo en donde se faculta a la comisión permanente del Congreso de la Unión, a realizar el cómputo de los votos de cada una de las legislaturas de las entidades federativas y hacer la declaración de haber sido aprobadas las modificaciones constitucionales. La reforma se hizo con el objeto de que cuando el congreso no estuviera en sus períodos ordinarios de sesiones, no se convocara a este a sesiones extraordinarias y fuera la comisión permanente la que se hiciera cargo del cómputo de votos y la declaración de aprobación.

Después de la reforma, el artículo en cuestión se puede leer tal y como a continuación se transcribe.

<sup>74</sup> O. Rabasa Errito, *El pensamiento político y social del constituyente de 1916-1917*, obra que forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1996, p. 42. Obra consultada el 3 de Enero del 2016 en <http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/obra/2/594/5.pdf>

<sup>75</sup> *Idem*.

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

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

Ahora bien, de un análisis realizado al citado precepto, primeramente se puede apreciar que este hace una distinción entre reforma y adición, situación que a palabras del Dr. Jorge Carpizo, son significados diversos desde el punto de vista gramatical, pero que desde una perspectiva jurídica los dos verbos son aceptables a razón de que en ambos se sigue el mismo procedimiento de reforma constitucional.<sup>76</sup>

El artículo 135 hace alusión a dos de las formas por las cuales se pueden realizar modificaciones al texto constitucional, la de reformar y adicionar, lo que hace ver una defectuosa redacción en dicho precepto, puesto que el término reforma comprende tres especies, las denominadas reformas propiamente dichas, las adiciones y las supresiones, por tanto, tal error en la redacción se subsanaría con el simple hecho de que el texto estableciera "la presente Constitución puede ser reformada", pues así se estaría haciendo referencia a cualquier tipo de modificación realizada al documento constitucional.<sup>77</sup>

Otra de las características que podemos encontrar dentro del procedimiento de reforma constitucional contenido en el artículo 135 de la Constitución mexicana, es la participación del Congreso de la Unión y las legislaturas estatales quienes en conjunto actúan como el poder revisor de la Constitución, teniendo así una doble función, la primera en la aprobación de las modificaciones que en dado momento

<sup>76</sup> *Op. cit. nota 29, p. 569*

<sup>77</sup> *Arteaga Nava, Etsur, Derecho Constitucional Estatal*, Editorial Porrúa, México, 1988, p. 310

podiesen hacerse al texto constitucional y la segunda cuando actúan como legisladores ordinarios en sus respectivos ámbitos de competencia.

Así también, respecto a su participación dentro del procedimiento de reforma constitucional, en primer lugar le corresponde al Congreso de la Unión votar y en su caso, aprobar las reformas por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, ya sea en la cámara de diputados o en la de senadores, para después turnarlas a las legislaturas de los estados para que estas a su vez la analicen y las voten. Cabe señalar que únicamente se ocupa una mayoría simple para que dicha reforma sea aprobada por las legislaturas locales.

Otro punto a destacar respecto al procedimiento de reforma constitucional en México, es que el artículo 135 no señala quienes tienen la facultad de presentar las iniciativas, así que ante la ausencia de mencionar a quien corresponde esta facultad se ha optado por utilizar de manera análoga el artículo 71 constitucional, el cual faculta al presidente de la república, a los diputados y senadores de Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados presentar leyes o decretos.

De lo establecido en el artículo aquí analizado y como ya se mencionó anteriormente en el tema de la rigidez constitucional, este procedimiento resulta ser rígido, pues es un procedimiento especial diferente al utilizado para reformar las leyes ordinarias, sin embargo, en la práctica parece no serlo, pues el Congreso de la Unión junto con las legislaturas de los estados se han encargado de que en la mayoría de las ocasiones este resulte ser un procedimiento de mero trámite y actualmente se tenga una Constitución en la práctica aparentemente flexible, por la facilidad con la que se aprueban la mayoría de sus reformas.

Ahora bien, el precepto en cita no establece límites al poder revisor de la Constitución en torno a que es y que no es reformable dentro de ella, como si lo disponía la Constitución de 1824, pero a pesar de esto, el poder reformador o

revisor de la Constitución mexicana de 1917, es limitado en cuanto que no puede modificar ciertos aspectos ahí contenidos, ya que son decisiones fundamentales implícitas que por su importancia solo le corresponde al pueblo modificar y no al poder revisor.<sup>78</sup>

Respecto a los límites implícitos o las decisiones fundamentales contenidas en la Constitución, Riccardó Guastini señala

"En ningún caso, puede la reforma constitucional ser llevada hasta modificar los principios supremos de la Constitución existente. Tales principios son límites infranqueables para la reforma constitucional."<sup>79</sup>

Así pues, en las constituciones existen límites explícitos e implícitos a la reforma constitucional. Los primeros son aquellos en donde un ordenamiento constitucional establece expresamente que disposiciones no pueden modificarse por ninguna circunstancia, a los que también se les ha denominado cláusulas pétreas o de intangibilidad, mientras que los límites implícitos **son** aquellas decisiones consagradas en la Constitución que no pueden reformarse, aunque expresamente no se establezca y que se deducen del texto constitucional mediante diversas técnicas interpretativas.<sup>80</sup>

Ricardo Guastini hace alusión a un tercer tipo de límites, a los que denomina lógicos, porque derivan de la estructura lógica del lenguaje constitucional o bien del concepto mismo de Constitución y que son límites propios de cualquier Constitución no de algunas en particular, dentro de los cuales entra el procedimiento de reforma constitucional y los principios supremos que en su

<sup>78</sup> El Dr. Jorge Carpizo señala que las decisiones fundamentales implícitas contenidas en la Constitución de 1917 son el principio de soberanía, los derechos humanos, el sistema representativo, la separación iglesia-estado, la división de poderes, el federalismo, la autonomía municipal y el juicio de amparo. Véase en "La Constitución mexicana de 1917", obra que forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1ª edición, México, 1982 pp. 135 y 280. La obra fue consultada el 3 de Enero del 2016 en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/3841/7.pdf>

<sup>79</sup> Op. cit. nota 7, p. 105.

<sup>80</sup> Guastini, Riccardo, *Estudios de Teoría Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1ª edición, México, 2001, p. 195.



conjunto constituyen la denominada Constitución material, que no es otra cosa más que un conjunto de valores morales o políticos fundamentales que caracterizan el régimen político vigente.

Las limitaciones implícitas del poder reformador de la Constitución, son llamadas así en virtud de que no se encuentran establecidas en ninguna norma positiva, las cuales hacen referencia a aquellos principios y valores constitucionales que no se pueden vulnerar, ya que la prohibición de reforma se produce a partir del espíritu o el fin de la Constitución.<sup>61</sup>

Por último, cabe señalar que dentro del ordenamiento constitucional mexicano, existe una manera diferente al procedimiento instaurado de reforma para poderle hacer modificaciones a sus disposiciones de manera textual, este se encuentra en el artículo 73, fracción III, de la Constitución mexicana, en donde se faculta al congreso de la unión para la formación de nuevos estados dentro de los límites ya existentes.

Dicho precepto constitucional establece aquellos requisitos a través de los cuales se crearan nuevas entidades federativas que formarán parte del territorio mexicano, lo que conllevaría a que se modificara el texto del artículo 43 donde enlista a todos aquellos estados que forman parte de la Federación, por lo que hasta aquí, podemos concluir que dentro del sistema constitucional mexicano existen tres tipos de reformas o modificaciones a la Constitución, comenzando por el procedimiento formal establecido en el artículo 135, mediante una mutación constitucional o a través de la integración de nuevos estados a la federación.

---

<sup>61</sup> Oyarce Martínez, Rafael, *Límite y limitaciones al Poder Constituyente*, Revista Chilena de Derecho, Número Especial

## **2.5. El procedimiento de reforma constitucional en el derecho comparado.**

En el mundo, existen naciones con diversidad de idiomas, cultura, tradiciones y sistema político, entre otros aspectos, tal y como lo es el procedimiento para reformar las constituciones que están vigentes en un determinado país, pues si bien pueden coincidir, la gran mayoría de estos procedimientos varían en ciertos puntos que en su momento pueden llegar a ser determinantes para la aprobación o no de una reforma constitucional.

En tal sentido, en el presente apartado nos enfocaremos a señalar una variedad de procedimientos de reforma constitucional consagrados en diversos ordenamientos constitucionales de países tanto de América Latina, como de Europa, mismos que fueron elegidos de manera discrecional, esto con el objetivo de compararlos y conocer las diferencias, similitudes y semejanzas que guardan con el procedimiento instaurado en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **2.5.1. España.**

Más que una costumbre, ya se ha vuelto indispensable la comparación y el estudio de determinadas figuras jurídicas incrustadas en el sistema jurídico español y dentro del presente trabajo no es la excepción, puesto que se analizará el procedimiento de reforma constitucional de ese país establecido en el título X denominado "De la reforma constitucional" de la Constitución española, prevista en sus artículos 166, 167, 168 y 169, mismos que a continuación se transcriben:

#### **"Artículo 166.**

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

#### **Artículo 167.**

1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se

intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

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

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

#### **Artículo 168.**

1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección 1ª del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

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

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

#### **Artículo 169.**

No podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116.<sup>42</sup>



Primeramente, el artículo 166 establece cuales son los sujetos legitimados para presentar iniciativas de reforma a la Constitución española, pues como bien se puede observar de la redacción del precepto, este remite a lo previsto por el artículo 87 apartados 1 y 2, en donde se faculta al Gobierno, al Congreso, al Senado y a las asambleas de las comunidades autónomas proponer iniciativas legislativas.

Así pues, el precepto mencionado no señala específicamente que estos sujetos tenga la facultad de presentar iniciativas de reforma a la Constitución de España, pues este hace énfasis únicamente a la presentación de alguna iniciativa legislativa por parte de estos, sin embargo, el artículo 166 sin mencionarlos de manera literal en su redacción, les otorga esa potestad, al señalar que la iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos del artículo 87 apartados 1 y

2

<sup>42</sup> Los preceptos constitucionales transcritos, fueron consultados en la página web oficial del Senado de España, el 5 de Enero del 2016 en la siguiente dirección electrónica <http://www.senado.es/web/conocer-senado/hormas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.htm#10>

En el artículo 167 se puede encontrar una de las garantías constitucionales que permite asegurar la supremacía de la Constitución española y esta es la tan debatida rigidez constitucional, la cual concentra dentro del procedimiento para la aprobación de una reforma constitucional cuatro requisitos<sup>83</sup>

1. Aprobación de la reforma por mayoría de tres quintos del Congreso y del Senado.
2. En el caso de desacuerdo entre las Cámaras, creación de una Comisión de composición paritaria de diputados y de senadores
3. Establecimiento de un procedimiento especial para solucionar un nuevo desacuerdo entre las Cámaras sobre el texto elaborado por la Comisión paritaria.
4. Ratificación de la reforma por referéndum, sólo en el caso de que sea solicitada por una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras

En cuanto a lo establecido en el artículo 168, se puede observar un procedimiento de reforma constitucional que podría denominarse extraordinario, aplicable únicamente al supuesto de una revisión total, o a las modificaciones parciales que afecten a los artículos 1 a 9, 15 a 29 y 56 a 65. Por lo tanto, se puede determinar que existen dos procedimientos de reforma a la Constitución española, el ordinario recogido en el artículo 167 y el extraordinario dispuesto en el artículo 168.<sup>84</sup>

Respecto a los dos procedimientos de reforma previstos, se puede apreciar que se deben someter a referéndum, con la diferencia que de que en el

<sup>83</sup> Página web oficial del Congreso de los Diputados de España, sinopsis del artículo 167 realizada por Lidia García Fernández en diciembre del 2003 y actualizada en 2011 por Sara Sierra. Dirección electrónica consultada el 5 de Enero del 2016 en <http://www.congreso.es/conati/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=167&tipo=2>

<sup>84</sup> Página web oficial del Congreso de los Diputados de España, sinopsis del artículo 168 realizada por Lidia García Fernández en diciembre del 2003 y actualizada en 2011 por Sara Sierra. Dirección electrónica consultada el 5 de Enero del 2016 en <http://www.congreso.es/conati/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=168&tipo=2>

procedimiento ordinario este únicamente se llevará a cabo, siempre y cuando las cortes generales lo soliciten, mientras que en el procedimiento extraordinario es obligatorio que se lleve a cabo el referéndum para su ratificación después de haber sido aprobada la reforma por las cortes generales.

Por último, el artículo 169 recoge una prohibición expresa únicamente en cuanto a presentar iniciativas de reforma constitucional en tiempos de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116.

### 2.5.2. Francia.

La Constitución francesa de 1958, regula su procedimiento de reforma en el título XVI el cual se compone únicamente por el artículo 89 mismo que establece lo siguiente:

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

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

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

La Mesa del Congreso será la de la Asamblea Nacional. No podrá iniciarse ni proseguirse ningún procedimiento de reforma mientras sufra menoscabo la integridad del territorio. No podrá la forma republicana de gobierno ser objeto de reforma.<sup>100</sup>

La facultad para presentar iniciativas de reformas a la Constitución francesa recae tanto en el Presidente de la República a propuesta del primer ministro, así como en los miembros del parlamento, para después ser votada por las cámaras y sometida a referéndum para que la modificación sea definitiva, sin embargo, dicho proyecto de reforma no será sometido a referéndum cuando el presidente de la

<sup>100</sup> El precepto constitucional transcrito, fue consultado en la página web oficial del Senado Francés en el idioma español, el 5 de enero del 2016 en la dirección electrónica [http://www.senat.fr/lesadmn/fin/chems/images/ing/constitution-espanol\\_juillet2008.pdf](http://www.senat.fr/lesadmn/fin/chems/images/ing/constitution-espanol_juillet2008.pdf)

república tome la decisión de someterlo al parlamento convocado en congreso, a lo cual, será aprobado solo si se obtiene un mayoría de las tres quintas partes de los votos emitidos. Por último, señalará que no podrá iniciarse ni tramitarse ningún procedimiento de reforma mientras esté menoscabada la integridad del territorio.

Por último, en dicho precepto se establece expresamente una de las llamadas cláusulas de intangibilidad, pues hace mención que la forma republicana de gobierno no podrá ser objeto de reforma.

### 2.5.3. Portugal.

Al igual que en España, en la Constitución portuguesa están previstas dos posibilidades de reforma constitucional reguladas en los artículos 284 a 289. La primera, denominada reforma ordinaria, y se encuentra contemplada específicamente en el artículo 284.1, y se realiza cada cinco años con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados de la asamblea de la república, mientras que la segunda, también denominada extraordinaria, procede cuando se pretende efectuar antes de transcurridos los cinco años desde su última reforma, y cuando lo soliciten los cuatro quintos de los diputados de la asamblea, uno de los concesos más elevados dentro del derecho comparado, tal situación se encuentra regulada en el artículo 284.2 de la Constitución de Portugal.<sup>66</sup>

En la citada Constitución, al igual que la francesa, establece cláusulas de intangibilidad o como literalmente se menciona en su artículo 288, límites materiales respecto a las partes que no se pueden ser objeto de revisión constitucional, mientras que el 289 los límites temporales, los cuales se dan de la

<sup>66</sup> Prada Fernández de Sarriamed, José Luis, *Perspectiva comparada de las últimas reformas y leyes constitucionales en Europa occidental*, Anales de la Facultad de Derecho (Universidad de La Laguna), España, 2003, núm. 20, pp. 183-214.

misma manera que en España, cuando se esté ante un estado de sitio o de excepción.<sup>87</sup>

#### **2.5.4. Italia.**

El procedimiento de reforma a la Constitución italiana, se encuentra establecido en sus artículos 138 y 139 los cuales disponen lo siguiente

##### **\*Artículo 138**

La ley de enmienda a la Constitución y otras leyes constitucionales son adoptadas por cada Cámara en dos votaciones sucesivas a intervalos de no menos de tres meses, y son aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara en la segunda votación [ver Art. 72 c.4]

Las leyes se someten a un referéndum popular de [sede Art. 87 c.6] cuando, dentro de los tres meses de su publicación, dicha solicitud es una quinta parte de los miembros de una Cámara o quinientos mil electores o cinco Consejos Regionales. La ley sometida a referéndum no está promulgada [ver Artículos 73 c.1, c.5-87] si no es aprobada por mayoría de los votos válidos.

No se mantendrá a un referéndum si la ley fue aprobada en la segunda votación por cada una de las Cámaras por una mayoría de dos tercios de sus miembros.

##### **Artículo 139**

La forma republicana no puede ser objeto de revisión constitucional.<sup>88</sup>

Así, el procedimiento de reforma constitucional en Italia, es semejante al establecido en el artículo 89 de la Constitución francesa, pero es, especialmente análogo al procedimiento ordinario instaurado en el artículo 167 de la Constitución de España. En este sentido, la revisión constitucional en Italia, se produce por medio de la aprobación de leyes constitucionales aprobadas por cada una de las cámaras parlamentarias en dos deliberaciones con un intervalo de tres meses, y en la segunda deliberación, por la aprobación de la mayoría de dos tercios, pero si alguna de las dos cámaras lo aprueba únicamente por mayoría absoluta, se puede

<sup>87</sup> Pasquale de Ponte, Enrico, *La Reforma de la Constitución. Un estudio de Derecho Constitucional comparado*, España, 2003, núm. 1, pp. 1-21.

<sup>88</sup> Los artículos transcritos fueron consultados en la página web oficial del Senado de la República de Italia el 5 de febrero del 2016 en las direcciones electrónicas

[http://www.senato.it/10257/saazione=139&articolo\\_numero\\_articolo=138](http://www.senato.it/10257/saazione=139&articolo_numero_articolo=138)

[http://www.senato.it/10257/saazione=139&articolo\\_numero\\_articolo=139](http://www.senato.it/10257/saazione=139&articolo_numero_articolo=139)

solicitar un referéndum de ratificación constitucional y trascurridos tres meses sin que se solicite, entrara en vigor.<sup>89</sup>

Por último, el artículo 139 establece una prohibición en relación a que no se puede modificar la forma republicana del Estado italiano, se trata entonces de un límite expreso. Sin embargo, en Italia, el término "Republica" denota un tipo de organización política en donde el jefe de estado es un órgano colectivo y su mandato es limitado, por lo que partiendo del núcleo central del significado, dicho precepto parece prohibir una reforma en sentido monárquico de los artículos 84 y 85 que establecen la conformación del jefe de estado y su duración, disposiciones que no son inmodificables, sino los principios que ahí se contienen.<sup>90</sup>

### 2.5.5. Colombia.

A lo largo de la historia de la república colombiana se han publicado nueve constituciones, (1821, 1830, 1832, 1843, 1853, 1858, 1863 1886 y 1991) las cuales en su momento buscaron constituirse en una norma rectora de las instituciones y de la sociedad de manera más o menos definitiva, hecho que no se ha logrado, y no solo porque se hayan instituido todas estas constituciones, sino además por el motivo de que en su momento cada una de ellas sufrió alguna determinada reforma.<sup>91</sup>

Ahora bien, en cuanto el procedimiento de reforma Constitucional en Colombia se encuentra consagrado en el título XIII, específicamente en los artículos del 374 al 380, de la Constitución de 1991, procedimiento que la hace ser una de las constituciones a las que se les denomina rígidas, en donde primeramente, en su artículo 374, reconoce a quienes tienen la facultad de

<sup>89</sup> Prada Fernández de Sarriamed, José Luis, op cit. nota 86

<sup>90</sup> Guastri, Ricardo, op cit. p. 196

<sup>91</sup> Ricardo Zúñiga, Gil, *¿Reforma o Supremacía? Una aproximación a la Constitución con especial referencia a Colombia*, en Torres Estrada, Pedro Rubén y Nuñez Torres, Michael (Coords.), *La reforma constitucional, sus implicaciones jurídicas y políticas en el contexto comparado*, Editorial Porrúa, México, 2010, p. 318.



reformarla, señalando específicamente, primero al Congreso, segundo por medio de una asamblea Constituyente y por último al pueblo mediante referéndum.<sup>92</sup>

Posteriormente, en su artículo 375, dispone que el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente podrán presentar proyectos de actos legislativos, y el procedimiento el cual habrá de abocarse, sin mencionar específicamente que los sujetos ahí mencionados, tienen la facultad de presentar iniciativas de reforma a la Constitución, pues en Colombia, históricamente, se ha preferido utilizar la expresión acto legislativo que acto normativo por el cual se le modifica.<sup>93</sup>

Por su parte, el artículo 376 faculta al congreso para que disponga al pueblo la decisión sobre si se convoca a una asamblea constituyente, esto siempre y cuando se haya aprobado mediante ley por alguna de las cámaras, para a su vez, a partir de la elección, quede en suspenso la facultad ordinaria del congreso para reformar la Constitución y la asamblea elegida por el pueblo cumpla con sus funciones.<sup>94</sup>

El artículo 377 hace mención sobre qué tipo de reformas van a ser sometidas a referéndum cuando haya sido aprobadas por el congreso, señalando aquellas que se refieren a los derechos reconocidos en el capítulo 1 del título II al igual que sus garantías, los procedimientos de participación popular, o al congreso, esto siempre que un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral así lo soliciten, por lo tanto, es una facultad exclusiva del pueblo y no del congreso el someter una reforma a referéndum, misma que si no es aprobada por la mayoría de los votantes, esta se entenderá por derogada.<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 320.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 323.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 324.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 322.

El proyecto de reforma constitucional, de acuerdo con lo previsto en el artículo 378, podrá ser aprobado por vía del referéndum con la votación de más de la mitad de los sufragantes y que el número de estos exceda de la cuarta parte del total de los ciudadanos que integran el censo electoral.

### **2.5.6. Chile.**

La Constitución chilena, instaura su procedimiento de reforma en los artículos 127, 128 y 129 dispuestos en su capítulo XV, los cuales establecen cuales son los órganos facultados para presentar iniciativas de reforma, la manera en que se ejerce su función, así como las formalidades y procedimientos para ello.<sup>96</sup>

Primeramente, el artículo 127 hace referencia a aquellas autoridades que están facultadas para presentar iniciativas de reforma constitucional, señalando exclusivamente al Presidente de la República y a cualquier integrante del congreso nacional, con la limitante para estos últimos, de que la moción no podrá ser firmada por más de cinco senadores, ni más de diez diputados conforme a lo establecido en el artículo 65 de dicho ordenamiento constitucional.

Ahora bien, para la aprobación de un proyecto de reforma se pueden presentar dos situaciones; primeramente debe ser aprobada la modificación por las tres quintas partes de los senadores y diputados en ejercicio, siempre y cuando no se traten de modificaciones recaídas sobre los capítulos I, III, VIII, XI, XII o XV, pues en este caso se ocupará de una votación favorable de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Posteriormente, según lo dispuesto por el artículo 128, el Presidente de la República conocerá del proyecto aprobado por las cámaras, teniendo este la

<sup>96</sup> Los artículos señalados, fueron consultados en la página web oficial del Senado de la República de Chile el 5 de febrero del 2016 en la dirección electrónica: [http://www.senado.cl/capitulo-xv-reforma-de-la-constitucion/prontus\\_senado/2012-01-16/110208.html](http://www.senado.cl/capitulo-xv-reforma-de-la-constitucion/prontus_senado/2012-01-16/110208.html)

facultad de rechazarlo total o parcialmente, lo que para tales situaciones si las cámaras insistieran en su aprobación, en cuanto al primer supuesto, de ser aprobado el proyecto nuevamente por las dos terceras partes de los miembros de las cámaras, el presidente deberá promulgar la reforma.

En cuanto al segundo supuesto, las observaciones realizadas por el presidente deberán ser aprobadas por la misma mayoría en ambas cámaras, para devolverlas al presidente y se promulguen. En caso de no ser aprobadas las observaciones, no procederá la reforma únicamente en cuanto a los puntos en discrepancia, al menos de que ambas cámaras la aprueben por los dos tercios de sus integrantes. En ambos supuestos, el presidente puede consultar a la ciudadanía mediante plebiscito, la aprobación o no del proyecto de reforma aprobado por las cámaras.

Así, en caso de que el presidente someta a plebiscito las modificaciones, el artículo 139 dispone que la convocatoria deberá llevarse a cabo dentro de los treinta días siguientes a aquel en que ambas Cámaras insistan en el proyecto aprobado por ellas, sino se hiciera, transcurrido el plazo se promulgará el proyecto aprobado por las cámaras.

Por último, en la Constitución chilena no se prevé su reforma total, por lo que la sustitución de la Constitución por otra, mediante el procedimiento de reforma en ella establecido, bajo principios jurídicos básicos diferentes al de continuidad y estabilidad constitucional, constituye un acto fuera del marco constitucional.<sup>67</sup>

<sup>67</sup> Nogueira Alcalá, Humberto, *Poder constituyente y reforma constitucional: enfoque teórico y concreción práctica al caso chileno*, op. cit. nota 77, p. 354.

### **2.5.7. Similitudes, diferencias y semejanzas.**

Desde una óptica eminentemente comparativa respecto a los procedimientos de reforma constitucional anteriormente analizados, con el establecido en el ordenamiento constitucional mexicano, se pueden resaltar los siguientes aspectos:

- 1) La Constitución mexicana no prevé ningún medio de participación ciudadana para la aprobación de un proyecto de reforma constitucional, como si lo hacen España, Francia, Italia y Colombia con el referéndum y Chile con el plebiscito.
- 2) Las constituciones de Francia, Portugal e Italia, establecen límites expresos sobre las partes que no pueden ser objeto de reforma, como el sistema republicano establecido en los artículos 89 y 19 de las constituciones de Francia e Italia respectivamente, situación que no se da en la mexicana, pues de ella se deducen únicamente límites implícitos.
- 3) La Constitución francesa, a diferencia de la mexicana, si establece expresamente quienes son los sujetos legitimados para presentar iniciativas de reforma constitucional.
- 4) España y Portugal, prevén dos procedimientos formales de reforma constitucional a los que se les ha denominado ordinario y extraordinarios, mientras que la mexicana prevé uno formal y otro de manera indirecta mediante la creación de una nueva entidad federativa.
- 5) La constitución mexicana, a diferencia de las aquí analizadas en cuanto al procedimiento reforma, es la única que somete a votación de las legislaturas locales, la aprobación de una reforma constitucional.

- 6) En la Constitución de España, al igual que la mexicana, los entes facultados para presentar iniciativas de reforma constitucional son los mismos que tienen la facultad de presentar iniciativas de ley.

## CAPÍTULO 3

### ¿Revisión integral o una nueva Constitución mexicana?

Temas: 3.1. ¿Una Constitución muy reformada?; 3.2. Reforma integral de la Constitución.; 3.3. Una nueva Constitución para México.; 3.4. Posicionamiento sobre las posturas.

#### Introducción

Visto desde la práctica y del dinamismo reformador del que ha sido objeto en los últimos tiempos la Constitución mexicana, el procedimiento de reforma constitucional que en ella se prevé, deja muchas dudas respecto si este es suficiente para controlar al órgano revisor de la Constitución, esto en virtud de que tiene el monopolio para realizar adiciones y reformas al texto constitucional mexicano, sin que hasta ahora, exista otro órgano que vigile su actuar.

Así pues, dada **las** circunstancias **de** las constantes modificaciones constitucionales, doctrinistas en la materia ofrecieron propuestas para efectos de agravar el procedimiento de reforma a la constitución mexicana, siendo una de las más fuertes, el referéndum, además del plebiscito o que fuera la legislatura siguiente la que decidiera si se aprobaba o no la reforma, entre otras, como elementos que formarían parte de dicho procedimiento.

Ahora bien, a finales de los años noventa, comenzó a surgir un intenso debate sobre la posibilidad de elaborar una nueva Constitución, o bien, reformarla integralmente, posturas que hasta hoy siguen siendo de debates públicos entre diferentes sectores de la sociedad, incluyendo al órgano revisor de la Constitución, que poco se ha pronunciado al respecto, ya que este sigue reformando de manera constante el máximo ordenamiento normativo, político y jurídico del país bajo el procedimiento establecido.

En tal sentido, este capítulo tiene como objetivo hacer un análisis de las posturas en debate, ya que en cada una de ellas, sus precursores cuentan con argumentos sólidos que hacen ver la necesidad de cambiar de una u otra manera el texto constitucional, pues las legislaturas tanto federales como locales, se han encargado de incorporar cuestiones que nada tienen que ver con el contenido esencial de una Constitución. Así también, primeramente se abordarán desde un estudio estadístico, las reformas que a lo largo de su historia, se le han efectuado a la Constitución de 1917, esto por periodo presidencial.

### **3.1. ¿Una Constitución muy Reformada?**

El 5 de febrero de 1917, se promulgaba el que hasta hoy es el ordenamiento constitucional vigente en los Estados Unidos Mexicanos, el cual reemplazó al de 1857, teniendo así, una nueva Constitución, esto a pesar de que del texto inserto en el rubro de la publicación en el Diario Oficial de la Federación se haya establecido que la primera reformaba a la segunda.

En este sentido, un aspecto muy importante a resaltar respecto a la dinámica reformadora de la Constitución Mexicana, es la intervención del Titular del Ejecutivo Federal en turno dentro del procedimiento de reforma, pues es este quien en su mayoría presenta las iniciativas y al ser su partido quien tiene la mayoría en el Congreso de la Unión y en las legislaturas de los Estados, la gran parte de esas iniciativas llegan a ser aprobadas.

#### **3.1.1. Reformas por periodo presidencial.<sup>19</sup>**

El Presidente de la República que realizó las primeras reformas a la Constitución Mexicana fue Álvaro Obregón, durante su periodo presidencial que

<sup>19</sup> La información desglosada sobre las reformas aprobadas por periodo presidencial, fue obtenida de la página web oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en el link siguiente [http://www.diputados.gob.mx/Leyes/estipio/ref/cpeum\\_per.htm](http://www.diputados.gob.mx/Leyes/estipio/ref/cpeum_per.htm), asimismo se precisa que los datos aquí obtenidos son hasta la fecha de consulta de la página en mención, misma que fue el 7 de marzo del 2016.

abarcó del primero de diciembre de 1920 al 30 de noviembre de 1924, en donde se reformaron 8 artículos, entre ellos el décimo cuarto transitorio.

Consecuentemente, siguió el periodo presidencial de Plutarco Elías Calles Campuzano, mismo que estuvo en el cargo del primero de diciembre de 1924 al 30 de noviembre de 1928, tiempo en el que se reformaron 17 artículos, incluyendo el 73 que se modificó en dos ocasiones durante ese mismo periodo.

En los periodos presidenciales en los que menos se reformó la Constitución, fueron en el de Emilio Portes Gil (5 de febrero de 1930 al 5 de septiembre de 1932) y Adolfo Ruiz Cortines (Primero de diciembre de 1952 al 30 de noviembre de 1958), periodos en los cuales se modificaron únicamente dos artículos, mismo que en el de Pascual Ortiz, (5 de febrero de 1930 al 4 de septiembre de 1932) quien en poco más de dos años en el cargo, reformó dos artículos, dos veces cada uno.

Asimismo, durante el periodo presidencial de Abelardo L. Rodríguez, (4 de septiembre de 1932 al 30 de noviembre de 1934) se reformaron diecinueve artículos, dentro de los cuales, el 73 se reformó en cuatro ocasiones, dos veces en cada uno de los años que duró en el cargo.

Consecuentemente, con Lázaro Cárdenas del Río, (Primero de diciembre de 1940 al 30 de noviembre de 1946) ya con un periodo presidencial de cinco años, se reformaron trece artículos y de igual manera, el 73 fue el que más se reformó, pues este sufrió durante este periodo tres modificaciones, llevándose a cabo dos en un mismo año. Manuel Ávila Camacho, (Primero de diciembre de 1940 al 30 de noviembre de 1946) durante su periodo presidencial siguió con la misma tendencia, pues este reformó en seis ocasiones el artículo 73, y un total de 13 artículos en 5 años.



El Presidente Miguel Alemán Valdés (Primero de diciembre de 1946 al 30 de noviembre de 1952) durante el subsecuente periodo, se reformaron dieciocho artículos, de los cuales destacan nuevamente el 73 que fue modificado en tres ocasiones y el 27 en dos ocasiones, siendo los más reformados durante este periodo presidencial.

Con solo nueve artículos reformados durante el periodo presidencial de Adolfo López Mateos, es uno en los que menos modificaciones se realizaron a la Constitución, además que en este no se realizó ninguna al 73, mas no sucedió lo mismo con el 27, pues este si sufrió dos modificaciones, misma cantidad que en el periodo anterior.

En el periodo presidencial de Gustavo Díaz Ordaz (Primero de diciembre de 1964 al 30 de noviembre de 1970) se modificó en tres ocasiones el artículo 73, y en total fueron diecisiete los artículos reformados, más sin embargo, lo más relevante de este periodo en cuanto a las reformas a la Constitución, fue la modificación que se le realizó al artículo 135, el cual consagra el procedimiento de reforma constitucional, misma que ha sido la única que se ha realizado en los ya casi cien años de estar vigente.

En el periodo presidencial de Luis Echeverría Álvarez, (Primero de diciembre de 1970 al 30 de noviembre de 1976) a diferencia de los anteriores, aumentaron considerablemente las modificaciones constitucionales a diferencia de lo periodos anteriores, pues ya tan solo en este periodo fueron cuarenta las reformas totales realizadas<sup>99</sup> siendo los artículo 27, 73 y 123 los que más cambios sufrieron.

Con treinta y cuatro modificaciones, el periodo presidencial de José López Portillo y Pacheco, fue el segundo que menos modificaciones sufrió a partir de

---

<sup>99</sup> De aquí en adelante, ya no se hablará de artículos reformados, sino de reformas totales, pues existen artículos que en su mayoría fueron reformados dos o más ocasiones durante un mismo periodo presidencial

1970, pues ya con la alternancia partidista en el Ejecutivo Federal, Vicente Fox Quezada (Primero de diciembre de 2000 al 30 de noviembre de 2006) fue el que menos reformó la Constitución, pues este en total le realizó solo treinta y un reformas, siendo el artículo 73 el que más sufrió, con siete.

Durante el periodo del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, (Primero de diciembre de 1982 al 30 de noviembre de 1988) la cantidad de reformas se disparó aún más, pues en este hubo sesenta y seis modificaciones a la Constitución, once más que en el periodo de Carlos Salinas de Gortari, (Primero de diciembre de 1988 al 30 de noviembre de 1994), donde hubo cincuenta y cinco. Con Ernesto Cerdillo Ponce de León, (Primero de diciembre de 1994 al 30 de noviembre del 2000) durante su periodo presidencial, se realizaron la ya exagerada cantidad de setenta y siete reformas constitucionales, sin embargo con Felipe Calderón Hinojosa, (Primero de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012) cuando se pensaba que seguiría la tendencia de su antecesor, aumento casi el doble la cifra, siendo ciento diez las modificaciones realizadas al texto constitucional.

El primero de diciembre del 2012, llegó a la presidencia de la república Enrique Peña Nieto, el cual hasta el 29 de enero del 2016, en tan solo cuatro años después de tomar posesión en su cargo, se ha modificado en 145 ocasiones el texto constitucional, superando en gran cantidad el periodo inmediato anterior; se debe de tomar en cuenta, que un quedan poco más de dos años para que culmine su periodo presidencial, por lo que la cifra muy probablemente puede aumentar considerablemente.

### **3.2. La reforma integral a la Constitución mexicana.**

Juristas, académicos y dirigentes políticos, en los últimos años han planteado la posibilidad de crear una nueva Constitución para el estado mexicano, lo que ha provocado que se convoquen a foros para tratar esa posibilidad, o bien,

reformular integralmente la de 1917, este último tema del que nos enfocaremos a hablar exclusivamente en este apartado.

Ahora bien, ¿Qué podemos entender por *reforma integral*?, este cuestionamiento resulta interesante resolverlo en virtud de que hay quienes sostienen que acceder a esta propuesta, sería prácticamente lo mismo que elaborar una nueva constitución, sin embargo, los que sostienen esta tesis de la reforma integral, otorgan propuestas que **no** configuran la elaboración o la creación de un nuevo texto constitucional, pues esto último resulta ser más complejo por todos los aspectos jurídicos, políticos, sociales y culturales que lleva implícitos.

Así pues, se señala que la Constitución mexicana carece de un diseño que permita su aplicación clara y eficaz, ya que en su contenido se pueden observar contradicciones, falta claridad en algunos de sus preceptos, pero sobre todo, inconsistencia en su estructura, defectos que sirven como argumento para afirmar que el texto constitucional tiene que ser revisado y reestructurado.

En este sentido, cabe destacar que dicha revisión integral o reforma estructural no puede llegar a cambiar partes fundamentales de la estructura orgánica de la Constitución, ya que si bien dentro de esta no existe ninguna cláusula de intangibilidad que impida que se reforme alguno de sus preceptos, esto no necesariamente implica que todo sea reformable mediante el procedimiento consagrado en el artículo 135, ya que como bien lo dice Guastini:<sup>100</sup>

"Una cosa es modificar la Constitución —se puede decir— sin alterar la identidad, o sea los principios "supremos" que la caracterizan y la distinguen de otras Constituciones; otra cosa es introducir una nueva Constitución, caracterizada por principios supremos diversos de los de la Constitución precedente. En ningún caso puede la reforma constitucional ser utilizada para modificar los principios supremos de la Constitución existente."

<sup>100</sup> Guastini, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional*, México, Fontamara, 2001, p. 271

Dentro de los textos constitucionales anteriores al de 1917, ya se consagraban principios que eran y siguen siendo parte fundamental en la estructura del estado mexicano, los cuales desde un aspecto histórico y cultural son irreformables, como principio de soberanía nacional y el división de poderes previstos en los artículos 39 y 41 respectivamente, el de supremacía constitucional, además del catálogo de derechos fundamentales, a que diferencia de los anteriores si puede ser reformado, siempre y cuando los derechos ya consagrados sean para maximizarlos.

Una de las propuestas que se otorga para que la constitución mexicana sea reformada integralmente, a través del procedimiento consagrado en el artículo 135, es el de crear leyes orgánicas constitucionales, esto con el argumento de que el texto constitucional contiene infinidad de cuestiones reglamentarias que nada tienen que ver con el contenido de una Constitución, y se trae a colación el contenido del artículo 41, el cual reglamenta los tiempos de radio y televisión que serán destinados a los partidos políticos nacionales durante los procesos electorales en el país.

Desde el punto de vista de los impulsores de esta propuesta, el establecimiento de leyes constitucionales orgánicas al sistema jurídico mexicano, traería primeramente una mayor estabilidad en el contenido de algunas leyes, que por razón de materia están dotadas de un significado especial, y por otro lado, provocaría que la parte del contenido constitucional que se desahogue en estas leyes, simplificaría el ordenamiento y así evitar reformarlo constantemente.<sup>101</sup>

Diego Valadez señala que las reformas y adiciones, han tenido como resultado, el desorden y la falta de técnica y sistemática en diversos artículos, se

<sup>101</sup> Sepúlveda Iguñez, Ricardo, Una propuesta para el establecimiento de leyes orgánicas constitucionales en México, Cuestiones constitucionales, num. 15, julio-diciembre 2006

Bien no se trata de errores graves, la elaboración de un texto renovado debe corrigérselos, ya que en el actual se pueden encontrar.<sup>104</sup>

1. Presencia de disposiciones duplicadas.  

Tal es el caso de los requisitos para ocupar diversos cargos públicos, no se debe de ser menor de según cual religión, pues el artículo 130 ya establece de manera general, que dichos ministros no pueden ocupar estos cargos, lo que deja en claro que bastaría la norma general del artículo 130 y el comentario sistemático del texto constitucional para resolver tal situación.
2. Uso invariable e inconsistencia de la terminología.  

Un ejemplo de esto se puede encontrar en el artículo primero cuando utiliza el término derechos humanos, mientras en el 18, de hace alusión a los derechos fundamentales, aunque no son equivalentes dice el autor.
3. Dependencia en el alcance y profundidad de la regulación.  

Al respecto, se hace alusión a la composición, competencia y funciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuya extensión supera las mil palabras, así también, la regulación de la justicia laboral y militar, lo que refleja los distintos momentos en que se introdujeron dichas disposiciones, ya que las últimas provienen desde 1917, mientras que la primera se reintrodice en tres etapas, 1998, 2007 y 2014.
4. Desorden y falta de sistema en la materia regulada en los artículos constitucionales.  

Respecto a esta situación, hay artículos que regulan temas separados, hay otros que desgranan temas comunes que podrían agruparse en un solo artículo, defecto que es realizado del curso de las modificaciones realizadas, en ninguna de las cuales se toma la decisión de hacer una revisión de todo el contenido del texto de la Constitución.
5. Deficiente ubicación de las disposiciones constitucionales.  

Este defecto, radica en la presencia de disposiciones que no solo se encuentran mal ubicadas en uno de los artículos, sino también en el capítulo o libro que se le ha asignado.<sup>105</sup>

En este tenor, Diego Valadez señala que más que una nueva Constitución, cabría pensar en la utilidad de una revisión sistemática del actual texto constitucional, esto con la finalidad de darle unidad técnica y un estilo propio, el cual ha perdido con las constantes reformas, esto implicaría, su reordenación, organizarla de una manera tal que el contenido de sus disposiciones tengan más

---

<sup>104</sup> Valadez, Diego, *Hacia la reordenación y consolidación del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

coherencia y uniformidad, además, de que con la creación de las leyes orgánicas constitucionales, reduciría su contenido, al menos en las partes reglamentarias.<sup>103</sup>

La estrategia para reformar íntegramente la Constitución, se basa en tres aspectos, primeramente su reorganización, después su reducción y como punto culminante la creación de leyes constitucionales, que para algunos autores, el principal objetivo de introducir las mencionadas leyes al ordenamiento jurídico mexicano, es el de estatuir las como leyes de desarrollo de los preceptos constitucionales, las cuales contarían con mayor rigidez que las ordenanzas respecto al procedimiento para ser reformadas.<sup>104</sup>

Jorge Carpizo, de igual manera propone como parte de la reforma integral a la Constitución mexicana, la instauración de leyes constitucionales u orgánicas, además de una revisión integral gramatical y técnica, así como la introducción de la iniciativa popular y el referéndum al procedimiento de reforma constitucional, en cuanto a las leyes orgánicas, estas deben de gozar de protección especial, estando jerárquicamente por debajo de la constitución y por encima de las leyes ordinarias, federales y locales, pero en un plano de igualdad a los tratados internacionales.<sup>105</sup>

Como se puede apreciar, la idea de la creación de leyes orgánicas está presente dentro de las propuestas para una reforma integral, sin embargo, dicha propuesta trae consigo inconvenientes que harían difícil su instauración dentro del ordenamiento jurídico mexicano, pues según uno de los impulsores de dicha propuesta ocasionaría.<sup>106</sup>

<sup>103</sup> Fix Fierro, Héctor, *Engordando la Constitución*, Revista Nexos, 2014

<sup>104</sup> Fix Zamudio, Héctor, *Hacia una nueva constitucionalidad. Necesidad de perfeccionar la reforma constitucional en el derecho mexicano. Las leyes orgánicas*.

<sup>105</sup> Carpizo, Jorge, *La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad*, óp cit Nota 28.

<sup>106</sup> Sepúlveda Iguarán, Ricardo, *Una propuesta para el establecimiento de leyes orgánicas constitucionales en México*, Cuestiones constitucionales, núm. 15, julio-diciembre 2006

- 1- *Un conflicto de leyes por razón de jerarquía y materia.*
- 2- *Dispersión del contenido constitucional.*
- 3- *La modificación radical al sistema actual de fuentes del derecho.*
- 4- *Dificultaría el procedimiento legislativo.*

Desde esta perspectiva, la idea de reforma integral a la Constitución no queda del todo clara, puesto que si bien la propuesta va enfocada a modificar el texto constitucional mediante el procedimiento que ella prevé para ese fin, con la instauración de las leyes constitucionales, también se modificaría todo el ordenamiento jurídico mexicano, lo que implicaría no solo reorganizar la constitución, sino también la mayoría de las leyes secundarias o reglamentarias, como por ejemplo la Ley Federal del Trabajo o la Ley Agraria, por mencionar algunas, las cuales su reglamentación depende directamente de un precepto constitucional.

Ahora bien, en el hipotético caso de que por cualquiera de las propuestas se reformara la Constitución de manera integral, esto no garantizaría que las reformas a ella no se seguirán haciendo como hasta ahora, y se hace mención de esto en virtud de que el argumento fuerte versa sobre la constante modificación al texto constitucional, pero si hay algo seguro, es que las reformas se seguirán dando, ¿de manera constante como hasta ahora?, eso es algo incierto, pero se debe dejar en claro, que si hoy en día en México se tiene una Constitución que ha perdurado a lo largo de ya casi cien años, es porque esta, se ha venido actualizando por medio del procedimiento de reforma en ella previsto, a diferencia de una gran parte de los países de América Latina, los cuales han tenido que acudir a convocar poderes constituyentes para la creación de una nueva Constitución.

Salvador Carmona Valencia, afirma que la constitución mexicana, enfrenta una disyuntiva insoslayable, respecto al debate vertido sobre la nueva Constitución o la reforma integral, disyuntiva que en la actualidad resulta ser más un problema de lucha del poder y de negociación política que de técnica jurídica y afirma que la supervivencia de la Constitución de 1917, está íntimamente ligada al

sistema político del país, sosteniendo que es más factible una reforma integral o de carácter gradual que una nueva Constitución, esto en razón de que existen principios e instituciones jurídicas nuevas que se encuentran en un proceso de consolidación, además de que el sistema político mexicano está modificándose sensiblemente, y un punto de armo todavía es incierto, ya que aún no se han logrado los consensos para que surja un nuevo orden constitucional, lo que provoca que la actual Constitución, crezca en su valor como punto de unión.<sup>107</sup>

### 3.3. La propuesta de una nueva Constitución para México.

No son pocos los que plantean la necesidad de elaborar una nueva Constitución que regule el sistema jurídico mexicano, esto por lo longeva que se ha vuelto la de 1917, la ya a cien años de su promulgación, es la que más tiempo ha estado vigente en el territorio nacional, ya que las anteriores a ella, la de 1957 tubo sesenta años de vigencia y anterior a esta, la de 1924, que fue reemplazada por las siete leyes constitucionales de 1936.

Desde un contexto histórico, la Constitución de 1917 no es más que una serie de reformas a la de 1857, incluso, así se nos hace saber en el rubro de la primera, sin embargo, a pesar de que muchas disposiciones hoy vigentes en el texto constitucional, ya formaban parte de ordenamientos constitucionales anteriores, si fue verdaderamente una nueva Constitución, puesto que fue elaborada por un poder constituyente al que se le denomina originario, el cual es el único facultado para crear por primera vez una constitución como documento fundante de un estado o nación.

Desde el punto de vista de Manuel González Oropeza, hoy contamos con una Constitución con las mismas deficiencias que tenía la de 1857, cuando los constituyentes de Querétaro la reemplazaron por la de 1917, a la cual, la realidad

<sup>107</sup> Carrón Valencia, Salvador, *Hacia un nuevo sistema político y constitucional*, Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 8, enero-junio, 2003



la ha desbordado, lo que conlleva expedir una nueva Constitución para las futuras generaciones y así adaptarla a la realidad del siglo XXI.<sup>108</sup>

En palabras de Jorge Carpizo, la creación de una nueva Constitución, reviste una importancia excepcional, esto en razón de que:

"El cambio de una Constitución es algo extraordinariamente serio, a grado tal que en muchos países su historia moderna suele estudiarse a través de los lapsos en que estuvo vigente una Constitución, porque ella representa la mejor síntesis política, social, económica y jurídica del país en una época determinada, incluso esa afirmación es válida en Constituciones longevas, a las cuales se las divide en ciclos, sin importar que sean reformadas a través del procedimiento formal o que se actualicen primordialmente a través de los diversos aspectos de la mutación constitucional, por ejemplo, las Constituciones de Estados Unidos, Gran Bretaña o Argentina."<sup>109</sup>

La creación de un nuevo texto constitucional, no resulta ser nada sencillo, puesto que conllevaría convocar a un nuevo poder constituyente, postura que para Miguel Carbonell es muy atendible, ya que de la experiencia comparada, se demuestra que las transiciones a la democracia que ha culminado exitosamente se han otorgado nuevas constituciones. sin embargo, para el caso de México, la dificultad de llevar con éxito esta propuesta radica en convocar al constituyente, puesto que los desacuerdos entre partidos políticos, posiciones encontradas y los cálculos electoralistas de los dirigentes partidistas, no ofrecen muchas esperanzas para poder afrontar con éxito la redacción de una nueva constitución.<sup>110</sup>

En este sentido también se pronuncia el Dr. Carpizo al responderse este cuestionamiento; ¿En México ha llegado la hora de transitar a una nueva Constitución?:

<sup>108</sup> González Oropeza, Manuel, *Una nueva Constitución para México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

<sup>109</sup> Carpizo Jorge, *¿Se necesita una nueva constitución para México? Algunas reflexiones y seis propuestas*, Cuestiones Constitucionales, revista mexicana de derecho constitucional, núm. 24, enero-junio 2011.

<sup>110</sup> Carbonell, Miguel, *La Constitución de 1917 hoy: cinco retos inmediatos*, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 50.

"No lo considero así, porque éste no es un problema técnico o académico, sino de la realidad política y social. Un país hace suya una nueva Constitución cuando tiene que hacerla, se quiera o no, se considere que el momento es el adecuado o no, y lo mismo va a acontecer en el nuestro: habrá una nueva Constitución cuando la realidad la requiera y la necesidad obligue a ello."<sup>111</sup>

Este, resulta ser uno de los principales argumentos para sostener la inviabilidad de la elaboración de una nueva Constitución, además del jurídico, pues hay quienes señalan imposible llevarla a cabo, esto porque dentro del actual texto constitucional no existe un procedimiento constitucional específico para ese fin, sin embargo los impulsores de la propuesta sostienen lo contrario.

Así pues, otra de las opiniones más comunes dentro de la doctrina constitucional, consiste en señalar que el procedimiento de reforma constitucional establecido en el artículo 135, no permite modificar totalmente la Constitución, sin embargo, para los defensores de esta propuesta, dicho objetivo se puede lograr mediante la convocatoria de un Congreso Constituyente, lo que exigiría, a diferencia de la de 1917, encontrar un procedimiento democrático y jurídico que permita de manera profunda legitimarla, y ese método no es otro que el de la apelación a la soberanía popular.<sup>112</sup>

De lo anterior, si bien se puede solventar la falta de disposición expresa de un procedimiento por parte la misma constitución para elaborar una nueva con convocar un poder constituyente, se cae nuevamente en el problema del consenso político que pudiera haber entre los actores que integren dicho poder, pues como ya se dijo, la realidad política y social del país, no permitiría la aprobación de un nuevo texto constitucional.

Ahora bien, la simple convocatoria a un Congreso Constituyente, por sí solo no acarrea una solución democrática, ya que mientras las circunstancias

<sup>111</sup> Carpizo Jorge. *¿Se necesita una nueva constitución para México? Algunas reflexiones y seis propuestas.* Op. Cit. Nota 109

<sup>112</sup> Cárdenas, Jaime. *Cuatro reflexiones en torno a una nueva Constitución*

políticas no aseguren el establecimiento de procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones, así como mecanismos de control al poder, la transición democrática de la que tanto se habla con la elaboración de la nueva Constitución, siempre será decisión de las mayorías y no por las necesidades reales del país y su sociedad.

En el 2013, a un año de haber tomado posesión al actual Titular del Poder Ejecutivo, llamó a un consenso a todas las fuerzas políticas, mismo que fue denominado "Pacto por México", en el cual, algunas fuerzas políticas opositoras al partido político del presidente, pactaron aprobar las llamadas reformas estructurales a la Constitución, respecto a cuestiones energéticas y educativas, mismas que habían estado varadas.

Dicho pacto, solo sirvió para la aprobación de las mencionadas reformas, ya que poco tiempo después se dio la ruptura del mismo, el cual, resultó trascendental, puesto que las diferentes fuerzas políticas se encontraban unidas para lograr un mismo fin, el de aprobar mediante agendas, diversas reformas constitucionales que según el discurso, serían benéficas para la sociedad.

### **3.4. Posicionamiento sobre las posturas.**

Dentro del debate surgido por las posturas que sostienen que es necesario la reforma integral, o en su caso, elaborar una nueva Constitución, hay quienes no consideran necesario, ninguna de estas dos propuestas, ya que si la Constitución mexicana ha logrado perdurar tanto tiempo, es gracias a su dinamismo reformador, una característica que debe de estar siempre presente dentro de un ordenamiento normativo para efectos de que pueda ser adaptable a las necesidades de la sociedad a la que está rigiendo.

En este sentido, hay quienes proponen controles jurídicos entre poderes que sean eficaces, ya que si bien se han instaurado, aun su eficacia no es plena,

lo cual se debe a razones extrajurídicas, que no se superan con reformas ya que en palabras de Caria Huerta Ochoa:<sup>113</sup>

"Las respuestas a la falta de ejercicio de las funciones de control son más bien de orden político, que consecuencia de un deficiente diseño institucional"

Así, desde otra perspectiva, la dinámica de reformas a la Constitución, se analiza desde el punto de vista estadístico, tal y como se hizo en párrafos precedentes, sin embargo, las reformas no deben analizarse de tal manera, pues esto provoca que se piense que nuestra Constitución es ineficaz, por los constantes cambios que sufre, el análisis de dichos cambios, tiene que hacerse en lo individual de cada una de las reformas, y ver si esa son eficaces o no, porque al final de cuentas, no todas las reformas han sido únicamente con el ánimo de seguir acrecentando esa estadística, ya que han sido muy benéficas para todos los sectores del país, tal y como lo es la reforma en materia de derechos humanos y en materia de amparo de junio de 2011

En este sentido, reformar integralmente o crear una nueva Constitución, no es garantía de que no siga el mismo camino por el que ha transitado la Constitución de 1917, lo que si hay que tomar muy en cuenta, es el cumplimiento y la eficacia de cada una de las reformas que se realicen, las cuales, siempre deben ir enfocadas a resolver los problemas actuales del país, irse adaptando a las necesidades sociales, y porque no, ser visionarias y prevenir situaciones que en un futuro puedan presentarse.

---

<sup>113</sup> Véase en, *Mecanismos constitucionales para el control del Poder Político*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 11-13

## CAPITULO 4

### **El control jurisdiccional de la reforma constitucional y las sentencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Temas: 4.1. Sistemas de control constitucional, 4.2. El control judicial de las reformas a la Constitución mexicana por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; 4.3. Control de las reformas constitucionales, el amparo y la acción de inconstitucionalidad.

#### **Introducción**

La justicia constitucional, en la actualidad se ha convertido en la principal herramienta que tiene toda persona para la protección de sus derechos fundamentales otorgados en las constituciones ante posible violaciones por parte de los poderes públicos; para tal circunstancia, existen los llamados medios de control constitucional, los cuales tienen como objetivo salvaguardar la supremacía de la Constitución y garantizar la protección de los derechos fundamentales ahí consagrados, tal es el caso del juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional, entre otros.

Sin embargo, no obstante de la existencia de los mencionados medios de control constitucional instaurados en el sistema jurídico mexicano, como mecanismos protectores de los derechos fundamentales y de la supremacía constitucional, dentro de la doctrina constitucional, para algunos juristas existe un análisis pendiente de trascendencia, y este es el referente al control judicial del procedimiento de reforma constitucional.

Se dice lo anterior, en virtud de que en Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, cuando actúan como órgano reformador de la Constitución durante el proceso de reforma y aun consumada la misma, no se puede ejercer ningún tipo de control respecto a ese actuar, por lo que todo lo realizado por dicho órgano, no puede ser impugnado o modificado por algún otro

órgano del estado; es así entonces, que dentro de este capítulo se analizará el tema de control jurisdiccional de la reforma constitucional y su viabilidad para poder instaurarla en el sistema jurídico mexicano, como ya se hace en algunos países de Latinoamérica, como Perú y Colombia.

#### **4.1. Sistemas de control constitucional.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando analiza la constitucionalidad de una norma general de menor jerarquía a la Constitución, puede conocer específicamente la acción de inconstitucionalidad o en casos de relevancia del juicio de amparo en revisión, para los cuales se sigue el procedimiento regulado en la misma Constitución y en sus correspondientes leyes reglamentarias.

Sin embargo, en el sistema jurídico mexicano no se tiene un mecanismo en específico que mediante el cual, un órgano jurisdiccional pueda conocer de impugnaciones de reformas constitucionales ya aprobadas, pues como ya se suscribió en párrafos que anteceden, el poder revisor de la Constitución está sujeto al mismo procedimiento de reforma establecido en el artículo 135 y en los límites implícitos que ella misma prevé.

Así pues, dentro de la doctrina constitucional se advierte que existen dos sistemas de control constitucional, el concentrado y el difuso.

El primero surgió en la Constitución de Austria de 1920, con el cual también surgió en Tribunal Constitucional austriaco y se caracteriza porque un único órgano, independiente del poder Judicial, mediante un proceso especializado analiza la constitucionalidad de las leyes, mismo que al resolverse, los efectos de sus sentencias son generales, resultando en dado caso de que la norma:

impugnada sea declarada inconstitucional su anulación y su expulsión del ordenamiento jurídico.<sup>114</sup>

En cuanto al segundo de los modelos, adoptado en Norteamérica en el famoso caso *Marbury vs Madison*, resuelto por el Juez Marshal, todos los jueces pueden conocer de constitucionalidad de leyes y una vez declarada la inconstitucionalidad, esta no es expulsada del sistema jurídico, solo se desaplica al caso concreto.

Los referidos controles pueden aplicarse de tres formas diferentes, tal y como a continuación se describe.<sup>115</sup>

1. *A posteriori* y en concreto: se otorga a todos los jueces en el ámbito de sus correspondientes competencias y no produce efectos generales, lo que significa que la ley declarada inconstitucional seguirá aplicándose, a excepción de cuando se resuelva por un órgano superior, pues este si será obligatorio.
2. *A priori* y en abstracto: implica que el órgano jurisdiccional realice el análisis de inconstitucionalidad antes de que la ley entre en vigor, cuando esta es inconstitucional, no entra en vigor; sin embargo, en muchas ocasiones la inconstitucionalidad no puede identificarse tan bien como cuando se aplica la ley al caso concreto.
3. *A posteriori* y en abstracto: no impide la vigencia de una ley inconstitucional, pero al analizarla, si esta resulta ser inconstitucional deja de formar parte del sistema jurídico y le corresponde a un Tribunal Constitucional examinar en abstracto y de manera prioritaria su

<sup>114</sup> Cossío, José Ramón, *Sistemas y modelos de control constitucional en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>115</sup> Rodríguez Piñero y Bravo Ferrer, Miguel, *El Tribunal Constitucional español*, en *Tribunales Constitucionales y defensa del orden constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp 9-27

compatibilidad con la Constitución, al margen de su aplicación al caso concreto.

En este sentido, en lo que respecta al sistema jurídico mexicano, el control constitucional es realizado de manera concentrada por el Poder Judicial de la Federación mediante el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

No obstante lo anterior, con la reforma en materia de derechos humanos del 2011, se determinó que todos los tribunales pudieran hacer control difuso de la constitucionalidad de las leyes, y en su caso inaplicarlas si estas eran contrarias a lo dispuesto por la Constitución, siempre y cuando se traten de normas de menor jerarquía.

#### **4.2. El control judicial de las reformas a la Constitución mexicana por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a lo largo de ya casi veinte años, ha venido desarrollando una doctrina jurisprudencial respecto al control de las reformas a la Constitución mexicana, dejando precedentes que hasta la fecha resultan ser contradictorios. Así pues, el máximo órgano jurisdiccional en México, quien a su vez, también en los últimos años ha hecho las funciones de un Tribunal Constitucional, se ha valido de tres instrumentos de control constitucional<sup>118</sup> para abordar el tema del control a las reformas constitucionales, resolviendo de diversas maneras en cada uno de estos, tal y como se analizará a continuación.

##### **4.2.1. Reformas en materia política; Juicio de amparo.**

El primer antecedente que se dio por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la impugnación de una reforma constitucional ya

<sup>118</sup> Juicio de amparo, acción de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.



aprobada por el poder reformador de la Constitución, fue el caso planteado por Manuel Camacho Solís, cuya resolución sentaría las bases referente a una doctrina jurisprudencial que afirmaba que el órgano revisor de la Constitución, no era un poder ilimitado o exento de control<sup>117</sup> al emitir la siguiente tesis aislada:

**REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN: PROCEDE POR VIOLACIÓN A DERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON GARANTÍAS INDIVIDUALES.**

La interpretación del contenido del artículo 73, fracción VII, en relación con jurisprudencias sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lleva a determinar que, por regla general, el juicio de amparo en que se pretendan deducir derechos de naturaleza política es improcedente, siendo excepción a lo anterior la circunstancia de que el acto reclamado, además de tener una connotación de índole política, también entrañe la violación de derechos subjetivos públicos consagrados en la propia Carta Magna. Por tanto, tratándose de ordenamientos de carácter general con contenido político-electoral, incluidos los procesos de reforma a la Constitución, para la procedencia del amparo se requiere necesariamente que la litis verse sobre violación a garantías individuales, y no solamente respecto de transgresión a derechos políticos, los cuales no son reparables mediante el juicio de garantías.<sup>118</sup>

Como se puede advertir del rubro y del texto de la tesis anterior, el amparo únicamente era procedente contra el proceso de creación, lo que significaba que su revisión por parte del órgano judicial se basaría en la manera por la cual se aprobaba la reforma, esto es, que se respetaran las reglas ya establecidas en el procedimiento de reforma constitucional instaurado en la misma Constitución.

El asunto planteado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no fue en sí resolver el fondo del mismo, pues de esto se encargó el Juzgado de Distrito ante el cual se planteó, por lo que la corte se pronunció, fue únicamente sobre la admisibilidad o no del amparo promovido por Manuel Camacho Solís.

Respeto al anterior criterio, del análisis de la sentencia que dio su origen, se desprende que la Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa del Distrito

<sup>117</sup> Fernández Rodríguez, José Julio, *La Suprema Corte Mexicana y el núcleo intangible de la Constitución*, Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Num. 22, enero-junio 2010.

<sup>118</sup> Tesis Aislada Tesis P. LXIII/99, de la Novena Época, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Tomo X, en Septiembre de 1999.

Federal<sup>115</sup>, a quien por razón de turno le tocó conocer del asunto, lo registró bajo el número de amparo 207/1996, el cual, el treinta de agosto del mismo año, dictó el auto en el que desechó la demanda por notoriamente improcedente.

Así, los actos que reclamó Manuel Camacho Solís a las autoridades señaladas como responsables en su demanda de amparo<sup>116</sup>, fueron el proceso legislativo que terminó con la aprobación de la reforma al artículo 122 de la Constitución Mexicana, así como su contenido, los cuales, la Juez de Distrito señaló como actos no comprendidos dentro de las hipótesis de la procedencia del amparo, señalando además, que el juicio de amparo al es medio de defensa más eficaz de la Constitución, por lo cual, resultaba contra toda lógica jurídica que se pretendiera utilizar ese medio para reclamar y en su caso destruir la Constitución.

Inconforme con la determinación, el quejoso interpuso recurso de revisión, a quien por razón de turno, le tocó conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el Distrito Federal, quedando registrado con el número de boca penal 3272/1996, sin embargo, a solicitud del quejoso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerció su facultad de atracción a fin de conocer y resolver el amparo en revisión 2696/1996.

<sup>115</sup> Acabamientos Ciudad de México

<sup>116</sup> 1.- *Congreso de la Unión, en su doble carácter (Cámara de Diputados y Senadores); el acto por virtud del cual, la Cámara de Diputados de dicho Congreso aprobó, como Cámara de origen y en el proceso legislativo, la iniciativa de reformas a la Constitución General de la República presentada el veintiséis de mil novecientos noventa y seis, así como, el acto por el cual la Cámara de Senadores, el primero de agosto del mismo año, aprobó, como Cámara revisora y parte del proceso legislativo, la iniciativa de reformas constitucionales señaladas.*

2.- *Las Legislaturas de los Estados que conforman la Federación, la aprobación de las reformas constitucionales mencionadas, consignadas en el decreto aprobatorio correspondiente, reformas que le fueron enviadas para tal efecto por el Congreso de la Unión.*

3.- *La Comisión Permanente del Congreso de la Unión, El cómputo los votos aprobatorios por las Legislaturas de los Estados realizado el veintuno de agosto de mil novecientos noventa y seis, así como la declaración de la misma fecha en el sentido de haber sido aprobadas las supuestas reformas constitucionales y el decreto que contiene el cómputo y declaración, publicados en el Diario Oficial de la Federación.*

4.- *Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; El decreto por virtud del cual, ordenó la promulgación y publicación de la supuestas reformas constitucionales impugnadas.*

El tres de febrero de 1997 por mayoría de seis votos, el alto tribunal resolvió dicho amparo en el sentido de revocar el auto mediante el cual el Juzgado de Distrito, desecho por notoriamente improcedente la demanda promovida y para que con plenitud de jurisdicción proveyera nuevamente sobre la admisión y no sobre la demanda, admitiendo la misma; sin embargo, previa sustanciación de las etapas procesales respectivas, decidió sobreseer el asunto.

El sobreseimiento de dicha demanda, se dio con el argumento de que el juicio de amparo tiene como efectos jurídicos, por medio de la sentencia, volver las cosas al estado que tenían antes de la violación de garantías, por lo que al ser un hecho notorio que el proceso electoral para elegir Jefe de Gobierno del Distrito Federal había concluido, lo reclamado por el promovente, ya era un acto consumado, por lo tanto, era imposible su reparación.

Nuevamente, inconforme con la determinación, el quejoso interpuso recurso de revisión, argumentando que el Juzgado de Distrito, modificó el contenido de la demanda y de la pretensión, para justificar el sobreseimiento, ya que el mecanismo se accionó no era para un proceso electoral en específico, como así lo hizo ver la Juez, sino que fue para ese y para todos los subsecuentes, ya que la prohibición contenida en el artículo 122 constitucional, mientras estuviera en vigor, seguiría privándolo de contender en elecciones futuras.

Por su parte, en Congreso de la Unión y el Presidente de la República por conducto de sus representantes, interpusieron recurso de revisión adhesiva contra la multitudada sentencia, argumentando que esta debería sobreseerse no por los motivos ahí expuestos, sino por los vertidos por ellos al momento que rindieron sus respectivos informes justificados.

Un primer proyecto para resolver el segundo de los amparos en revisión promovido por Manuel Camacho Solís<sup>121</sup>, estimó que existía una causa de

<sup>121</sup> El ministro ponente del referido proyecto fue Juventino Castro y Castro.

improcedencia de estudio proferente, mismo que consistía en que **no se** plantearon los conceptos de violación estrictamente referidos en el artículo 135 de la Constitución, por lo que debía confirmarse el sobreseimiento hecho por el Juez de Distrito, pero por una diferente causa; proyecto que fue rechazado por votación mayoritaria.

Rechazado dicho proyecto, el nueve de septiembre de 1999, fue aprobado por unanimidad de votos un segundo proyecto, en el cual se reiteró el criterio de que el amparo es la vía para impugnar el procedimiento legislativo de reformas a la Constitución, cuando se considere que se violaron las garantías individuales, no obstante, en la sentencia se consideró que no hubo violación al procedimiento por el cual se aprobó la reforma constitucional impugnada, pues en ningún momento se coartó la libertad en la deliberación y crítica legislativa, además de haber sido aprobado por el número exigido de diputados federales y de legislatura locales, con lo cual, en este segundo amparo, a diferencia del primero, si se expusieron argumentos para analizar el fondo del asunto.

Finalmente, cuatro ministros<sup>122</sup> mediante un voto aclaratorio, defendieron su postura en el sentido de que consideraban que el amparo no era procedente para impugnar reformas a la Constitución, independientemente de que se controvierta el procedimiento o el fondo de la misma, manifestando que votaron en tal sentido, únicamente porque ya había un criterio anterior aprobado por la mayoría de los Ministros del Pleno, en el sentido de que el amparo solo es procedente cuando se aleguen violaciones al procedimiento, mismo que les era obligatorio.

---

<sup>122</sup> Juventino Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Guillermo Ortiz Mayagotta y Humberto Román Palacios

#### 4.2.2. Controversia constitucional 82/2001: reforma constitucional en materia indígena.

En septiembre de 2002, fue la segunda ocasión en la que se planteó ante la Corte, la inconstitucionalidad de una reforma a la Constitución mexicana, pero ahora el medio utilizado fue una controversia constitucional, interpuesta por el municipio de San Pedro Quatorón del estado de Oaxaca, respecto a una reforma aprobada a los artículos 1, 2, 4, 18, 26, 53, 73, 115 y 116 constitucionales, misma que al resolverse, se emitieron los siguientes criterios, diferentes al señalado en 1999 en el caso Carragón Solís:

##### **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 el mismo, esto es, la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las Legislaturas Estatales al aprobarlas, y según o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las Legislaturas Locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales, no lo hacen en su carácter asistido de órganos ordenados constituidos, sino en el estrófotipo de Órgano Reformador de la Constitución, realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, conculcando de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación completa del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.<sup>15</sup>

##### **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 esta precepto constitucional, se desprende que la Licitación 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 generadas que están, en conflicto o contrarios a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en sentido estricto y a las leyes, ordenanzas y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales. De lo anterior deriva que el citado precepto constitucional no contempla dentro de los órganos, poderes o entidades que pueden ser parte dentro de

<sup>15</sup> Jurisprudencia P/1J/38/2002, de la Novenésima Época, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, septiembre de 2002.

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.<sup>128</sup>

Este criterio, dio un revés al emitido en 1999, ya que por ninguna circunstancia, las reformas constitucionales aprobadas por el órgano reformador pueden ser sujetas a control jurisdiccional, esto con el argumento de que su control se encuentra en sí mismo, en el procedimiento, además, de que la función de reformar la Constitución es única y exclusivamente del Congreso de la Unión, o en su caso de la Comisión permanente y de las legislaturas de los estados, siendo esta meramente constitucional.

Los promoventes de la referida controversia, argumentaron que la reforma era regresiva, ya que legislaciones estatales eran más progresivas y adaptarlas a lo dispuesto por la Constitución implicaría una restricción de derechos, además de que la Cámara de Diputados no realizó el cómputo correcto de los votos de las legislaturas estatales, en virtud de que se consideró un asunto de trámite urgente, por lo que se señalaron violaciones tanto de fondo como de forma.

En septiembre del 2002, por mayoría de ocho votos, el Pleno de la Corte declaró improcedente dicha controversia, ya que los ministros consideraron que esta tiene por objeto el control de actos y disposiciones generales de los órganos de los poderes del Estado que puedan vulnerar el ámbito de atribuciones que la misma Constitución ha conferido a los otros poderes.

Así, los argumentos de la Corte se enfocaban en el sentido de que el procedimiento de reforma consagrado en el artículo 135, es rígido, por lo que no

<sup>128</sup> Jurisprudencia P./J 40/2002, de la Novena Época, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, septiembre de 2002.

era válido el control jurisdiccional, ya que los órganos encargados de aprobar la reforma, funcionaban de manera extraordinaria como órgano reformador de la Constitución, trabajo que fue encomendado por el Poder Constituyente, por lo que la Corte, carecía de facultades para controlar a vía controversia constitucional al referido órgano reformador, pues se consideró que la Constitución, únicamente era revisable por este, y que ningún precepto establecía expresamente las facultades para que el máximo órgano judicial del país, lo pudiera realizar.

Por otra parte, los ministros que integraban la minoría, argumentaron que la combinación de poderes prevista en el numeral 135, no constituye una unidad, como lo hizo ver la mayoría, sino que estos son poderes constituidos en contra de los cuales se puede promover una controversia constitucional, asimismo, reconocieron que su voto únicamente implicaba comprobar que el procedimiento de reforma hubiera sido respetado y constatar que las reformas obedecieran a la voluntad de los órganos facultados para realizarla.

Otro de los puntos torales que se tocaron en esta sentencia, fueron sus efectos, donde la minoría argumentó que estos deberían ser generales, ya que si la norma que se pretendió incorporar a través del procedimiento instaurado en el artículo 135 constitucional, cumplió con los requisitos, esta debe desaparecer, ya que dicha norma nunca formó parte de él, al no cumplirse los requisitos para su incorporación.

A pesar de que la Corte ya había hecho un pronunciamiento sobre el reconocimiento de que las normas del orden jurídico constitucional, sí podían ser objeto de revisión a través de un medio de control de regularidad constitucional, al haber determinado que el juicio de amparo procedía contra el procedimiento de reforma a la Constitución, implícitamente también se consideró que los órganos que intervienen tienen el carácter de poderes constituidos; situación que no se previó por parte de la mayoría en el sentencia que se analiza.

Como se puede apreciar, en el caso Camacho Solís, se determinó que el amparo era la vía idónea para efectos de poder impugnar únicamente el procedimiento de reforma constitucional, mas no cuestiones de fondo de la misma, criterio que se dejó de lado al momento de que se reclamó la misma situación por vía de la controversia constitucional, lo que hace ver disparidad de criterios por parte de la Corte, ya que se cerró la posibilidad de que también por esta vía se pudieran impugnar el procedimiento de reforma a la Constitución.

#### 4.2.3. Amparo en revisión 123/2002

Siendo coherente con lo resuelto en la controversia constitucional 82/2001, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió un amparo promovido por una comunidad indígena contra la misma reforma por la cual se promovió la citada controversia, amparo del cual se suscitó la siguiente tesis aislada:

**REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS DE LOS INDÍGENAS, CARECE DE INTERÉS JURÍDICO UNA COMUNIDAD INDÍGENA PARA RECLAMAR EN JUICIO DE AMPARO EL PROCESO RELATIVO.**

El interés jurídico para promover el juicio de amparo en contra de un proceso de reformas a la Constitución Federal, debe derivar directamente de los efectos que produzca en la esfera jurídica del quejoso la vigencia de los nuevos preceptos, al ser éstos los que pueden producirle un menoscabo. En ese sentido, cabe concluir que el juicio de garantías promovido por una comunidad indígena en contra del referido proceso en materia de derechos de los indígenas es improcedente, al no surtirse el presupuesto de afectación a su interés, pues en los artículos constitucionales reformados se prevé una serie de derechos en su favor, como garantías mínimas que deben cumplirse, así como de acciones y obligaciones que deben ser realizadas por la Federación, los Estados y los Municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas, eliminar prácticas discriminatorias, asegurar la vigencia de sus derechos, promover su desarrollo integral y abatir las carencias y rezagos que padecen, lo que lejos de perjudicarlos los beneficia, por lo que el perjuicio relativo no puede derivar de la manera en que el Órgano Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos decidió proteger a la población indígena, toda vez que el Constituyente estableció la posibilidad de adicional o reformar la propia Ley Fundamental a través de las instituciones representativas de la voluntad de la Nación Mexicana, sin dar intervención directa al pueblo, esto es, no se prevé medio de defensa alguno para impugnar el consenso de una modificación constitucional, ya que ello atentaría contra el sistema establecido. Asimismo, la falta de interés jurídico queda evidenciada con el hecho de que ante una hipotética sentencia que otorgara la protección constitucional contra el proceso de reforma constitucional en materia indígena, se ocasionarían perjuicios a la comunidad indígena quejosa en vez de beneficios, ya que no la serían



aplicables las normas constitucionales que establecen derechos en su favor, pues en atención al principio de relatividad que rigen las sentencias de amparo, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción II, de la Constitución Federal y 76 de la Ley de Amparo, sus efectos no podrían ser los de obligar al Órgano Reformador de la Constitución a reponer el proceso de reformas a la propia Carta Magna, porque con ello se darían efectos generales a la ejecutiva, en contravención al principio estudiado.<sup>125</sup>

En dicha tesis, de manera expresa la Suprema Corte estableció que el procedimiento de reforma constitucional, no era impugnable, en virtud de que para el caso, no se prevé algún medio de defensa; además, de que en el hipotético caso de conceder el amparo a la comunidad quejosa y atendiendo al principio de relatividad que rigen las sentencias de amparo, no se podría obligar al órgano reformador de la Constitución a reponer el procedimiento por el cual aprobó la reforma impugnada, ya que con ello se darían efectos generales, que contravendrían el referido principio.

Con este criterio, la corte se apartó también de lo resuelto en el caso Camacho, pues ya el amparo tampoco era la vía para poder impugnar el procedimiento de reforma constitucional, ya que se dejó en claro que en dentro sistema jurídico mexicano, no se prevé medio de defensa alguno para impugnar el contenido de una reforma constitucional.

#### **4.2.4. Acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007; reformas en materia electoral.**

Otro antecedente que se tiene sobre los intentos de impugnar reformas constitucionales ya aprobadas vía control jurisdiccional, es la acción de inconstitucionalidad promovida por dos partidos políticos minoritarios en el

<sup>125</sup> Tesis Aislada 2ª CXXI/2002, de la Novena Época, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, en noviembre de 2002

Congreso de la Unión,<sup>126</sup> los cuales por esta vía, querían que se diera revés a la reforma constitucional en materia electoral aprobada en 2007.

Ahora, el precepto constitucional en pugna era el 41, el cual mediante la referida reforma, se prohibió expresamente a los partidos políticos o a particulares, contratar espacios para transmitir publicidad electoral en los diversos medios electrónicos, pues sería el entonces Instituto Federal Electoral, el encargado de administrar los tiempos de los spot publicitarios tanto en radio y televisión.

Así pues, impugnada dicha reforma y siendo congruente con sus dos últimos precedentes referentes al control jurisdiccional de la reforma constitucional, la Corte mexicana, al resolver las acciones de inconstitucionalidad al inicio apuntadas, decidió sobreseerlas, asentando el siguiente precedente:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. AL NO SER LA VÍA PARA IMPUGNAR REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO TIENE COMPETENCIA PARA CONOCER DE ELLA.** A través de la acción de inconstitucionalidad sólo puede plantearse la no conformidad de "normas generales" en sentido estricto, esto es, de leyes federales o locales y tratados internacionales, mas no de cualquier otro tipo de normas generales, como podrían ser los reglamentos u otra normatividad que pudiera revestir las características de generalidad y abstracción, pues fue el propio Órgano Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el que limitó la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad a las leyes, o bien, a los tratados internacionales y, de ahí, la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su conocimiento, por lo que como parte también de un poder constituido, el Poder Judicial de la Federación únicamente puede actuar dentro de los límites y en los supuestos que el texto constitucional lo establezca, sin que pueda llegar al extremo de ampliar su ámbito competencial o el objeto de un medio de control constitucional, so pretexto de salvaguardar la supremacía de la Constitución. Así, es improcedente que el Alto Tribunal se avoque al conocimiento de una acción de inconstitucionalidad que conforme al texto constitucional no se estatuyó para impugnar reformas constitucionales, y a partir de ahí otorgue legitimación a entes que no cuentan con ella para ejercer dicha vía en su contra, lo que conllevaría, asimismo, una problemática mayor en cuanto a su sustanciación, pues el artículo 105, fracción II, constitucional, enuncia los entes legitimados para promoverla a partir del ámbito de aplicación de la norma general impugnada y, en otros supuestos, atendiendo a su ámbito material. En consecuencia, en relación con una acción de inconstitucionalidad promovida en esos términos, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el propio

<sup>126</sup> Los partidos políticos promoventes de las acciones de inconstitucionalidad, fueron Nueva Alianza y Convergencia.

artículo 105, fracción II, constitucional, así como con los diversos 59 y 65 de la Ley Reglamentaria, toda vez que no es la vía para impugnar una reforma constitucional.

Según la mayoría de los Ministros de la Corte, atendiendo a una interpretación literal o integral y teleológica del artículo 105 constitucional, el medio por el cual se quiso impugnar la ya referida reforma, únicamente era aplicable para leyes expedidas por el legislador ordinario Federal y de los estados, haciendo mención también a los tratados internacionales y no de cualquier otro ordenamiento normativo, y que en consecuencia, no se puede considerar a la Constitución como una ley Federal.

También recalcaron, que los partidos políticos promoventes de las acciones de inconstitucionalidad, tienen delimitada su legitimidad en cuanto al ámbito de aplicación y material de las normas generales impugnadas, es decir, que estos solamente podían impugnar leyes federales, locales, esto además dependiendo del tipo de registro que tuvieran, ya sea como partido político nacional o local.

Sin embargo, de lo resuelto en esta acumulación de acciones de inconstitucionalidad, en lo particular, surge una duda respecto a la decisión de la mayoría de los ministros integrantes del máximo órgano jurisdiccional del país, puesto que manifestaron no poder conocer del asunto en razón de que con dicho medio de control constitucional no se pueden impugnar reformas y adiciones a la Constitución, entonces ¿existe un medio para poder impugnarlas?, puesto que con dicha decisión, dio a entender que posiblemente habría uno que sería el idóneo, cosa diferente hubiese sido que se concluyera que las reformas constitucionales no eran impugnables con la acción de inconstitucionalidad ni con cualquier otro medio.

Algo importante a destacar de este antecedente, es que si bien el resultado fue el mismo que los últimos dos, algunos ministros comenzaron a dar argumentos para abandonar esa doctrina jurisprudencial, tal es el caso de los ministros Salvador Aguirre Anguiano, quien con sus argumentos dejaba claro que la misión

de un tribunal constitucional, era la de verificar que las reformas hayan sido aprobadas conforme al procedimiento establecido; por su parte José Ramón Cossío Díaz, señalaba que el concepto de norma general utilizado por el artículo 105, fracción II de la Constitución, debe interpretarse en un sentido amplio, concepto dentro del cual caben perfectamente las reformas constitucionales; y por último, Genaro D. Góngora Pimentel, quien compartía el argumento de del ministro Salvador Aguirre, al manifestar que resultaba necesario la existencia de certeza de que las modificaciones constitucionales sean realizadas conforme a lo previsto en la propia Constitución, y para ello era necesario controlar jurisdiccionalmente al órgano reformador.<sup>127</sup>

El ministro Góngora en su análisis, fue más allá del problema planteado, pues este señaló la posibilidad de poder efectuar no solo un control formal de las reformas constitucionales, sino también un control material de estas, ya que la Constitución no prevé límites expresos o cláusulas de intangibilidad en ciertas materias frente a la actuación del poder reformador; pero sin embargo, a pesar de que no se señalen expresamente, se deducen con claridad límites materiales a las reformas constitucionales<sup>128</sup>.

En este sentido, se les ha denominado como silencios constitucionales a la falta de límites expresos o cláusulas de intangibilidad que otorguen protección a ciertos contenidos de la Constitución, lo que puede interpretarse que dichos silencios otorgan un poder limitado al órgano reformador y por lo tanto este puede reformarlo tal y como lo deseé; no obstante, tal aseveración no es correcta, puesto que dichos silencios siempre deberán de interpretarse conforme a los principios contenidos en la Constitución.<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> *Op Cit.* Nota 103

<sup>128</sup> Gómez Visogno, Francisco Vázquez: El núcleo intangible de la Constitución. La necesidad de limitar al poder Constituyente Constituido, Editorial Porrúa, México 2012, p.p 8-10

<sup>129</sup> *Idem.*

#### 4.2.5. Amparo en revisión 186/2008.

A un año de resolver el sobreseimiento de la acciones de inconstitucionalidad promovidas por dos partidos políticos en contra de reformas constitucionales, ahora tocó el turno a un grupo empresarial, quien en el 2007 promovió un amparo contra la misma reforma, sobre el cual, recayó un acuerdo desechándola por notoriamente improcedente, sin embargo, el ministro Cossío, al conocer del citado amparo en revisión, refirió que no se actualizaba el supuesto por el cual se desechó la demanda, debido a la cantidad de precedentes que al respecto había emitido la Corte, por lo que resultaba necesario se repusiera el procedimiento para que el Juez de Distrito pudiera entrar al fondo del asunto, proyecto por el cual votó la mayoría de los ministros.<sup>120</sup>

#### 4.2.6. Amparo 1753/2007.

Tomando como referencia lo resuelto por la Corte en el amparo en revisión 186/2008, los jueces de Distrito se abocaron a resolver los múltiples juicios de amparo promovidos contra la ya mencionada reforma constitucional en materia electoral, derivando de esto un primer amparo concedido al representante legal de la "Asociación de Industriales y Empresarios de Morelos", por parte del Juzgado Séptimo de Distrito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, en Cholula Puebla.<sup>121</sup>

En este sentido, dicho amparo se concedió por vicios dentro del procedimiento de aprobación de la reforma constitucional, pues esta no se llevó a cabo conforme a lo establecido por el artículo 135 constitucional, haciendo de ello únicamente un control formal y no material por parte del órgano jurisdiccional al poder reformador de la Constitución; sin embargo, con dicho precedente, la doctrina jurisprudencial por parte del Poder Judicial de la Federación dio esbozos

<sup>120</sup> Op. Cit. Nota 103

<sup>121</sup> *Idem*.

de que el órgano reformador de la Constitución si se le puede limitar, al menos desde el punto de vista formal.

Concedido el amparo, las repercusiones no se hicieron esperar y fue una parte de la doctrina la que comenzó a analizar el criterio, manifestando su desacuerdo, esto en razón de que a pesar de que dichas resoluciones pudieran considerarse de vanguardia, esta genera más problemas que beneficios.<sup>132</sup>

Manifestaron que lo anterior se era así, debido al principio de relatividad de la sentencias, ya que al caso concreto, la resolución solo beneficio al grupo empresarial que promovió el amparo, dando como resultado que la porción normativa reformada no le fuera aplicable, esto es, solo a estos no se les aplicaría lo dispuesto por la Constitución en lo que concierne a esa parte, rompiendo así con el principio de supremacía constitucional.<sup>133</sup>

#### **4.2.7. Amparo 1556/2007**

Siguiendo con las resoluciones de los diversos juicios de amparo promovidos contra esta reforma, el criterio anteriormente descrito fue dejado de lado por parte de un diverso Juzgado de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, el cual determinó sobreseerle aun y cuando la petición tenía relación con el amparo que si fue concedido, argumentando que del artículo 135 constitucional no establece que se deba publicar el computo de los votos emitidos por las legislaturas locales y la declaración respectiva.<sup>134</sup>

Así pues, dicha resolución se apartó por mucho de la que días antes había emitido otro juzgador de Distrito, haciendo ver con esto la disparidad de criterios que existen dentro de los órganos jurisdiccionales respecto al interpretación que

<sup>132</sup> Op. Cit. Nota 128, p. p. 18-19.

<sup>133</sup> *Ibidem* 8-19.

<sup>134</sup> *Ibidem*, p. 20.

se le puede dar a los preceptos contenidos en la ley fundamental, pues al caso, resultó ser opuesto el sentido de la sentencia.

#### **4.2.8. Recurso de queja 11/2008.**

En el apartado anterior se habló de una disparidad de criterios emitidos por diversos juzgados en cuanto a un mismo tema, algo que puede ser entendible, en razón de que no todas las mentes piensan igual, sin embargo, lo preocupante se dio con el Ministro Góngora, quien de manera radical, al conocer de la presente queja cambió de criterio.

El referido Ministro, quien fungiera como uno de los principales impulsores respecto que el órgano reformador de la Constitución, si podía ser controlado, modificó por completo su criterio, con el único argumento de que había reconsiderado su decisión y creía haberse equivocado, por lo que al resolver la queja, votó en el sentido de que no procede el amparo ni en cuanto al fondo, ni en cuanto al procedimiento legislativo, para impugnar una reforma constitucional ya aprobada.<sup>138</sup>

#### **4.3. Control de las reformas constitucionales; el amparo y la acción de inconstitucionalidad.**

El tema del control al Poder Reformador de la Constitución, resulta ser muy complejo y sobre todo polémico dentro de la doctrina constitucional, pero se vuelve más complejo abordarlo cuando se habla sobre si el control a las reformas constitucionales solo puede ser formal o en su caso también material.

El objeto del control de la reforma constitucional, es proteger la institución de la reforma, es decir la parte formal y consecuentemente los principios de supremacía constitucional y de soberanía, esto es la parte material, el contenido

<sup>138</sup> *Ibidem* p. 25.

de la norma que se instauró a la Constitución con el procedimiento de reforma constitucional.

En este sentido, es importante tener claro en qué aspectos es procedente ejercer el control de las reformas, si solo en cuanto a violaciones al procedimiento de aprobación o también al contenido de la misma, pues como ya se analizó, el poder judicial de la federación, específicamente por parte de la Corte, ejerció el control formal, mientras que un juzgado de distrito resolvió amparar a un grupo empresarial contra el contenido de una reforma constitucional ya aprobada, ejerciendo así un control material.

En cuanto a la facultad de ejercer un control material de la reforma constitucional conlleva más complicaciones, no así en el control formal, esto en razón de que primeramente se tendría que dar el supuesto respecto si una norma contenida en la constitución, puede ir en contra de ella misma o de los tratados internacionales, pues solo así, desde mi perspectiva se podría ejercer un control material de la reforma a la Constitución.

El control formal al que se hace referencia, tiene relación con las denominadas cláusulas de intangibilidad o cláusulas pétreas de una Constitución, lo que significa que existen partes de esta que no pueden ser alteradas, pues dichas disposiciones no pueden ser violadas por el órgano reformador, más si modificadas, siempre y cuando la modificación tenga como finalidad el desarrollo y fortalecimiento de la norma.<sup>126</sup>

Al hablar del control de las reformas a la Constitución, nos estaríamos metiendo en uno de los temas más controvertidos de la doctrina constitucional, pues al configurarse tal control sobre el órgano reformador de la Constitución, se estaría originando la creación de otro poder ilimitado, entonces ¿quién controlaría al controlador?

---

<sup>126</sup> *Idem*: 20



En este sentido, se estaría ante la posibilidad de crear un poder superior que al igual que el encargado de reformar la Constitución, no tuviera quien pueda ejercer un control sobre él, trayendo como resultado el mismo problema por el cual se creó dicho poder para limitar al otro, configurándose así, lo dicho por Thomas Hobbes en su *Leviatán*.<sup>137</sup>

*“una cuarta opinión, repugnante a la naturaleza de un Estado, es quien tiene el poder soberano esté sujeto a las leyes civiles ( ) Este error que coloca a las leyes por encima del soberano, sitúa también sobre el juez, y un poder para castigarlo, ello equivale a hacer un nuevo soberano, y por la misma razón un tercero, para castigar al segundo, y así sucesivamente, sin tregua hasta la confusión y disolución del Estado”*

En el caso del sistema jurídico mexicano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue la encargada de ejercer dicho control mediante el juicio de amparo, pero como bien se anotó en anteriores temas, sus decisiones dejaron muchas dudas al respecto, pues a pesar de haber tomado decisiones que limitaban al órgano reformador, tales fueron muy criticadas con argumentos muy sólidos.

Ahora bien, a pesar de que el juicio de amparo fue lo más cercano que se llegó a concretar para controlar al órgano reformador de la Constitución, no es la vía adecuada para impugnar reformas constitucionales, debido al principio de relatividad de las sentencias que impera en el referido juicio.

Lo anterior resulta ser así, en virtud de que las consecuencias serían contrarias al sistema constitucional, pues al otorgarse un amparo como ya sucedió, se estaría ante el supuesto de que una o varias personas no les sería aplicable un precepto de la Constitución, con lo cual, podría generarse escenarios en los que unos mexicanos tuvieran una Constitución y otros una diversa, dependiendo si están amparados o no por parte del órgano jurisdiccional.<sup>138</sup>

En este sentido, en el tema que nos ocupa, el instrumento procesal que debe proceder para impugnar las reformas constitucionales tiene que ser

<sup>137</sup> *Ibidem* p. 308

<sup>138</sup> *Ibidem*, p. p. 312-313

suficientemente eficaz para otorgar una protección adecuada a la persona que reclama la violación de un derecho, al respecto, hay quienes consideran que la vía idónea para impugnar reformas constitucionales, es la acción de inconstitucionalidad.<sup>138</sup>

Al caso concreto, se hace referencia a la reforma en materia electoral de la que hicimos mención en párrafos precedentes, pues la Corte debió haber advertido que los efectos de la sentencia dictada en una acción de inconstitucionalidad, van más allá que los otorgados en el amparo, por lo que si se tenía que escoger entre esta y el juicio de amparo, debió haber sido la primera, pues con esta vía se hubiera protegido de mejor manera al ciudadano<sup>140</sup>.

Por otra parte, hay quienes consideran que el control de la reforma constitucional debe ser *a priori*, es decir, antes de su aprobación y así evitar incertidumbre en cuanto a su publicación y vigencia, en el entendido de que sus efectos sean *erga omnes*, para que la resolución no solo tenga efectos para una persona como en el amparo, sino a toda la población.<sup>141</sup>

En el planteamiento anterior, resulta lógico pensar que la acción de inconstitucionalidad no sería la vía adecuada, sin embargo, quienes sostienen esta teoría dicen que sí, siempre y cuando el referido mecanismo sufra algunas modificaciones, sin embargo, ese podría ser tema de otra investigación.

Quienes plantean la posibilidad de que la acción de inconstitucionalidad se la vía para poder impugnar reformas constitucionales ya aprobadas, también refieren que esta debe de sufrir modificaciones, así, la primera modificación que proponen es la siguiente:

<sup>138</sup> Carpizo, Enrique, *El control de las reformas constitucionales en México. Un análisis pendiente*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, revista número 1, 2011.

<sup>139</sup> *Ibidem*.

<sup>140</sup> *Op. Cit.* Nota 128, p. 313

—Reformar el artículo 105 de la Constitución en su fracción segunda, a fin de establecer que las reformas constitucionales puedan ser objeto de control por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y establecer la posibilidad de que el órgano revisor de la Constitución, en una segunda votación, pueda dejar sin efecto la declaratoria emitida por la Corte en la que se determine que una reforma viola el núcleo intangible.<sup>142</sup>

Con la referida modificación y aduciendo a la teoría de los controles, se estaría produciendo un control jurídico y político.

En ese tenor, la modificación también implicaría que la votación por parte del órgano reformador de la Constitución, deberá ser absoluta súper calificada, es decir, una 4/5 parte los integrantes del Congreso de la Unión, que sería un total de cuatrocientos votos por parte de los Diputados y 102 por parte de los Senadores, así también, se requerirá el voto favorable de las 2/3 partes de las legislaturas locales, es decir, veinte legislaturas que estén a favor de dejar sin efectos la resolución de la Corte.<sup>143</sup>

Al caso, el órgano revisor de la Constitución tiene la posibilidad de retractarse en razón de los argumentos jurídicos hechos valer por la Corte con los que estableció que la reforma aprobada violentaba el núcleo intangible de la Constitución o bien optar por imponerse y no acatar lo vertido por la Corte.

Con la referida dinámica, se incrementaría la prudencia judicial con la que debe de actuar todo órgano jurisdiccional, en este caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues con el conocimiento de que sus sentencias pudieran ser desechadas por el órgano reformador de la Constitución, sus argumentos al momento de declarar la inconstitucionalidad de una modificación al texto de la norma suprema, deben de ser muy sólidos y convincentes.<sup>144</sup>

---

<sup>142</sup> *Ibidem*, p. 31

<sup>143</sup> <sup>144</sup> *Ibidem*, p. 314

<sup>144</sup> *Ibidem*, p. 318

Otro aspecto importante que se toca en la propuesta, es que los sujetos legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad deberá acotarse, además de agravar los requisitos para que dicha legitimación se produzca, esto con el objetivo de que este medio de control se convierta en un recurso de carácter verdaderamente extraordinario.<sup>145</sup>

Dicha propuesta consiste en dar legitimación para por la vía de la acción de inconstitucionalidad, se puedan impugnar reformas constitucionales ya aprobadas el Poder Ejecutivo Federal, el veinte por ciento de los Diputados del Congreso de la Unión,<sup>146</sup> dos órganos constitucionales autónomos, cinco gobernadores de los estados, cinco Tribunales Superiores de Justicia, un número no menor al cero punto uno por ciento de los ciudadanos registrados en el padrón electoral.<sup>147</sup>

Con lo anterior, la legitimación activa para solicitar revisión de las reformas constitucionales sería más complicada, por lo que se creó que con esto se garantizaría que la solicitud de impugnación, solo fuera planteada en casos en que exista una duda razonable de que el órgano reformador haya vulnerado el núcleo intangible de la Constitución.<sup>148</sup>

Sin embargo, para que se llegue a dar dicha propuesta, ésta precisamente tiene que ser aprobada por el órgano al cual se trata de limitar, lo cual, desde mi punto de vista, sería muy complicado que lo llegará a realizar; considero, que primeramente la Corte y los diferentes órganos del Poder Judicial de la Federación, con sentencias que creen verdaderos precedentes jurisprudenciales mediante una argumentación, deben ser los que en un corto o largo plazo sean los que protejan a la Constitución contra actos del poder reformador de la misma, tal y como se hizo al resolver los dos juicios de amparo, que si bien, existe la discusión respecto si era o no el medio adecuado, lo que se trató de hacer fue proteger al

<sup>145</sup> *Ibidem*, p. 319

<sup>146</sup> Siempre y cuando estos se hayan abstenido de votar o bien, hayan votado en contra

<sup>147</sup> *Op. Cit.* Nota 127 p. 320

<sup>148</sup> *Ibidem*, p. 321

ciudadano contra actos que violentaban sus derechos, así como disposiciones constitucionales.

### Conclusiones.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha manifestado durante casi ya dos décadas respecto al tema que nos ocupa, la revisión de las reformas constitucionales ya aprobadas por el órgano reformador de la Constitución, emitiendo criterios discrepantes que hacen notar lo complejo que resulta pronunciarse.

El primer antecedente del que conoció la corte mexicana, resultó ser el parte aguas de una doctrina judicial que era alentador, pues se pudo limitar al poder reformador de la Constitución con el argumento de que el procedimiento mediante el cual fue aprobada la reforma, no se llevó a cabo conforme lo marca el artículo 135 constitucional, dejando el precedente de que al menos, por vía del amparo, si era procedente impugnar una reforma constitucional en cuanto su aspecto formal, dejando pendiente el tema de fondo.

Sin embargo, cuando todo parecía que seguir por el mismo camino, se dio un revés al criterio ya sostenido, que si bien, este último por las circunstancias anunciadas tuvo que sobreseerse, se dio un gran paso para que el Poder Judicial de la Federación tuviera intervención de manera indirecta en el procedimiento de reforma a la Constitución mexicana.

Así, por la vía de la controversia constitucional, se intentó impugnar una reforma constitucional ya aprobada, dando como resultado la negativa de la Corte, pues dicho medio de control constitucional no era el idóneo para dar revés a su aprobación, pero a diferencia del amparo promovido con anterioridad, se dejó claro que la controversia no procedía ni contra violaciones formales ni materiales a la aprobación.

Tiempo después, le tocó el turno a la acción de inconstitucionalidad, medio de control constitucional, que según la misma Corte, se interpone para la impugnación de leyes secundarias no así para las reformas a la Constitución, pues a esta tiene un tratamiento especial, y no puede considerarse una norma general en sentido estricto, como lo establece en su artículo 105.

Como se puede advertir, la Corte mexicana conoció de tres medios de control constitucional, los cuales tenían el objetivo de impugnar reformas constitucionales ya aprobadas, como lo son el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, siendo procedente solo el amparo en dos ocasiones.

Como ya se hizo mención, el amparo, la controversia y la acción de inconstitucionalidad, son medios de control que tienen como objetivo preservar la supremacía de la Constitución, contra actos de los poderes públicos que vayan en contra de esta, al caso, por medio del amparo proteger y restituir derechos fundamentales, con la controversia evitar invasión de competencias que la misma Constitución otorga por parte de los órganos constituidos y con la acción de inconstitucionalidad evitar que se aprueben normas cuyo contenido sea contrario a lo que ella dispone.

Ahora bien, partimos de la idea de que existen dos tipos de control, el concentrado y el difuso, de los cuales, en el primero los efectos de las sentencias son generales, mientras que en el segundo, los efectos de la misma son desaplicar en un caso concreto una norma que es contraria a la Constitución y no es expulsada del ordenamiento jurídico, mientras que en el concentrado la norma deja de formar parte de dicho ordenamiento.

En este sentido, cabe señalar que dentro del ordenamiento jurídico mexicano, antes de la reforma en materia de amparo, uno de los principios que

reglan el juicio de amparo, era el de relatividad de las sentencias, el cual consistía en que las sentencias emitidas por el juez de amparo únicamente causaban efectos a la persona que lo promovía; principio que a partir del dos mil once, aparentemente dejó de aplicar, al instaurar en la Ley de amparo la figura de la declaratoria general de inconstitucionalidad, misma que resulta de gran dificultad para que se llegue a dar.

Por tanto, no es coincidencia que el único medio por el que se logró impugnar una reforma constitucional ya aprobada, fuera el amparo, pues los efectos de las sentencias únicamente serían aplicables a las personas que lo promovieran, en cambio, al resolver alguno de los otros dos medios de control, como la controversia y la acción de inconstitucionalidad, los efectos no serían los mismos, pues en estos casos serían generales, por lo que la reforma impugnada tendría que dejarse de aplicar a todos los ciudadanos y consecuentemente expulsarla del ordenamiento jurídico.

En cuanto a la acción de inconstitucionalidad, como el medio adecuado para la impugnación de reformas constitucionales ya aprobadas, desde esta perspectiva es el más idóneo para garantizar que una reforma constitucional que violente derechos fundamentales, o bien que vaya en contra de lo ya establecido en ella, pueda protegerlos, pues con esta se estaría protegiendo a toda la ciudadanía y no solo al promovente, como en el amparo.

Sin embargo, considero que tanto el juicio de amparo y la acción de inconstitucionalidad pueden ser medios idóneos para garantizar la protección de derechos fundamentales, siempre y cuando las técnicas de interpretación utilizadas por el órgano jurisdiccional que resuelva el asunto sean apegadas al marco constitucional, convencional y legal que esté vigente, por tanto, quien resuelva debe de dar razones jurídicas convincentes del porqué lo llevaron a tomar esa decisión.

En este sentido, independientemente del medio de control constitucional que se utilice, es necesario que alguien haga un contrapeso en las decisiones tomadas por el órgano reformador de la Constitución y el más adecuado es el Poder Judicial de la Federación por medio de sus distintos órganos jurisdiccionales.

Esto es así, en razón de que la misma Constitución marca el procedimiento por el cual debe ser reformada y en ella implícitamente se enuncia aquello que no debe ser reformado, por tanto, en caso de que el órgano reformador trastoque lo dispuesto en ella, los facultados para intervenir tienen que ser los diferentes órganos del Poder Judicial de la Federación, que principalmente tendría que ser la Suprema Corte, tal y como lo hacen al momento de que se promueve ante ellos uno de los diferentes medios de control constitucional.

En cuanto a las propuestas que existen para la creación de medios de control que puedan ser promovidos para poder impugnar actos del poder reformador de la Constitución que violenten el marco constitucional, considero que aunque es muy poco probable que se logre, es una buena alternativa, pero como lo dije en párrafos precedentes, independientemente del medio que se utilice, lo primordial es proteger y garantizar que los derechos fundamentales de las personas, ya sea por medio del juicio de amparo, controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad o con la creación de un medio específico que controle al órgano reformador de la Constitución.

No obstante la complejidad y las críticas que se pudieran suscitar por la instauración de un medio específico, para que por la vía jurisdiccional se pueda controlar al órgano reformador de la Constitución, de lo expuesto en esta investigación, considero que es más factible y necesario que el reformar integralmente o crear una nueva Constitución, pues con lo segundo, aun y en el hipotético caso de que se concrete alguna de estas dos propuestas, no se



garantizaría que esta no pueda seguir reformándose como hasta ahora, pues resulta ser algo incierto.

Además, como se explicó en su momento, los impulsores de estas propuestas, en su mayoría únicamente analizan estadísticas de cuantas reformas a sufrido el máximo ordenamiento jurídico y político mexicano, sin analizar de fondo de las mismas, que si bien es cierto hay modificaciones con gran frecuencia, éstas han provocado su adaptación a las necesidades de la sociedad y sus autoridades, y así, no llegar al grado de crear nuevos ordenamientos constitucionales como en la gran mayoría de los países latinoamericanos, por lo que el control jurisdiccional de las ya mencionadas reformas, aunque complejo, sería un buen instrumento y de mayor necesidad para proteger los derechos fundamentales que de manera deliberada o por error el órgano reformador pudiera violentar, que una nueva Constitución o su reforma integral.

## Fuentes de información

### Bibliografía.

- A. VANOSSI, JORGE REINALDO, "Teoría constitucional I. Teoría Constituyente Poder Constituyente fundacional, Revolucionario, Reformador", 2ª edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 2000.
- ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE, "Curso de Derecho Constitucional, Vol. 1", editorial Tecnos, Madrid, 3ª edición, 1999.
- ARAGÓN, MANUEL, "Constitución y Democracia", Editorial Tecnos, Madrid 1989.
- ARTEAGA NAVA, ELISUR, "Derecho Constitucional", editorial Oxford, México 2013, cuarta edición.
- ARTEAGA NAVA, ELISUR, "Tratado de Derecho Constitucional, Vol. 1", Editorial Oxford, 1ª edición.
- ARTEAGA NAVA, ELISUR, "Derecho Constitucional Estatal" Editorial Porrúa, México, 1988.
- BURGOA, IGNACIO, "Derecho Constitucional Mexicano" Editorial Porrúa, 20ª edición, México, 2009.
- CABALLERO, ÁNGEL, "Constitución y realidad constitucional", Editorial Porrúa, México, 1ª edición, 2005, pp. 15-16.
- CARPISO JORGE "La Constitución mexicana de 1917", obra que forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1ª edición, México, 1882.
- CONTRERAS BUSTAMANTE RAÚL, "Teoría de la Constitución" Editorial Porrúa, 3ª Edición, México, 2007.
- DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2014.
- DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Porrúa, 8ª edición, México, 1985.
- ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Porrúa, México, 2ª edición, 2004, Tomo VI.
- FIX-ZAMUDIO, HÉCTOR Y VALENCIA CARMONA, SALVADOR, "Derecho constitucional mexicano y comparado", 8ª ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

GÓMEZ VISOGNO, FRANCISCO VÁZQUEZ, "El núcleo intangible de la Constitución. La necesidad de limitar al poder Constituyente Constituido." Editorial Porrúa, México 2012, p.p. 8-10.

GUASTINI, RICCARDO, "Sobre el concepto de Constitución", en Miguel Carbonell (comp.), *Teoría de la Constitución, Ensayos escogidos*, editorial Porrúa, México 2012.

GUASTINI, RICARDO, "Estudios de teoría constitucional," México, Fontamara, 2001, p. 271.

LASSALLE, FERDINAND. "¿Qué es una Constitución?" 1ª edición, Editorial Tomo S.A. de S.V. Septiembre 2009.

MAC-GREGOR EDUARDO FERRER, MARTÍNEZ RAMÍREZ FABIOLA Y FIGUERA MEJÍA GIOVANNI A. (Coordinadores), "Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional", Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2014, Tomo II.

"Mecanismos constitucionales para el control del poder Político", México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.

O. RABASA, EMILIO "Historia de las Constituciones mexicanas," Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

O. RABASA, EMILIO, "El pensamiento político y social del constituyente de 1916-1917", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1996

TORRES ESTRADA, PEDRO RUBÉN Y NÚÑEZ TORRES, MICHAEL (Coords.), "La reforma constitucional, sus implicaciones jurídicas y políticas en el contexto comparado", Editorial Porrúa, México, 2010.

VALADEZ, DIEGO, "Hacia la reordenación y consolidación del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

VALADEZ, DIEGO Y CARBONELL, MIGUEL, (coords), "El proceso constituyente mexicano, a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917", 1ª edición, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 2007

WONG MERAZ, VÍCTOR ALEJANDRO, "Constitución Mexicana. Reforma y Mutación" Editorial Porrúa, 1ª edición, México 2010.

### Artículos de Revistas.

CARMONA VALENCIA, SALVADOR, "Hacia un nuevo sistema político y constitucional" Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 8, enero-junio, 2003.

CARPIZO, ENRIQUE, "El control de las reformas constitucionales en México. Un análisis pendiente", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, revista número 1, 2011

CARPIZO, JORGE, "La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad", Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Boletín de derecho comparado, México, núm. 131, mayo-agosto de 2011

OYARTE MARTÍNEZ, RAFAEL, "Límite y limitaciones al Poder Constituyente", Revista Chilena de Derecho, Número Especial

PASCUCCI DE PONTE, ENRICO, "La Reforma de la Constitución. Un estudio de Derecho Constitucional comparado", España, 2003, núm. 1

PRADA FERNÁNDEZ DE SANMAMED, JOSÉ LUIS, "Perspectiva comparada de las últimas reformas y leyes constitucionales en Europa occidental", Anales de la Facultad de Derecho (Universidad de La Laguna), España, 2003, núm. 20

SEPÚLVEDA IGUINEZ, RICARDO, "Una propuesta para el establecimiento de leyes orgánicas constitucionales en México", Cuestiones constitucionales, núm. 15, julio-diciembre 2006

### Artículos de Internet

FIX FIERRO, HÉCTOR, "Engordando la Constitución" Revista Nexos, 2014

FIX ZAMUDIO, HÉCTOR, "Hacia una nueva constitucionalidad. Necesidad de perfeccionar la reforma constitucional en el derecho mexicano. Las leyes orgánicas"

GONZÁLEZ OROPEZA, MANUEL, "Una nueva Constitución para México", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

DA SILVA, JOSÉ ALFONSO, "Mutaciones Constitucionales", Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Biblioteca Jurídica Virtual de Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/const/con/1/res/res1.htm>

MADERO ESTRADA, JOSÉ MIGUEL. *"Inviolabilidad y reformas de las constituciones estatales. Nayarit y su Constitución"*, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.  
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/8/21.pdf>

PATIÑO CAMARENA, JAVIER. "Consideraciones en torno al procedimiento de reforma a la Constitución Federal y las constituciones de los estados" Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM  
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2955/16.pdf>

### **Conferencias**

GONZÁLEZ OROPEZA, MANUEL. Seminario internacional sobre omisión legislativa, organizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación los días 26 y 27 de Marzo del año 2015.

### **Páginas web oficiales.**

*Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*

[http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const-apat.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf)

*Senado de España*

<http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucion/completa/index.html#10>

*Congreso de los Diputados de España*

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=167&tpo=2>

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=168&tpo=2>

*Senado de Francia en el idioma español*

[http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Inq/constitution\\_espagnol\\_juillet2008.pdf](http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Inq/constitution_espagnol_juillet2008.pdf)

*Senado de la República de Italia*

[http://www.senato.it/1025?sezione=139&articolo\\_numero\\_articolo=138](http://www.senato.it/1025?sezione=139&articolo_numero_articolo=138)

[http://www.senato.it/1025?sezione=139&articolo\\_numero\\_articolo=139](http://www.senato.it/1025?sezione=139&articolo_numero_articolo=139)

*Senado de la República de Chile*

[http://www.senado.cl/capitulo-xv-reforma-de-la-constitucion/prontus\\_senado/2012-01-16/110209.html](http://www.senado.cl/capitulo-xv-reforma-de-la-constitucion/prontus_senado/2012-01-16/110209.html)