

CAPÍTULO II

EL TÍTULO VIII DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA FEDERAL

“cuando en un Gobierno popular las leyes dejan de cumplirse, el Estado está ya perdido, puesto que esto sólo ocurre como consecuencia de la corrupción de la República”
Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*.

2.1 De la necesidad de reformar la Constitución.

Dice Pedro de Vega que “en cuanto obra humana, el ordenamiento constitucional no es concebible en ningún caso como una construcción perfecta, definitiva y acabada”,¹ es decir, que en todo momento existe la necesidad de reformar la Constitución, ya que ella “no puede ser un conjunto de normas estáticas, inmutables e intransformables.”²

El hecho de que una Constitución -como sucede con la nuestra- permita su reforma, tiene por efecto que la misma permanezca, sea vigente y por ende respetada; sin embargo, todas las reformas que puedan realizarse a la misma deben siempre justificarse jurídicamente y en esas circunstancias, podrá afirmarse que “una de las razones por la cual la Constitución de 1917 ha sido tan longeva, ha sido su capacidad para reformarse. Sin embargo, debe quedar claro que no se justifican muchas de esas reformas constitucionales, porque algunas han sido innecesarias, negativas o muy miopes en sus propósitos”.³

Las condiciones en las que se desenvuelve actualmente el país traen consigo la necesidad de reformar las instituciones contempladas en nuestro ordenamiento jurídico,

¹ De Vega, Pedro, *cit.* por Sánchez Medal, Ramón, *El Fraude a la Constitución y el único amparo en México contra una reforma demolitoria de la Constitución*, Ed. Porrúa, México, 1986 p. 14.

² Fuentes García, José, *Sentido y Proyección de la Constitución de 1917*, Ed. UANE, Coahuila, México, 1997, p. 27.

³ *Ibid.*, p. 30.

incluyendo las de la misma Constitución; no actualizar dicha Ley, es sinónimo de insensibilidad jurídica e indiferencia hacia la realidad, ya que las leyes no son eternas e inmutables, y si lo fueran, constituirían meros documentos carentes de aplicación material. Reyes Tayabas nos dice al respecto: “Desde luego una Constitución que disponga su total irreformabilidad (cláusula general de intangibilidad), será modelo de insensatez política”.⁴

Nuestra Constitución regula en su artículo 135 el procedimiento que debe llevarse a cabo a fin de adaptarla a las necesidades de la vida nacional, pues a decir de Carbonell: “como las Constituciones no son más que una obra humana como cualquier otra...debe crearse un mecanismo para llevar a cabo los cambios necesarios de sus preceptos”.⁵

No prever un procedimiento de reforma a la Constitución es limitar al pueblo en el ejercicio de su soberanía; lo cual va contra toda lógica constitucional en virtud de que no puede predestinarse a las generaciones posteriores ceñirse a disposiciones que en su momento pudieron ser acordes con la realidad, pero que a la postre pierden aplicabilidad y coherencia.⁶ De ahí la importancia que radica en nuestro artículo 135 constitucional, ya que faculta a las generaciones venideras para adaptar la máxima Ley a las situaciones que se presenten pero siempre con apego a la misma, es decir, respetando el procedimiento que señala para su reforma y procurando no crear contradicciones entre el texto contenido en la reforma y el ya establecido.

⁴ Reyes Tayabas, Jorge, *Derecho Constitucional aplicado a la especialización en el amparo*, 5ª ed., Ed. Themis, México, 2000, p.p. 16 y 17.

⁵ Carbonell, Miguel, *Teoría de la Constitución*, Comp. Carbonell, Miguel, 2ª ed., Ed. Porrúa, México, 2002 p. 373.

⁶ “El artículo 28 de la Constitución francesa de 1793 ya disponía que ‘un pueblo tiene siempre el derecho a revisar, reformar y cambiar su Constitución. Una generación no puede someter a sus leyes a las generaciones futuras’.”. *Ibidem*.

Esa necesidad de crear un procedimiento para reformar la Constitución existe por dos razones: La primera como una forma de adaptar el texto constitucional a la cambiante y dinámica realidad política, y la segunda como una forma de ir cubriendo las lagunas que pueda tener el texto constitucional.⁷ Sin embargo, aunque así se justifica la existencia del proceso reformador no siempre se justifican los motivos para reformar; esto es así, porque si bien es cierto la necesidad de reforma, no menos cierto es que las enmiendas constitucionales deben tener un determinado fin y alcance, ya que ambos extremos son peligrosos, pues, tan nefasta es una hiperreformabilidad continua, así como una inmovilidad irrazonable.⁸

Por todo lo anterior, debe concluirse que si el derecho es una ciencia cambiante y la Constitución es el pilar de nuestro sistema jurídico, es ésta la primera que debe adaptarse a la realidad a fin de que se garantice la vigencia de la misma. La Ley Fundamental se reforma porque se cree en ella, pues si no la adaptamos a la vida política se incurre en un grave error que es no suprimir lo superado, provocando con ello la inobservancia de la Constitución.⁹ Así que, más vale reformar la Constitución en el momento oportuno pero siempre con razones que justifiquen a plenitud dicha reforma, ya que de no suceder así, puede ponerse en tela de juicio la reforma misma hasta el punto de llegar a desconocerla por su falta de justificación para con la realidad y las necesidades.

⁷ *Ibid.*, p.p. 373 y 374.

⁸ *Ibid.*, p. 377.

⁹ Valadés, Diego, *cit.* por Quiroz Acosta, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional I*, 1ª ed., Ed. Porrúa, México, 2002, p. 128.

2.2 Reforma constitucional conforme al artículo 73 fracción III.

Cabe mencionar que el procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional no es el único contemplado por la Constitución para su reforma, pues existe un caso excepcional contemplado en la fracción III del numeral 73, para efecto de erigir nuevos Estados dentro de los límites ya existentes en el territorio nacional. Arteaga Nava señala que “en relación con las reformas a la constitución, únicamente hay dos procedimientos: el contemplado en el art. 135 y el del art. 73, fracc. III; este último es excepcional; aquél es la regla general.”¹⁰

Como *conditio sine qua non*, no basta el deseo de determinado sector de la población de erigirse en Nuevo Estado, sino también “se requiere un mínimo de habitantes y que se pruebe al congreso que existen los elementos para proveer a su subsistencia política; además de que sean oídas las legislaturas de los estados afectados sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección”,¹¹ así como la opinión del Presidente de la República. Al ser oídas las Legislaturas afectadas, se desprenden del artículo 73 constitucional fracción III, dos supuestos al pretender crear un nuevo Estado; el primero consiste en que si hay un consentimiento de las Legislaturas de los Estados afectados, bastará para erigir el nuevo, la aprobación por *mayoría absoluta* del resto de las Legislaturas estatales; el segundo, es el caso opuesto al anterior, es decir, la negativa de los

¹⁰ Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, Ed. Oxford, México, 2001, p. 875.

¹¹ *Ibid.*, p.p. 873 y 874.

Estados afectados a través de su Legislatura, lo cual implica el voto aprobatorio de las *dos terceras partes* del total de las demás Legislaturas.¹²

Sin afán de restar eficacia al procedimiento estipulado en el 135 constitucional, debe decirse que así como existe un procedimiento más rígido de reforma al erigir nuevas entidades federativas, situación similar debiera acontecer respecto de cualquier tipo de reforma a la Constitución, pues como se verá posteriormente, realmente el procedimiento del Título VIII constitucional, no resulta tan rígido como el del artículo 73 fracción III. Así que para reforzar la relativa rigidez del artículo 135, deben buscarse otros métodos, para hacerla latente y real, es decir, para proporcionar seguridad jurídica a sus destinatarios, lo cual es lo que proponemos dentro de esta investigación.

2 . 3 Antecedentes del artículo 135 constitucional.

Antes de entrar al fondo del Título VIII de la Constitución, debe decirse que paradójicamente, el artículo 135 no ha sido objeto de muchas reformas, más bien, ha permanecido prácticamente igual desde que fue promulgada la Constitución de 1857:

“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

¹² *Ibid.*, p. 873.

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”.¹³

Posteriormente, el Proyecto de Reformas a la Constitución Política de 1857 presentado por Venustiano Carranza -Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de la República- al Congreso Constituyente de Querétaro, establecía dentro del Título VII denominado *De las Reformas de la Constitución*:

“Artículo 131.- 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, acuerden las reformas o adiciones, o 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”.¹⁴

El texto original del artículo 135 en la Constitución de 1917, señalaba:

¹³ L. Melgarejo Randolph y J. Fernández Rojas, *El Congreso Constituyente de 1916 y 1917*, Ed. Departamento de Talleres Gráficos de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, México, 1917, p. 47.

¹⁴ *Ibid.*, p. 349.

“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, 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.”.

Finalmente, la primera reforma fue con Gustavo Díaz Ordaz --Presidente de México de 1-XII-1964 al 30-XI-1970-- publicada en el Diario Oficial del 21 de octubre de 1966, en la que faculta a la Comisión Permanente para hacer el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas a la Constitución, cuando el Congreso se halle en receso.¹⁵

Es así como puede observarse el mínimo de modificaciones que ha sufrido lo referente a las reformas constitucionales desde 1857, sin embargo, creemos que a pesar de la aparente confianza que a lo largo de la historia constitucional se ha tenido en ello, es necesario preguntarse si en nuestros días garantiza eficazmente nuestros derechos fundamentales.

¹⁵ Soberanes Fernández, José Luis, *La Constitución del pueblo mexicano*, 1ª ed., Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2001, p. 341.

2.4 Interpretación del artículo 135 constitucional.

La interpretación constitucional es actualmente un elemento importante para la vigencia de la misma, empero, los métodos de interpretación son tantos y tan distintos que en muchas de las ocasiones provocan confusión, poniendo de manifiesto el problema de la diversidad de sentidos que puede conferirse a la Constitución y sus normas.¹⁶

Desde la época en que se promulgó la Constitución de 1917, la interpretación de sus normas ha funcionado en torno a un variado crisol de perspectivas según la conveniencia política. Por ejemplo, en la fase posrevolucionaria la Ley Suprema era comprendida a partir de las decisiones políticas fundamentales del movimiento revolucionario;¹⁷ en la década de los 50's y 60's la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretaba conforme lo que el Presidente dijera en la exposición de motivos, lo cual se traducía en una deferencia al Presidente, es decir, los juristas interpretaban la Constitución en “términos presidenciales”;¹⁸ y finalmente en lo que se denomina la 9ª Época, se sigue una deferencia al Legislador y no al Presidente.

En lo que concierne al artículo 135 y para efectos de nuestra investigación, su interpretación puede realizarse de forma simplemente lógica: si la Constitución condiciona su reforma mediante el cumplimiento de determinados y expesos requisitos, y si el órgano reformador no los respeta, la reforma es inconstitucional.

¹⁶ Cossío, José Ramón, *Dogmática Constitucional y Régimen Autoritario*, 2ª ed., Ed. Coyoacán, México, 2000, p. 11.

¹⁷ *Ibid.*, p.47.

¹⁸ *Ibid.*, p. 68.

Por esto, el ministro Castro y Castro llega a cuestionar si “¿podría reformarse la Constitución por una modificación o adición que no hubiera sido votada por las dos terceras partes de los individuos o no hubiera sido aprobada por la mayoría de las legislaturas?.”¹⁹ y en ese caso, el mismo Ministro deduce entonces que “hay adiciones o reformas que pueden ser parte de la Constitución y hay adiciones o reformas que no pueden ser parte de ella”.²⁰

Ahora bien, si la reforma está condicionada, ¿cómo puede resolverse la transgresión de esas condiciones establecidas en el artículo 135?. La respuesta se encuentra en la interpretación que del artículo 135 formulen los órganos de control constitucional, la cual debe ser de manera normativa pero siempre velando por los derechos fundamentales de los gobernados, tomando en cuenta lo señalado por el Ministro Góngora Pimentel: “tengo la impresión de que la jurisprudencia de la Corte y de los Tribunales Colegiados de Circuito está continuamente llenando los vacíos de la Constitución, explicándola y de que los precedentes de la Corte en cierta forma, sí están reformándola, están diciendo lo que no se dijo, porque la Constitución dice lo que la Corte quiere que diga.”²¹

¹⁹ *Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución*, de la colección “*Serie de Debates*” del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Número 11, 1ª. ed., Ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1997, p. 85.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibid.*, p. 54.

2.5 Teoría del Poder Constituyente y de los Poderes Constituidos.

Hablar del poder constituyente y de los poderes constituidos amerita sin duda, una investigación mucho más profunda por su importancia constitucional. Sin embargo, por obvio de limitaciones nos constreñiremos a mencionar en qué consiste cada concepto y la relación que guardan con lo que se plantea en este trabajo.

Mucho se ha escrito acerca del Poder Constituyente, el cual en palabras llanas, es quien crea la Constitución, es el autor de la misma y que por su naturaleza faculta a los poderes constituidos para realizar determinadas funciones. Carl Schmitt define al Poder Constituyente como la “voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo”.²² Por otra parte, el Dr. Carpizo señala que “consiste en la facultad de decisión sobre la organización jurídico-política de la comunidad; en otras palabras, es la atribución de estructurar libremente una Constitución, de construir un orden jurídico.”²³

En el caso mexicano, bien puede afirmarse que el Poder Constituyente de la Constitución de 1917 estuvo integrado por 220 diputados reunidos a partir del día primero de diciembre de 1916 a las 3:50 horas en el Teatro de la República de la ciudad de Querétaro, mediante convocatoria publicada el diecinueve de septiembre de ese mismo año; producto de ese Congreso fue la Constitución vigente, aprobada con 136 artículos y 16

²² Schmitt Carl, *cit.* por Carpizo Jorge, *Teoría de la Constitución*, Comp. Carbonell Miguel, 2ª ed., Ed. Porrúa, México, p. 208.

²³ *Ibid.*, p. 210.

disposiciones transitorias; sin embargo, la vida de aquel Congreso feneció al llevarse a cabo la clausura del mismo el 31 de enero de 1917 a las 4:30 horas, donde el Secretario Lizardi dio lectura al acta respectiva, la cual fue aprobada sin discusión para que posteriormente el Presidente Rojas declarara clausurado el *único y primero* periodo de sesiones del Congreso Constituyente; asimismo, la promulgación se realizó el 5 de febrero del mismo año e inició su vigencia el 1º de mayo siguiente.²⁴

Por lo anterior, puede afirmarse como lo sostiene Tena Ramírez, que “aprobada la Constitución por el pueblo, todos los poderes del Estado pasan a ser poderes constituidos, y el poder constituyente desaparece”.²⁵ Criterio similar al anterior, sostuvo el Ministro Aguirre Anguiano dentro de la sesión privada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación celebrada el martes veintiocho de enero de mil novecientos noventa y siete, al resolver el amparo en revisión número 2996/96: “me queda muy claro que no hay constituyente permanente, éste una vez que agota su misión de producir e implantar una Constitución, desaparece.”²⁶

Ahora, durante su ejercicio, el Poder Constituyente actúa en estado de naturaleza,²⁷ tiene facultades ilimitadas para establecer en la Ley Fundamental lo que considere conveniente para la Nación, es decir, “no tiene límites jurídicos, sus límites son metajurídicos, son la conciencia nacional, son la realidad social”;²⁸ su función legislativa

²⁴ L. Melgarejo Randolf y J. Fernández Rojas, *op. cit.*, p. 744.

²⁵ Tena Ramírez, Felipe, *cit. por* Sánchez Meda, Ramón, *op. cit.*, p. 25.

²⁶ *Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución*, p. 32.

²⁷ “El Poder Constituyente no está ligado -de acuerdo con Schmitt- a formas o procedimientos jurídicos, sino que actúa siempre en estado de naturaleza...es el creador del orden jurídico, pero se encuentra fuera de él; es parte del mundo del ser, de la existencia de la comunidad.”. Carpizo, Jorge, *Teoría de la Constitución*, p. 208.

²⁸ Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.*, p. 19.

consiste en constituir los órganos del Estado, la distribución de competencias de las autoridades constituidas, las garantías de los derechos del hombre y las decisiones políticas fundamentales.²⁹

Sin embargo, creemos que dicha actuación debe guiarse en torno a ciertos principios vinculados con la voluntad del pueblo, quien es en sí el que decide el contenido del texto constitucional, por ende, se ha dicho que “sólo las ordenaciones que parten del principio de que el pueblo debe ser y es el titular del Poder Constituyente tienen derecho constitucional”;³⁰ sostener lo contrario, implica imponer una Constitución ajena a la voluntad popular, lo cual provoca a la postre, inconformidad e ingobernabilidad, al respecto el expresidente Miguel de la Madrid nos dice: “si alguien impusiera una Constitución contraria a la idiosincracia popular y contraria a las decisiones políticas del pueblo, sería entonces una Constitución ineficaz, pero sería además una Constitución ilegítima porque no tendría como base de sustento de su legitimidad, el poder Constituyente del pueblo”.³¹

Dijimos que una vez aprobada la Constitución, el Poder Constituyente desaparece; sin embargo, deja establecidos -mas no en su lugar- a los llamados Poderes Constituidos, los cuales de ningún modo, pueden ni deben ser identificados tanto jurídica como políticamente con aquél, por las siguientes diferencias según Carpizo:

²⁹ Rabasa, Emilio, *op. cit.*, p. 68.

³⁰ Carpizo, Jorge, *Teoría de la Constitución*, p. 212.

³¹ De la Madrid Hurtado, Miguel, *cit. por*, Sánchez Medal, Ramón, *op. cit.*, p. 71.

“Mientras que el Poder Constituyente es un poder de origen, poder que se encuentra en sí, los poderes constituidos derivan de la Constitución.

Mientras que el Poder Constituyente es un poder creador de todo el orden jurídico, los constituidos son creados por el propio Poder Constituyente en la Constitución.

Mientras que el Poder Constituyente, en principio, es un poder jurídicamente ilimitado; los constituidos están completamente limitados, ya que no pueden actuar más allá de su competencia.

Mientras que el Poder Constituyente es poder de una sola función: dar una Constitución; los constituidos poseen múltiples funciones.

Mientras que el Poder Constituyente no gobierna, los constituidos fueron creados precisamente para gobernar.”³²

Cabe aclarar, el origen de los Poderes Constituidos: Lo primero que existe es la voluntad general del pueblo; la cual se traduce en soberanía (facultad absoluta de autodeterminarse, mediante la expedición de la ley suprema, que tiene una nación);³³ para tal efecto debe crearse un poder constituyente que redacte la Constitución por medio de una Asamblea Proyectista; una vez hecho lo anterior, aparece el documento que plasma la voluntad popular por escrito llamado Constitución; y finalmente en ella se establecen los diversos Poderes Constituidos.

³² Carpizo, Jorge, *Teoría de la Constitución*, p. 214.

³³ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 34ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001, p. 19.

En síntesis, dichos Poderes Constituidos, son una representación de la voluntad soberana del pueblo y por ende, su legitimidad proviene de la Constitución misma;³⁴ así que, como a órganos legislativos contemplados en el artículo 135 constitucional les reviste el carácter de Poderes Constituidos y tienen que apegarse indubitablemente a la Ley que legitima su actuar, es decir, la Constitución, pues de no ser así, resultaría contradictorio entonces, que los mismos pudieran realizar actos ajenos a lo estipulado por dicho documento sin recibir sanción alguna, tal como declarar la nulidad del acto.

Ahora, corresponde hacer alusión al órgano reformador³⁵ que contempla el artículo 135 de la Constitución Federal, del cual, Arteaga Nava dice que es “una combinación de órganos que tienen encomendada una función: reformar”.³⁶

Con apoyo en lo visto anteriormente respecto de las diferencias entre lo que es el Poder Constituyente y lo que son los Poderes Constituidos, es menester ubicar en cuál de estos dos supuestos se encuentra el Órgano Reformador.

En efecto, si hablamos de lo referente a quién reforma la Constitución, en principio, debe sentarse la naturaleza de cada órgano candidato a atribuírsele tan trascendente función. Es decir, si tanto las Legislaturas de los Estados como el Congreso de la Unión actúan como entes de igual naturaleza que el Poder Constituyente de 1917, o en su caso como Poderes Constituidos.

³⁴ Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.*, p. 89.

³⁵ Cabe precisar que, sin el ánimo de entrar a la controversia de la denominación correcta del ente al cual nos estamos refiriendo, para efectos prácticos nos referiremos a él, simplemente como “órgano reformador” generalmente.

³⁶ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p.877.

Nosotros sostenemos que al hablar del órgano reformador de la Constitución se habla de un Poder Constituido; debido a las notorias diferencias que quedaron sentadas en los párrafos precedentes y por las razones que a continuación se exponen.

Quiroz Acosta señala lo siguiente:

“la Asamblea Constituyente al crear la Constitución, también prevé la existencia de un órgano que actualice la ley y, es precisamente, uno de los Poderes Constituidos, que es el poder legislativo o asamblea legislativa ordinaria.

De ahí que podamos afirmar que la Asamblea Constituyente es depositaria de los atributos que le otorga el Poder Constituyente, mientras que el órgano legislativo ordinario, sea en una o dos Cámaras, es un poder constituido.”³⁷ (El subrayado es nuestro).

Asimismo el Ministro Aguirre Anguiano sostuvo al resolverse el amparo en revisión número 1334/98 en el más Alto Tribunal de la Nación:

“A nosotros, o a mí cuando menos, me queda muy claro que no hay constituyente permanente, éste una vez que agota su misión de producir e implantar una Constitución, desaparece. Allí acaba su misión y no vuelve a resurgir más a la vida jurídica este Poder Constituyente...La potestad revisora, el método de revisión de la Constitución y la

³⁷ Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.*, p. 94.

instauración de nuevas normas en ella están encomendadas a los poderes constituidos...Estamos hablando siempre de poderes constituidos y reconocidos por la Constitución...Esto a qué nos lleva, pues a verlos como Cámara de Diputados, como Cámara de Senadores, como Ejecutivo y a ver a las Legislaturas de los Estados como lo que son: poderes constituidos.”.³⁸

Contrario a lo anterior, Tena Ramírez dice que:

“El Congreso Federal es Poder constituido; cada una de las legislaturas de los Estados también lo es. Pero eso acontece cuando actúan por separado, en ejercicio de sus funciones normales; una vez que se asocian, en los términos del artículo 135, componen un órgano nuevo, que ya no tiene actividades de Poder constituido (es decir, de gobernante), sino únicamente de Poder constituyente.”.³⁹

Finalmente, Quiroz Acosta toma una posición ecléctica y afirma que “el Poder Constituyente Permanente o poder reformador es aquel poder que reforma y adiciona la Constitución y, que como tal, está por encima de los poderes constituidos”.⁴⁰ Asimismo, para dar apoyo a este argumento, el citado autor nos dice:

³⁸ *Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución*, p.p. 32 y 33.

³⁹ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 46.

⁴⁰ Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.* p. 52.

“...el Poder Reformador es un poder supraestatal y los Poderes Constituidos son los poderes estatales. Segunda, es un poder que tiene como única función la de Reformar la Constitución y los Poderes Constituidos tienen diversas funciones, las funciones necesarias que implica gobernar.

Decíamos también que el Poder Reformador, es un poder de decisión, las decisiones serán las modificaciones o adiciones correspondientes a la Constitución. En cambio, en los Poderes Constituidos hay decisión y ejecución. Asimismo, apuntamos que el Reformador no es un poder permanente, solamente aparece y actúa cuando va a reformar un artículo constitucional, mientras que los poderes constituidos son poderes permanentes.

Además, podemos decir que el Poder Reformador, es un poder multiinstancial; es decir, participan dos o más instancias en su actuación y conformación.”⁴¹

Primeramente, no compartimos la postura de Tena Ramírez porque ya hemos visto las notables diferencias que existen entre el Poder Constituyente y el Poder Reformador; esto es así porque como lo aclara Arteaga Nava al referirse a la naturaleza o identidad de los entes que integran el órgano encargado de reformar la Carta Fundamental: “sin que las partes que intervienen pierdan su identidad, ni mucho menos adquieran una diferente.

⁴¹ *Ibid.*, p.p. 126 y 127.

Suponer lo contrario es forzar la naturaleza de las instituciones.”⁴² Es decir, que no se puede decir que tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados, en ocasiones sean Poder Constituyente y en otras Poderes Constituidos.

En segundo término, si bien es cierto que la *actuación* del órgano reformador es única e inequívoca a la de los demás poderes constituidos, no por ese solo hecho puede decirse que aquél es de *naturaleza* distinta a éstos; pese a la comparación de *funciones* que lleva a cabo Quiroz Acosta entre ambos, la cual no desvirtúa en ningún momento que la *naturaleza* del órgano reformador es la de un poder constituido pero con funciones obviamente distintas. Además, ubicar al poder reformador como órgano intermedio entre el Poder Constituyente y los Poderes Constituidos lo colocaría en estado de inmunidad; esto es así porque no podría ser controlado constitucionalmente por el Poder Judicial Federal y entonces, estaríamos en presencia de un problema de jerarquía en las instituciones, es decir, intentar someter a la jurisdicción constitucional, actos que estarían por encima de ella; lo cual no sucede en la especie, toda vez que el órgano revisor es un poder constituido al igual que los tribunales constitucionales, sin que obste el hecho de que su actuar pertenezca al orden constitucional, como se señaló en el primer capítulo de este trabajo.

⁴² Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 877. Cabe agregar: “Primero, el Poder Constituyente es un poder político y, como tal, es suprajurídico; está más allá del derecho positivo, porque, precisamente, su función consiste en crear al derecho positivo y, por el contrario, el Poder Reformador está integrado en el derecho positivo, presupone la existencia de la Constitución, ya que está previsto en la propia Constitución. Una segunda diferenciación es que el Poder Constituyente es previo al Poder Revisor, lo cual es evidente, dado que no se puede revisar algo que aún no ha sido creado. Otra característica que los diferencia, es que mientras el Poder Constituyente es un poder inicial y creador, el Poder Revisor es un poder creado. Otra característica que diferencia al Poder Constituyente del Poder Reformador, es en el sentido en el que el Poder Constituyente crea sus propios órganos de actuación, mientras que el Poder Revisor está sometido a las instancias de actuación que prevé la Constitución. Lo anterior nos lleva a que se enfatice la característica del Poder Revisor, en el sentido de que además de ser un poder jurídico-político, el Poder Revisor se mueve en el campo y en el marco del Derecho Constitucional vigente, mientras que el Poder Constituyente crea Derecho Constitucional.” Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.*, p.p. 126 y 127.

Por todo lo anterior, sostenemos que los órganos encargados de reformar la Constitución son poderes constituidos ya que derivan de la Constitución, son creados por el propio Poder Constituyente en dicha Ley, están completamente limitados pues no pueden actuar más allá de su competencia, poseen múltiples funciones y fueron creados para gobernar; aclarando que por obvias razones de funcionamiento, no puede equipararse con la de los demás poderes constituidos, sin embargo, su naturaleza sigue siendo la misma, de poderes constituidos, completamente distintos al constituyente.

2 . 6 Del concepto de reforma.

El artículo 135 de la Constitución Federal señala: “*La presente Constitución puede ser adicionada o reformada.*”. Al respecto, Quiroz Acosta, entiende esos dos últimos conceptos de la siguiente manera: “reformar significa modificar parcialmente, nunca totalmente y adicionar simplemente significa agregar algo a lo ya establecido. Luego entonces, desde el punto de vista gramatical, también se puede sostener que no puede haber un cambio o modificación total.”⁴³

Gramaticalmente el concepto *adición*, es definido como: “Acción y efecto de añadir o agregar; lo que se agrega.”⁴⁴ Constitucionalmente, Trigueros Gaisman y Arteaga Nava lo entienden así: “Por virtud de una adición se agrega una parte a un texto ya vigente. Las

⁴³ Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.*, p. 130.

⁴⁴ García-Pelayo y Gross, Ramón, *Pequeño Larousse en color*, Ed. Larousse, España 1989, p. 20.

leyes también son susceptibles de ser reformadas mediante una adición. No hay límite a la facultad adicionadora.”⁴⁵

Respecto al concepto de *reforma*, éste se define como: “Lo que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora.”⁴⁶

De lo anterior, se colige, en primer lugar, que la Constitución puede ser “*adicionada*”, es decir, añadirse o agregarse todo lo que el órgano reformador considere pertinente, sin que en ningún momento se limite esta facultad. Por otro lado, cuando la Constitución sea “*reformada*”, dicha reforma debe tener un carácter innovador o de mejora.

Trigueros Gaisman y Arteaga Nava, sostienen que el término reforma también engloba al de supresión: “El término *reforma* es genérico y comprende tres especies: las reformas propiamente dichas, las adiciones y las supresiones.”⁴⁷

En efecto, si bien es cierto que para efectos prácticos el órgano revisor puede suprimir los artículos constitucionales cualesquiera que sean, no menos cierto es que el espíritu del Poder Constituyente Originario no es éste, pues de ser así, hubiese incluido en el texto constitucional la palabra “*suprimida*”; así que la Constitución de ningún modo puede ser destruida sino únicamente adicionada o reformada.

⁴⁵ Trigueros Gaisman, Laura y Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Volumen 2, Ed. Harla, México 1995, p. 3.

⁴⁶ García-Pelayo y Gross, *op. cit.*, p. 760.

⁴⁷ Trigueros Gaisman, Laura y Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 857.

En específico, si la actuación reformadora disminuyera o suprimiera las garantías individuales de los gobernados, las cuales son decisiones políticas fundamentales y conforme al sentido gramatical del texto del artículo 135, pueden ser únicamente incrementadas (adición) o en su caso innovadas o mejoradas (reformadas), el gobernado que estime vulnerados esos derechos por virtud de una reforma constitucional, cuenta con el Juicio de Amparo para volver las cosas al estado que guardaban antes de la violación, porque ni la palabra *reforma* y mucho menos la de *adición*, son sinónimo de supresión. Para dar apoyo a lo anterior, cabe aludir lo expresado por Marbury, en lo que respecta al concepto de reforma constitucional, esto en palabras de Quiroz Acosta:

“para Marbury el Poder Reformador no tiene un poder de destrucción y, por lo tanto, el pueblo norteamericano no quiso ni pudo querer que un poder reformador pudiera destruir el poder mismo de quienes crearon la Constitución. Indicó claramente lo que significa enmendar, o sea, modificar y reformar y, nos dice: “*enmendar significa las adiciones o cambios dentro de los lineamientos del instrumento original, que tengan por efecto superar o mejorar lo expresado, para llevar a cabo el propósito para el cual fue construido*”.”⁴⁸

⁴⁸ Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.*, p. 134.

De ahí que la actuación del órgano reformador debe ser acorde con el espíritu del Poder Constituyente y la interpretación normativa⁴⁹ del artículo 135, siempre con el ánimo de perfeccionar el texto constitucional, por ello “De la Cueva reseña lo que implica el Poder Revisor, diciéndonos que la función reformadora consiste en adaptar la Constitución a la realidad, introduciendo en ella los principios e instituciones necesarios para su perfeccionamiento.”.⁵⁰

2.7 La rigidez y flexibilidad constitucional.

Dentro de la diversidad de clasificaciones que existen respecto de las Constituciones, una de las más importantes es la de *rigidez* o *flexibilidad*,⁵¹ ambos conceptos deben entenderse en relación al proceso que para su reforma tenga la Constitución en comento. La rigidez implica un procedimiento especial y complejo para modificar las disposiciones constitucionales, y la flexibilidad es apreciable cuando dicho procedimiento es el mismo que el empleado para las leyes ordinarias.⁵²

Además, dicha clasificación no sólo comprende cuestiones procedimentales, sino también de los órganos que llevan a cabo la reforma. Si la enmienda constitucional es realizada por un órgano distinto al que dicta las leyes ordinarias, la Constitución reviste el

⁴⁹ “la visión que habrá de tenerse de la Constitución será necesariamente normativa (y no ya política), pues la Constitución es ya el único referente (precisamente normativo) de la totalidad de los actores políticos y sociales”. Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, p. 12.

⁵⁰ Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.*, p. 128.

⁵¹ “Las constituciones, a partir de BRYCE, se han clasificado en rígidas y flexibles de acuerdo con un criterio que ‘...puede encontrarse en la relación de cada constitución con las ordinarias y con la autoridad ordinaria que las dicta’.”. Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.* p. 873.

⁵² Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.*, p. 50.

carácter de rígida, y por el contrario, si dicha reforma la ejecuta el mismo órgano facultado para legislar en materia ordinaria, la Constitución es de tipo flexible.⁵³

Con base en esto, la Constitución mexicana -al menos en el aspecto doctrinal- puede clasificarse como rígida; primero por tener aparentemente un procedimiento dificultado y diferente que el de las leyes ordinarias para su reforma, y segundo por realizarlo un órgano no distinto al de estas leyes porque al final resultan ser los mismos, sino más bien a la asociación de los cuerpos legislativos federales y locales.

Sin embargo, en virtud del alto índice de reformas a la Ley Fundamental se pone en tela de duda la rigidez de la misma, convirtiéndola así, paulatinamente, en una Constitución de índole flexible; esto, no por el hecho de que exista un procedimiento de reforma idéntico al de las leyes ordinarias, pero sí por la identidad de los órganos que crean dichas leyes. Sirve de apoyo a lo anterior, lo que sostiene José Antonio Martínez de la Serna al decir que “Nuestra práctica es proclive y frecuente, tal vez demasiado frecuente en alterar con adiciones o supresiones a nuestra ley fundamental, rompiendo así el sistema rígido en cuanto a su finalidad de dificultar la reformabilidad constitucional.”⁵⁴ Por otra parte, Tena Ramírez señala que “la proliferación de reformas, que por frecuentes y a veces desarticuladas convierten a la Constitución en un código inestable”.⁵⁵

⁵³ Reyes Tayabas, Enrique, *op. cit.*, p. 15. “Del tipo flexible es la Constitución inglesa, que además de la circunstancia de no ser totalmente escrita -pues en su integración concurren también costumbres y precedentes-, en virtud de que todas las leyes establecen por el Parlamento y bajo un mismo procedimiento, es susceptible de reformarse sin necesidad de que actúe un órgano especial ni de que se siga un procedimiento también especial.” *Ibidem*.

⁵⁴ Martínez de la Serna, José Antonio, *cit. por* Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.*, p. 130.

⁵⁵ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 62.

Además, debe decirse que la rigidez constitucional no sólo se ve disminuida por el excesivo número de reformas al texto, sino que también influyen para el mismo efecto otros factores regularmente de índole político, lo cual es más apreciable en sistemas presidencialistas, donde la reforma sí puede ser llevada a cabo con apego a lo establecido en la misma Constitución pero el contenido de ésta puede chocar con el texto ya establecido o con la voluntad popular. Por ello, si tratamos de distinguir a las rígidas por su complejo procedimiento de reforma “eso en sí mismo, no implicaría que esa Constitución se reforme menos que aquellas que tienen un procedimiento más flexible, porque en algunos casos la reformabilidad no se da por el procedimiento que en rigor establece la Constitución, sino por otros factores propios del sistema jurídico del que se desarrolla”.⁵⁶

En estas circunstancias, la Constitución de 1917 no puede clasificarse exactamente como rígida, sino más bien como semirígida en virtud de la influencia política que en México comúnmente se ha vivido desde antes de su entrada en vigor, sin que obste la existencia únicamente de un procedimiento de reforma distinto al de las leyes ordinarias.

Como ya se vio, los cuerpos legislativos que participan en la formulación de la reforma a la Carta Suprema -Congreso de la Unión y Legislaturas de los Estados- son indudablemente, poderes constituidos, los cuales tanto en su producción legislativa ordinaria, como de reforma constitucional, siempre deben actuar con base en dos principios: *a)* El respeto a las formalidades procedimentales, y *b)* en concordancia a lo establecido ya en el texto constitucional. De lo contrario, podría decirse que dichos poderes

⁵⁶ Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.*, p. 57.

constituidos contravienen la voluntad del poder constituyente, lo cual resulta constitucionalmente aberrante.

En consecuencia, si el gobernado viera lesionados sus derechos fundamentales con motivo de una reforma constitucional en la que el actuar de los poderes constituidos, vaya más allá que del quien los creó, es decir, el poder constituyente, podría válidamente acudir a los tribunales constitucionales del país a solicitar el amparo y protección de la Justicia Federal a efecto de declarar la nulidad del acto -reforma- y no le sea aplicado en su perjuicio; en lo conducente Hamilton señala:

“No hay proposición que se apoye sobre principios más claros que la que afirma que todo acto de una autoridad delegada, contrario a los términos del mandato con arreglo al cual se ejerce, es nulo. Por lo tanto, ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido. Negar esto equivaldría a afirmar que el mandato es superior al mandante, que el servidor es más que su amo, que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo y que los hombres que obran en virtud de determinados poderes pueden hacer, no sólo lo que éstos no permiten, sino incluso lo que prohíben.”⁵⁷ (El subrayado es nuestro).

No obsta para determinar lo anterior, el hecho de que impugnar una reforma constitucional mediante el juicio de amparo de ninguna manera haga inconsistente la Constitución, ya que más inconsistencia adopta la misma con el número excesivo e

⁵⁷ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 14.

irreflexivo de reformas que ha sufrido a lo largo de sus más de 85 años en vigencia; pues utilizar el juicio de garantías para tal fin garantiza una auténtica rigidez de la Ley Fundamental, pese a la manipulación política de la que puedan ser objeto tales reformas y pese a la ineficacia del aparente procedimiento dificultado que contempla el artículo 135.

2.8 Descripción del procedimiento reformador.

Es la Constitución la Ley con mayor trascendencia dentro del sistema jurídico mexicano, es necesario que la misma se reforme para adaptarse a las necesidades de la sociedad y no caer en el anacronismo; para llegar a un buen fin, deben cumplirse determinadas formalidades para que dichas reformas puedan ser parte del texto constitucional, es decir, ejecutar el procedimiento que establece el artículo 135. Rabasa nos dice que:

“Tal procedimiento tiene su razón de ser, ya que, a la vez que permite introducir cambios en la Constitución, para que esté de acuerdo con las nuevas necesidades del país, conforme al principio del pacto federal, obliga a que los legisladores de las entidades federativas participen en la aceptación o rechazo de la reforma o adición propuesta. Todo este sistema tiene por objeto que la legislación constitucional posea mayor

firmeza y no se pueda alterar fácilmente por razón de su misma trascendencia”.⁵⁸

Siendo el procedimiento de reforma, un elemento esencial para la validez de la misma, es menester describir brevemente el mismo, ya que “adquiere una relevancia máxima”⁵⁹ y “es la primera de las garantías del texto constitucional.”⁶⁰

En efecto, Quiroz Acosta describe el procedimiento reformativo así:

- La proposición reformativa debe ser estudiada y votada primeramente en cada una de las Cámaras: en la de Diputados y en la de Senadores que integran el Poder Legislativo Federal. Esto significa que para los efectos de reforma constitucional, no estamos en alguno de los supuestos en virtud de los cuales procede que se reúna el Congreso de la Unión en Congreso General; es decir, cuando se trata de reforma constitucional se reúnen por separado la cámara de diputados y la cámara de senadores y la votación es también por separado;
- Para que se tenga por aprobada la reforma o adición, se exige una mayoría de dos terceras parte de los individuos presentes en cada Cámara;
- Una vez concluido el paso anterior, el proyecto se somete a cada una de las legislaturas de los estados;

⁵⁸ Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, 11ª. Ed., Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1997, p. 405.

⁵⁹ Carbonell, Miguel, *Teoría de la Constitución*, p. 372.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 374.

- Es indispensable el voto afirmativo de la mayoría de las legislaturas, y
- El Congreso Federal o la Comisión Permanente, si aquel no está en funciones, hace el cómputo de los votos de las legislaturas y comprobada la mayoría se hace la declaración correspondiente.⁶¹

Sentado lo anterior, cabe preguntarse ¿qué sucede en lo tocante a la forma de actuar y a la función de los órganos que intervienen en el proceso de reforma, ya que la Constitución únicamente señala quiénes son y la mayoría requerida en cada uno de ellos?. Arteaga Nava nos dice que nuestra Ley Fundamental en ese sentido, fue parca, sin embargo, es suficiente “aplicar principios que regulan la actuación de cada uno de los órganos.”⁶²

Esos principios no son más de los que se desprenden de los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal y que regulan el procedimiento seguido al legislar en materia ordinaria, aunque para efectos de reforma constitucional no basta con el procedimiento de cámara revisora y cámara de origen que establece el artículo 72, pues posteriormente a la aprobación de las Cámaras del Congreso General sigue la aprobación mayoritaria de las Legislaturas de los Estados; de ahí la supuesta rigidez de la Constitución, aunque nosotros creemos que eso constituye solamente un procedimiento diferente.

⁶¹ Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.*, p.p. 142 y 143.

⁶² Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 587.

En efecto, no resultó necesario que la Constitución estableciera el *modus operandi* de los órganos participantes dentro del procedimiento en comento, basta remitirnos en primer lugar a lo señalado en los artículos 71 y 72, así como a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso en cita y además a las disposiciones relativas de cada una de las Legislaturas locales; sin embargo, cuando la actuación reformadora se aparta de lo señalado por el Título VIII de la Constitución y a las disposiciones secundarias aplicables a cada ente legislativo, se produce una violación al estado de derecho, y probablemente también a los derechos de los individuos. Por ello, es indispensable regular la actuación formal de los órganos legislativos federales y estatales que participen en el proceso de reforma constitucional.

A continuación, haremos unos breves comentarios referentes a las fases del procedimiento de reforma constitucional, esto, para sentar las bases a efecto de que al entrar al capítulo III de esta investigación, se puedan aducir de mejor modo las posibles violaciones formales que pueden cometerse durante el citado proceso constitucional.

A) De la iniciativa.

Todo proceso legislativo es accionado por medio de la iniciativa que presente el ente legitimado para ello, en la cual se proponga una nueva ley, o la adición, derogación o abrogación de las ya existentes; Trigueros Gaisman y Arteaga Nava definen la iniciativa legislativa como:

“la facultad y el derecho que la *constitución* otorga o reconoce a ciertos servidores públicos, entes oficiales o particulares a proponer, denunciar o solicitar del órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición en relación con materias que son de su competencia, de lo que puede derivar una ley o un decreto.”⁶³

En lo que interesa, el artículo 71 constitucional dispone que:

“ARTÍCULO 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y
- III. A las legislaturas de los Estados.”

Consecuentemente, en lo que toca a la iniciativa de reforma constitucional, los entes legitimados para accionar el aparato legislativo deben ser los mismos que contempla el artículo 71 para las leyes ordinarias, a falta de disposición expresa; es decir, Presidente de la República, Diputados y Senadores al Congreso General, y Congresos locales.

Pese a lo anterior, la legitimidad de la iniciativa del Presidente de la República se ha cuestionado; esto debido a que los diputados del poder constituyente se inspiraron en la

⁶³ Trigueros Gaisman, Laura y Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p.p. 50 y 51. Al respecto también ver: “INICIATIVA DE LEYES Y DECRETOS. SU NATURALEZA JURÍDICA.” Novena Época / Instancia: Pleno / Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* / Tomo: X / Septiembre de 1999 / Tesis: P.LXIX/99 / Página: 8.

Constitución estadounidense al establecer en la nuestra el numeral 135, ya que es en aquel país donde el Presidente no tiene dicha facultad de iniciativa y tampoco las Legislaturas de manera individual; empero, no es dable -jurídicamente- tal comparación, pues de aplicarla no se estaría facultando a ningún ente público para ejercer dicha facultad, lo que implicaría remitirse al artículo 124 y concluir que sólo los Gobernadores son quienes podrían únicamente presentar iniciativas de reforma constitucional, otorgándoles un poder político ilógico, desproporcionado y de paso, “la posibilidad de fijar la agenda del Poder Constituyente derivado, es decir, la posibilidad de determinar el momento y el contenido que deben tener las reformas.”⁶⁴

Por eso, aunque el artículo 71 se refiera a leyes ordinarias, debe interpretarse de tal modo que la Constitución sea considerada como ley *lato sensu*, para así poder contar con órganos facultados a incentivar reformas a la Constitución, pues de lo contrario, ninguna autoridad podría proponer la iniciativa de reforma en virtud de no existir texto expreso que lo legitime, salvo los Gobernadores de las entidades federativas con fundamento en el artículo 124 constitucional.

Entonces, el hecho de no estar expresamente legislado respecto de qué órganos son los facultados para presentar una iniciativa de reforma, no conlleva una vaciedad constitucional ya que supletoriamente es aplicable el artículo 71; pero lo que no sería constitucionalmente lógico es emplear el artículo 124 para sanear esa aparente laguna, toda vez que los únicos facultados en ese supuesto serían los Gobernadores estatales, lo cual es el único punto de divergencia que tenemos con el siguiente argumento de Arteaga Nava:

⁶⁴ Carbonell, Miguel, *Teoría de la Constitución*, p. 394.

“Aunque el art. 71 fracc. I, habla de que el derecho de iniciar leyes o decretos compete al presidente de la república y una reforma a la constitución no puede ser técnicamente estimada como ley ni como decreto, lo cierto es que dicho precepto adopta el término *ley* en su acepción amplia, lata: norma general y abstracta. No aceptarlo así significaría que constitucionalmente nadie, comprendiendo a las legislaturas de los estados, tendría facultad para iniciar una reforma a la constitución.”⁶⁵

No pasa inadvertido tampoco, como lo sostuvieron Sánchez Medal y Aguinaco Alemán en el amparo 410/82 promovido contra el decreto que adicionó el artículo 28 de la Constitución Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de noviembre de mil novecientos ochenta y dos, por virtud del cual se expropió el servicio de banca y crédito;⁶⁶ que la facultad de iniciativa de reforma constitucional no puede ubicarse dentro del artículo 71 constitucional, ya que conforme al diverso 124 del mismo ordenamiento, las facultades de los funcionarios federales deben estar expresamente concedidas a los mismos para su ejercicio; sin embargo, no compartimos esta afirmación pues como ya dijimos, en ese supuesto los únicos que podrían iniciar el proceso de reforma serían los Gobernadores de los Estados, lo cual resulta constitucionalmente incongruente, más aun tratándose de la Constitución Federal.

⁶⁵ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 857.

⁶⁶ Sánchez Medal, Ramón, *op. cit.*, p.p. 64 y 65.

En cuanto a la iniciativa por parte de diputados y senadores, ésta puede venir de uno o varios de ellos, pues no hay impedimento legal al respecto; sin embargo, senadores y diputados no pueden presentar sus iniciativas de reforma constitucional conjuntamente porque se perdería la autonomía y división de cada una de las Cámaras a pesar que ambas formen parte del mismo Poder Legislativo; y mucho menos aún podrían presentar iniciativa, diputados, senadores y presidente, pues se violentaría lo señalado por el artículo 49 constitucional al quebrantar la división de poderes.⁶⁷ De ahí que no compartamos el criterio en la siguiente tesis de jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública celebrada el nueve de septiembre de mil novecientos noventa y nueve que *ad litteram* dice:

“INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL. SU PRESENTACIÓN CONJUNTA POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y MIEMBROS DE AMBAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN NO VINCULA EL RESULTADO DE SU DISCUSIÓN Y VOTACIÓN NI, POR ENDE, CONSTITUYE TRANSGRESIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. El artículo 49 de la Constitución consagra el principio de división de poderes, conforme al cual las funciones de producción de normas legales, ejecución de actos políticos y administrativos y resolución de controversias, se atribuyen, respectivamente, a órganos de poder específicos y distintos entre sí, destacando que por lo que toca a la función legislativa, por regla general debe ejercerse por un órgano

⁶⁷ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p.p. 860 y 861.

colegiado, admite como únicas excepciones de carácter extraordinario los casos de suspensión de garantías individuales y regulación del comercio exterior, las cuales pueden ser ejercidas por el presidente de la República. Ahora bien, si la posibilidad de deliberar y aprobar normas constituye la esencia del ejercicio de las facultades legislativas, por cuanto a que en aquéllas se centra la creación, modificación y derogación de los preceptos jurídicos que forman los ordenamientos generales de observancia obligatoria, siendo que su iniciativa por los sujetos autorizados por el artículo 71 constitucional solamente tiene un carácter propositivo, sin vinculación alguna con el resultado del debate y votación que al efecto lleven a cabo los legisladores pertenecientes a las Cámaras del Congreso de la Unión, resulta claro que el ejercicio de la facultad de iniciativa, de manera conjunta, por el presidente de la República y miembros de dicho Congreso, no constituye intromisión alguna en el ámbito de atribuciones legislativas del mencionado Congreso ni, en consecuencia, constituye violación al principio de división de poderes.”⁶⁸

⁶⁸ Novena Época / Instancia: Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* / Tomo: X / Septiembre de 1999 / Tesis: P.LXVII/99 / Página: 10

B) De la discusión.

La discusión de las iniciativas de Ley o Decreto se encuentra contemplada por el primer párrafo del artículo 72 constitucional que a la letra dice: “Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones...”;⁶⁹ asimismo, dicha discusión está regulada del artículo 95 al 134 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, consideramos que lo importante aquí es adentrarse no al orden de discusión ni a las formalidades de la misma, sino más bien a la calidad y profundidad jurídica de quienes discuten, a sus conocimientos, a su experiencia, etcétera.

Ha sido común denominador dentro de la historia legislativa mexicana, la falta de preparación de determinados senadores y diputados -federales y locales-, lo que ha puesto en grave peligro las instituciones jurídicas del país; cobrando mayor trascendencia respecto de reformas a la Constitución, por lo siguiente según Tena Ramírez:

⁶⁹ Para una mejor comprensión de las palabras ‘ley’ y ‘decreto’, al respecto ver: “DECRETOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. LOS EMITIDOS CON EL CARÁCTER DE LEYES TIENEN IGUAL JERARQUÍA QUE LAS LEYES PROPIAMENTE DICHAS, EMANADAS DE ESE ÓRGANO LEGISLATIVO.” Novena Época / Instancia: Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito / Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* / Tomo: XVI / Octubre de 2002 / Tesis: I.3º.C.361C / Página: 1357.

“las cámaras federales y locales, integrantes del órgano constituyente, no se forman por individuos designados para una función constituyente, la cual requiere aptitudes distintas a las del legislador ordinario; de ese modo la voluntad de los electores no tiene por objeto la designación de representantes constituyentes. Además, como los legisladores ordinarios pueden convertirse en cualquier momento, por su sola voluntad, en constituyentes, los electores que carecieron de oportunidad para nombrar mandatarios precisamente constituyentes, tampoco la tienen para aceptar o no el acto reformativo de unos representantes no designados expresamente para ese objeto.”.⁷⁰

De lo anterior, se obtiene que si el electorado vota en favor de determinados ciudadanos a efecto de que legislen para fortalecer y mejorar sus derechos, así como sus condiciones de vida y éstos no cumplen satisfactoriamente con dicho mandato, es dable en consecuencia, que el electorado se inconforme por la ineficiencia de sus mandatarios en su actuar.

Conforme las relatadas circunstancias, si los legisladores partícipes en el procedimiento de reforma constitucional no contribuyen mediante su ejercicio al aseguramiento y mejoramiento de los derechos fundamentales de los gobernados, sea por ignorancia o negligencia, son éstos quienes deben inconformarse con ello, ya que en primer lugar, no los eligieron para que menguaran sus garantías, y en segundo lugar, no se les consultó para modificar la Constitución. De ahí, que si el gobernado puede acudir al juicio

⁷⁰ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 61.

de amparo para impugnar cualquier Ley ordinaria por ser inconstitucional y violatoria de garantías, por qué no podría impugnar una reforma que paradójicamente resultara inconstitucional; consecuentemente, negar tal posibilidad crea el mayor estado de indefensión que cualquier gobernado puede tener respecto de su misma Constitución.

C) De la aprobación.

Existen tres momentos en que la reforma a la Constitución debe ser aprobada, el primero es en la Cámara de origen, el segundo en la Cámara revisora y el último de ellos es en la votación que emitan las Legislaturas locales, lo anterior con fundamento en los artículo 72 y 135 de la Constitución Federal:

“ARTÍCULO 72...a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra...”.

“ARTÍCULO 135...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.”.

En efecto, el primer requisito que señala el artículo 135 constitucional es que en el Congreso de la Unión voten en sentido aprobatorio las dos terceras partes de los

legisladores⁷¹ presentes en cada Cámara -sucesivamente conforme al artículo 72-; y posteriormente la mayoría de las Legislaturas estatales; sin estos requisitos según Tena Ramírez, “la aparente reforma o adición no sería tal constitucionalmente.”⁷²

D) Del veto presidencial.

El artículo 72 constitucional en su inciso “c” señala:

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

Doctrinalmente el derecho de vetar una Ley o Decreto es entendido por Trigueros Gaisman y Arteaga Nava como una “facultad que se reconoce al ejecutivo -presidente de la república y gobernadores de los estados- para hacer observaciones a los proyectos de ley o

⁷¹ “haciendo caso omiso de la defectuosa redacción, no existe duda en que el precepto constitucional alude a las dos terceras partes de los legisladores presentes en cada cámara y no al número total de miembros de cada una de ellas.”. Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 864.

⁷² Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 63.

decreto que para su promulgación le envía el órgano legislativo -congreso de la unión o legislatura-.”⁷³

Con fundamento en lo anterior, no se aprecia en el contenido del texto fundamental que el Presidente de la República pueda vetar la reforma constitucional, situación que sí sucede por ejemplo en la Constitución portuguesa de 1976 que en su artículo 286.3 señala: ‘no podrá el Presidente de la República denegar la promulgación de la Ley de Revisión [constitucional]’.”⁷⁴

A pesar de que no tenemos disposición expresa como en el país lucitano, De la Cueva y Del Castillo Velazco han sostenido que el veto “es una facultad prevista para el Presidente de la República para un proceso de carácter federal y no está previsto para un procedimiento de carácter constitucional como es la reforma constitucional”.⁷⁵

Sin embargo, Quiroz Acosta afirma que “si aceptamos que el Presidente no tiene la facultad de veto, entonces, tampoco tiene la facultad de iniciativa”;⁷⁶ sin embargo, el hecho de que comúnmente se diga que el Presidente no tiene facultad de veto en virtud de no haber disposición que lo legitime para tal fin, no implica que la misma suerte deba tener su facultad de iniciativa, aunado a lo que Arteaga Nava nos dice en el párrafo siguiente.

⁷³ Trigueros Gaisman, Laura y Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 98.

⁷⁴ Carbonell, Miguel, *Teoría de la Constitución*, p. 389.

⁷⁵ Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.*, p. 143.

⁷⁶ *Ibidem.*

Así que la iniciativa encuentra su origen en el artículo 71 constitucional, y el veto en el 72 inciso “c”; en cuanto a la primera, ya se dijo anteriormente por qué resulta necesaria la aplicación de tal numeral, y en lo que respecta al segundo, debe decirse que el veto es improcedente en la reforma constitucional, porque en relación al 72 inciso “c”: “para superarlo se requieren las dos terceras partes de los legisladores presentes en sus respectivas cámaras; y como para obtener la aprobación de una reforma se debe reunir cuando menos tal mínimo, se puede afirmar que el veto ha sido superado de antemano.”⁷⁷

E) Del cómputo de los votos de las Legislaturas de los Estados.

“ARTÍCULO 135...El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas...”⁷⁸

Parte fundamental del procedimiento legislativo de reforma constitucional es el relativo al cómputo de la votación emitida por los Congresos de las entidades federativas, ya que constituye la última aprobación de la reforma, el visto bueno que confirma el actuar del Congreso General y además, refuerza el Federalismo que consagra el artículo 40 constitucional. Además, con la aprobación de la reforma así como la declaratoria correspondiente, la enmienda constitucional adquiere validez y obligatoriedad “a tal grado que en caso de omitirse la declaratoria o de haberse falseado los datos que ella debería contener, la aparente reforma o adición no sería tal constitucionalmente.”⁷⁹

⁷⁷ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 857.

⁷⁸ Artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷⁹ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 63.

F) De la promulgación y de la publicación.

Trigueros Gaisman y Artega Nava, señalan que la promulgación es el “acto por virtud del cual el ejecutivo -presidente de la república o gobernadores de los estados- certifica la existencia de una ley, autentifica que ha sido emitida regularmente, declara expresamente su voluntad de promulgarla, ordena su publicación y su observancia.”⁸⁰

Asimismo, los citados autores entienden por publicación, el “acto por virtud del cual se hace del conocimiento de los interesados o afectados un mandamiento de una autoridad. Acto por virtud del cual el poder ejecutivo -presidentes o gobernadores- hacen del conocimiento de los habitantes una ley, un decreto, un tratado, un reglamento o demás ordenamientos, para los efectos de su observancia y acatamiento”.⁸¹

El pronunciamiento que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido en cuanto a los dos conceptos en cita, puede apreciarse en el contenido de la tesis aislada intitulada:

“PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LAS LEYES. La promulgación no es otra cosa que la publicación formal de la ley y ambas voces se emplean como sinónimas, tanto en el lenguaje común como en el jurídico, sin que sea obstáculo para llegar a esta conclusión, el que en la doctrina, también jurídica, exista una corriente de opinión

⁸⁰ Trigueros Gaisman, Laura y Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p.p. 76 y 77.

⁸¹ *Ibid.*, p. 78.

que pretenda encontrar diferencias entre la promulgación y la publicación de las leyes, pues tales diferencias son meramente teóricas, al resultar que la ley fundamental emplea las dos palabras con el mismo significado, según se desprende de la consulta, entre otros, de los artículos 70, 72 inciso a) y 89, fracción I, de la propia Constitución.”⁸²

Para efectos prácticos, consideramos factible adherirnos a la determinación tomada por el más Alto Tribunal del país, toda vez que el motivo de esta investigación consiste en demostrar la procedencia del amparo contra una reforma constitucional y por ende, en caso de concederse la protección constitucional contra dicho acto, cobraría aplicación en lo conducente la jurisprudencia que establece:

“LEYES, AMPARO CONTRA LA EXPEDICIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LAS. En el amparo contra la promulgación, publicación y refrendo de la norma legal impugnada, no procede el sobreseimiento, porque si bien es cierto que en el procedimiento de formación de la ley intervienen diversos órganos constitucionales, como lo son el Legislativo que las expide y el Ejecutivo que las promulga y ordena su publicación, dichos actos no pueden considerarse consumados irreparablemente para los efectos del amparo, toda vez que en su conjunto son los que otorgan vigencia a la ley reclamada y, por tanto, hacen que el ordenamiento respectivo pueda

⁸² Tesis aislada visible a fojas 1153 y 1154, Sección Segunda, precedentes que no han sentado jurisprudencia del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917 a 1988*.

ser aplicado a los casos concretos comprendidos en las hipótesis normativas, y son todos ellos los que pueden ser reparados a través del juicio de garantías. La expedición, promulgación y promulgación de una ley no pueden quedar subsistentes o insubsistentes, aisladamente, puesto que tales actos concurren para que tenga vigencia la ley y pueda ser aplicada, y en cambio necesariamente dejan de producir efectos conjuntamente al pronunciarse una ejecutoria que declara inconstitucional a la ley, en el caso concreto a que se refiere el fallo. Consecuentemente, a pesar de que se produzcan por órganos diferentes, no pueden considerarse consumados irreparablemente ni improcedente su declaración en el juicio de amparo que se interpone contra una ley.”⁸³

Con independencia de lo anterior, debe decirse que en todo caso el Presidente Constitucional de la República es quien resulta responsable de la publicación de las leyes y decretos del Congreso General, de cada una de las Cámaras que lo componen, de la comisión permanente, así como de los actos que él mismo emite.⁸⁴

Sin embargo, Sánchez Medal y Aguinaco Alemán sostuvieron que en lo correspondiente a la promulgación y publicación, la regla general es la del artículo 89 fracción I, empero, el Presidente no está legitimado para ello entrándose de las reformas a la Constitución porque el artículo 135 dice claramente “que sea precisamente el Congreso

⁸³ Sexta Época / Instancia: Pleno / Fuente: *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917 a 1985 / Primera Parte / Tesis: 37 / Páginas: 152 y 153.*

⁸⁴ Trigueros Gaisman, Laura y Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 78.

de la Unión y no el Presidente de la República, el que se encargue de hacer ‘la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas’.”⁸⁵

Con base en lo expuesto, es de concluirse que la promulgación y la publicación de la reforma constitucional, corresponde imperativamente al Presidente de la República, en virtud de que como lo señala Arteaga Nava: “La publicación puede hacerla el congreso sólo en forma excepcional y eso en razón de que existe texto expreso: cuando emite su propia ley orgánica (art. 70); pero no existe fundamento para que lo haga en otros casos. Es obvio que la facultad no la poseen la rama judicial ni las legislaturas de los estados. De aceptarse que en lo relativo a iniciativas no es aplicable el art. 71, significaría volver nugatorio en todo sentido lo actuado en función del art. 135 por los restantes poderes.”⁸⁶

⁸⁵ Sánchez Medal, Ramón, *op cit.*, p. 62.

⁸⁶ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, p.p. 857 y 858.