

176  
2ej



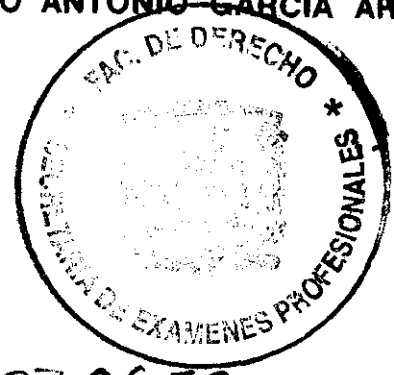
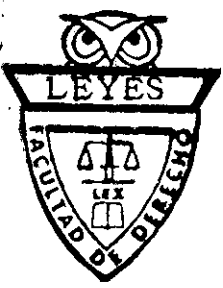
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

ALTERNATIVAS DE CONTROL EN MATERIA  
DE REFORMAS CONSTITUCIONALES

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
BERNARDO ANTONIO GARCIA ARENAS



MEXICO, D. F.

1999

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

270652



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero BERNARDO ANTONIO GARCIA ARENAS, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "ALTERNATIVAS DE CONTROL EN MATERIA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Rigoberto D. Almanza Vega, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Almanza Vega en oficio de fecha 30 de octubre y el Lic. José-Gamas Torruco, mediante comunicación de 8 de diciembre, ambos del presente año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis: por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., diciembre 9 de 1998.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL. El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

'pao.

*José Gamas Torruco*

México, D.F., 8 de diciembre de 1998.

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.**

Director del Seminario de Derecho  
Constitucional y Amparo.  
Universidad Nacional Autónoma  
de México.  
P r e s e n t e .

Ha sido puesta a mi consideración la monografía denominada "ALTERNATIVAS DE CONTROL EN MATERIA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES" que para obtener el grado de Licenciado en Derecho, presenta el señor BERNARDO ANTONIO GARCIA ARENAS.

De acuerdo con lo solicitado en su oficio de fecha 5 de Noviembre de 1998, leí la tesis y me entrevisté con el interesado.

Considero que la monografía a que se refiere el párrafo anterior reúne los requisitos reglamentarios para tesis de licenciatura y que el autor tiene conocimiento del tema y puede defender los puntos ahí expresados.

Atentamente,  
"POR MI RAZA HABLARA MI ESPIRITU"

  
Lic. José Gamas Torruco

Cd. Universitaria a 30 de octubre de 1998

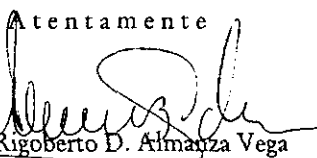
Dr. Francisco Venegas Trejo  
Director General del  
Seminario de Derecho Constitucional y Amparo.  
P r e s e n t e .

Distinguido Dr. Venegas Trejo:

El que suscribe, Lic. Rigoberto D. Almanza Vega, Catedrático de esta Facultad de Derecho, me permito hacer de su conocimiento que he dirigido y asesorado al C. Bernardo Antonio García Arenas, con número de cuenta 8750039-4, en la elaboración de su tesis *ALTERNATIVAS DE CONTROL EN MATERIA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES*, misma que cuenta con mi voto aprobatorio.

Sin otro particular, agradezco a Usted la atención que se sirva dar a la presente.

Atentamente



Lic. Rigoberto D. Almanza Vega

A María Elena mi esposa;  
a Jesús y María de la Luz, mis padres;  
a mis hermanas y hermano;  
a todos mis familiares y amigos,  
¡Gracias por su amor y su compañía!

A mis maestros y asesores,  
con agradecimiento y admiración  
por su inapreciable acompañamiento.

## **ALTERNATIVAS DE CONTROL EN MATERIA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo I. SISTEMA DE REFORMAS EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA</b>	<b>8</b>
1. Breves Antecedentes	8
1.1 Reformabilidad en las Constituciones de 1814, 1824 y 1857	11
1.2 Reformabilidad según el Constituyente de 1917	19
2. Principio de Reformabilidad Constitucional	21
2.1 Constituciones Rígidas y Constituciones Flexibles	22
2.2 Reformabilidad de la Constitución de 1917	25
3. Artículo 135 Constitucional: Reformas y Adiciones	29
3.1 Reformas	31
3.2 Adiciones	31
<b>Capítulo II: EJERCICIO DE LA FACULTAD REFORMADORA</b>	<b>37</b>
1. Poder Constituyente y Poderes Constituidos	38
1.1 El Poder Constituyente y la Ley Fundamental	39
1.2 Órganos Constituidos para el Ejercicio de la Soberanía	42
2. El Constituyente Permanente	44
2.1 Naturaleza del Constituyente Permanente	44
2.2 Atribuciones del Constituyente Permanente	45
3. Facultades Reformadoras del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo	46
3.1 Iniciativa de Ley e Iniciativa de Reforma	46
3.2 Facultades legislativas del Poder Ejecutivo	47
3.3 Validez de las Iniciativas del Ejecutivo en Materia de Reformas Constitucionales	51
3.4 Control del Poder Ejecutivo por parte del Legislativo en Materia Legislativa	52
4. Control de Reformas a la Constitución por parte del Poder Judicial	55
4.1 Amparo contra Leyes y Amparo contra Reformas en cuanto al Procedimiento	56

<b>Capítulo III: PARTICIPACIÓN POPULAR EN MATERIA DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN</b>	<b>62</b>
1. El Sistema Representativo en México	63
1.1 Democracia Directa y Democracia Indirecta	65
2. El Referéndum	68
2.1 Tipos de Referéndum	69
2.2 El Referéndum en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	70
3. El Referéndum en la Constitución Vigente del Estado de Tlaxcala	74
3.1 Motivación	74
3.2 Aplicación	76
4. Experiencia de Referéndum en Francia y Argentina	78
4.1 Francia	78
4.2 Argentina	80
 <b>Capítulo IV: CONTROL EN MATERIA DE REFORMAS COMO DEFENSA DEL DERECHO SOCIAL</b>	 <b>88</b>
1. El Derecho Social y el Ideal del Constituyente de 1917	89
1.1 Garantías Individuales	91
1.2 Garantías Sociales	99
2. Reformas a los Principios del Derecho Social en el Periodo 1988-1994	106
2.1 Artículo 27 Constitucional	107
3. Delimitación de las Facultades de Iniciativas de Reformas al Poder Ejecutivo	113
4. Reforma al Artículo 135 Constitucional	114
4.1 Facultad de Iniciativa	116
4.2 Procedimiento de Aprobación	117
4.3 Vigencia de la Reforma Aprobada	119
 <b>CONCLUSIONES</b>	 <b>124</b>



## INTRODUCCIÓN

*¿Qué es una Constitución? ¿En qué consiste la verdadera esencia de una Constitución?* Con estas interrogantes Ferdinand Lassalle inició su conferencia ante ciudadanos berlineses en abril de 1862.

A través de su disertación, Lassalle expuso el carácter de una Constitución y destacó, en primer lugar, la distinción de esta norma respecto de otro tipo de ordenamiento:

"¿En qué se distingue una *Constitución* y una *Ley*?

Ambas, la ley y la Constitución, tienen, evidentemente, una esencia genérica común. Una Constitución, para regir necesita la promulgación legislativa, es decir, que tiene que ser *también ley*. Pero no es una ley como otra cualquiera, una *simple ley*: es *algo más*. Entre los dos conceptos no hay sólo afinidad; hay también desemejanza...

"La constitución no es una ley como otra cualquiera, sino la *ley fundamental* del país."<sup>1</sup>

Reconocer el carácter de ley fundamental a la Constitución implica ubicarla en una situación diversa, respecto de otro tipo de norma, en cuanto a su elaboración y reformabilidad, toda vez que es el *fundamento* de la estructura jurídica de un Estado.

La inquietud por crear los medios para garantizar que las modificaciones a la Constitución sean realizadas de forma legal y de manera legítima, es una constante a través de la historia.

---

<sup>1</sup> Ferdinand Lassalle. *¿Qué es una Constitución?* Colofón, México, 1986, pp. 36-39.

Al distinguir la Constitución en sentido *material* y *formal*, Hans Kelsen señala que las normas constitucionales "no pueden ser derogadas o modificadas como simples leyes, sino sólo bajo condiciones más difíciles mediante un procedimiento especial.

"... que la constitución prescriba para su modificación o supresión un procedimiento distinto del procedimiento legislativo corriente, un procedimiento más difícil; o sea, que junto a las formalidades legales propiamente dichas, existan formalidades constitucionales."<sup>2</sup>

Esas formalidades constitucionales han sido adoptadas de alguna manera en las denominadas Constituciones *rígidas* pues éstas disponen un procedimiento especial para ser modificadas. A esta clase, *formalmente*, pertenece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

Sin embargo, es un hecho que nuestra Ley Fundamental ha sido objeto de adiciones y reformas de diversa índole, y aunque por parte del *Poder Revisor* ha habido apego al procedimiento establecido en la misma Constitución para ser alterada, el postulado de Hans Kelsen referente a la modificación de las normas constitucionales – "sólo bajo condiciones más difíciles mediante un procedimiento especial" – se ha visto rebasado en la práctica, alejando nuestra Carta Magna del carácter que Lasalle daba a la Constitución, pues "... en el espíritu unánime de los pueblos, una Constitución debe ser algo mucho más sagrado todavía, más firme y más inmovible que una ley ordinaria."<sup>3</sup>

En nuestro país hay quienes se pronuncian en favor de la crea-

---

<sup>2</sup> Hans Kelsen. *Teoría Pura del Derecho*. Trad. Vernengo, Roberto. UNAM, México, 1986, pp. 232-235.

<sup>3</sup> Lassalle, F. *idem*. p. 39.

ción de una nueva Ley Fundamental pues, opinan, la vigente ya no responde a las exigencias que presenta el México contemporáneo; para otros, la Constitución de 1917 es el manifiesto de un orden jurídico cuyo proyecto es la realización de un Estado de garantías sociales e individuales, y por ello es necesario ir la adecuando a las nuevas circunstancias.

A partir de su promulgación, el 5 de febrero de 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ha modificado en cada periodo presidencial, con excepción del gobierno de Venustiano Carranza cuyo mandato abarcó de 1917 a 1920; la mayoría de reformas y adiciones son iniciadas por el Ejecutivo, que desde 1929 pertenece al mismo partido político.

78 años de diversos tipos de reformas y adiciones conducen a reflexionar sobre varios aspectos como son: la necesaria modificación a la Carta Magna, la cantidad de reformas y adiciones, lo oportuno de las mismas, la frecuencia, los motivos y las iniciativas, entre otras consideraciones.

Para algunos, la cantidad y calidad de modificaciones constitucionales son el resultado de la necesaria explicitación y desarrollo de los principios que contiene la Ley Fundamental; para otros, las adiciones y reformas no son sino el fruto de los intereses de la clase gobernante en turno, y de allí se explica la gran cantidad de reformas, lo contradictorio de algunas, la celeridad en su aprobación, manifestando todo ello la ausencia de fundamentación social.

Los anhelos de justicia social que orientaron la lucha revolucionaria de 1910 fueron asimilados por los Constituyentes de 1916-1917, quienes al plasmarlos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecieron la identidad de nuestra Ley Fundamental.

Estos postulados se han llevado a la práctica de maneras diversas, al tenor de la orientación política de los gobernantes; históricamente el Ejecutivo ha tenido el respaldo de un Poder Legislativo que, debido a su forma de integración, se adecuaba a los lineamientos establecidos por el Presidente de la República, dimitiendo a su responsabilidad de expresar los principios revolucionarios en las leyes y ser, a la vez, un órgano efectivo de control político.

El pueblo mexicano ha sido testigo de los vaivenes políticos característicos del sistema presidencialista y de la forma como han repercutido en los derechos que la Carta Magna de 1917 le otorga. Debido a la redacción del artículo 135 constitucional, particularmente en lo relativo a la facultad de iniciar las reformas o adiciones a la Constitución, las modificaciones se han apegado a las iniciativas enviadas por el Ejecutivo en turno al Congreso de la Unión, resultando, en ocasiones, contrarias al espíritu del constituyente; algunas de las modificaciones a la Ley Fundamental se han hecho a los artículos que consignan las garantías individuales y sociales, y ante éstas el pueblo de México no siempre ha contado de manera efectiva con la debida representación.

Por ello, es necesario encontrar alternativas de control al ejercicio revisor de la Constitución para garantizar que las modificaciones a la Carta Magna realmente se fundamenten en imperativos sociales, que sean conformes a la esencia de nuestra Ley Fundamental y en la práctica se traduzcan en un auténtico beneficio social.

Este trabajo, que consta de cuatro capítulos, tiene por objeto exponer la viabilidad de algunos medios para el control de las modificaciones constitucionales.

Se parte del hecho que las reformas y adiciones a la Constitución en su mayoría provienen del Presidente de la República, lo cual no se apega totalmente a su función Ejecutiva; que no se consigna explícitamente en algún artículo constitucional la facultad de iniciar las reformas y adiciones a la Carta Magna; que no se establece claramente el proceso de aprobación de las modificaciones; que algunas de las reformas o adiciones han lesionado derechos individuales y sociales incorporados a la Ley fundamental por el Constituyente; que, bajo la figura de la representación, al pueblo no se le consulta para modificar los principios fundamentales característicos de la Constitución. Se postula la necesidad de establecer un límite a la tarea revisora, particularmente el que tiene su origen en las iniciativas presidenciales, a través de la actividad del Poder Judicial y de una participación ciudadana que no se limite al ámbito electoral.

En el primer capítulo se exponen los antecedentes del actual sistema de reformas a la Carta Magna, básicamente lo dispuesto en la Leyes Fundamentales de 1814, 1824, 1857 hasta lo consignado en el artículo 135 de la Constitución vigente; se analiza si la categoría de Constitución *rígida* corresponde a la mexicana y si el procedimiento de modificaciones lo garantiza .

El capítulo segundo trata del ejercicio de la facultad para reformar la Ley Fundamental, a partir de la interrogante sobre la legitimidad de esta práctica. Se abordan los problemas que suscitan las atribuciones del llamado *Constituyente Permanente*, sobre todo en cuanto a la materia de las reformas; se analizan las atribuciones del Poder Ejecutivo y del Legislativo para modificar la Carta Magna, y el papel de controlador de éste sobre aquél. También se expone la

posibilidad de incorporar al Poder Judicial como órgano de control en materia de reformas constitucionales.

El tercer capítulo aborda otra alternativa de control como la participación popular, fundamentalmente a través del referéndum, el cual ya ha mostrado su eficacia para garantizar la legitimidad de la Ley Fundamental o de modificaciones a la misma, y que en nuestro país estuvo consignado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917.

En el cuarto capítulo se manifiesta la necesidad de llevar a cabo un control en materia de reformas constitucionales para salvaguardar el derecho social, que, como ya se indicó, da identidad a la Ley Fundamental. Se exponen algunos de los principios del Constituyente de 1916-1917 en relación a las garantías sociales y se propone una reforma al artículo vigente que consigna el procedimiento de modificación.

Los métodos utilizados en esta investigación son fundamentalmente el histórico, el analítico y sintético.

Ninguna de las propuestas aquí contenidas tiene el objeto de entorpecer y, menos aún, paralizar la tarea actualizadora de nuestra Carta Magna a cargo del *Poder Revisor*, pues sería absurdo negar el carácter dinámico del derecho y la necesidad de que el marco jurídico esté en condiciones de responder a las exigencias impuestas por la realidad, particularmente la de legitimidad en materia legislativa y de reformas constitucionales.

Las consideraciones aquí expuestas pretenden contribuir a la búsqueda de medios que enriquezcan la vida democrática del pueblo mexicano con el finalidad de incrementar su participación responsable en el desarrollo nacional, asegure el adecuado ejercicio

del poder político y encuentre en su Ley Fundamental el lugar donde se consagran los anhelos de justicia social y los medios para hacerlos realidad.

**Aclaración:** Se entenderá que los artículos citados a lo largo del presente trabajo, cuando no se señala su pertenencia a una Constitución, ley o decreto, se refieren a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, lo anterior con el fin de evitar el uso reiterado de los términos *constitucional* y *constitucionales*.

## CAPÍTULO PRIMERO

### SISTEMA DE REFORMAS EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

#### 1. Breves Antecedentes

En este capítulo se exponen los sistemas utilizados para reformar algunas de las Constituciones que rigieron la vida política de nuestro país, o que fueron promulgadas pero carecieron de positividad. Esta pretensión se enfrenta a la dificultad de valorar cuáles y cuántos son los documentos que tendrían esta calidad.

Entre los variados criterios que tratan de resolver la interrogante están:

a) Considerar como Ley Fundamental a los diversos instrumentos que en esta materia se elaboraron a partir de la promulgación de la Constitución de Cádiz en 1812, siguiendo la Constitución de Apatzingán, de 1814; las Bases Constitucionales de 1822; el Reglamento Político Provisional del Imperio, de febrero de 1823; el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824; las Bases para la Constitución y la Constitución de las Siete Leyes de la Junta Nacional Legislativa, de 1835; la Constitución de 1843, llamada de las Bases Orgánicas; el Acta de Reforma de 1847; las Bases para la Administración de la República, expedidas por López de Santa Anna en 1853; el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, emitido por Ignacio Comonfort en 1856; la Constitución de 1857; el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, expedido por Maximiliano en 1865; y la Constitución de 1917.



b) Valorar como Constituciones las que, a partir de haberse consumado la independencia en 1821, tengan las siguientes características:

- "1. Hubiera tenido alguna vigencia temporal;
2. Regido en la totalidad o buena parte del territorio mexicano;
3. Significado un rompimiento brusco con el pasado, sobre todo lo que se refiere a la forma de gobierno, y
4. Aportado algo nuevo o distinto en el ámbito constitucional.

"En suma, que la Constitución o el Acta de Reforma respectiva, no fueran un mero documento, sino que hubieren constituido una auténtica institución.

"Considero que caen dentro de las características arriba señaladas:

1. El acta constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824;
2. las Bases y Leyes Constitucionales (1835-1836) y las Bases Orgánicas de 1843;
3. el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847;
4. la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, y
5. la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917."<sup>1</sup>

Especular sobre estos criterios y analizar cada uno de los documentos antes mencionados se presenta como una tarea ambiciosa, pero supera los objetivos de este trabajo, por lo cual únicamente serán abordados los documentos constitucionales de 1814, 1824, 1857 y 1917, pues en todos ellos se encuentran las bases que per-

---

<sup>1</sup> Emilio O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*. UNAM, México, 1990. pp. 8-9.

mitan conocer y entender los métodos que fueron ideados para garantizar la permanencia de esa Ley Fundamental y, siendo el caso, cómo se debería reformar.

Ya en la Constitución de Cádiz, del 19 de marzo de 1812, en los artículos 375 a 384 se establecía un sistema especial de reformas; en éste intervenían tres diputaciones: la que conocía de la iniciativa y que al aceptarla la turnaba a una segunda, la cual viendo la conveniencia de las iniciativas, convocaría a una diputación con poderes especiales – de reforma –, siendo ésta la que declararía una modificación si contaba con el voto de las dos terceras partes de los diputados. Esta Constitución, una de las primeras en establecer límites al poder del rey, expone la necesidad de tener un procedimiento especial para ser reformada y crea un órgano diferente a los ordinarios para llevar a cabo las reformas.<sup>2</sup>

Los documentos constitucionales que se crearon posteriormente y que tuvieron repercusión y vigencia en la vida de la nación, adoptaron diversos métodos para realizar las modificaciones.

---

<sup>2</sup> Las normatividad para las reformas se consignaba en el Título 110:

*"De la observancia de la Constitución, y modo de proceder para hacer variaciones en ella*

CAPÍTULO ÚNICO.

Art. 372.- .....

Art. 373.- .....

Art. 374.- .....

Art. 375.- Hasta pasados ocho años después de hallarse puesta en práctica la Constitución en todas sus partes, no se podrá proponer alteración, adición ni reforma en ninguno de sus artículos.

Art. 376.- Para hacer cualquier alteración, adición o reforma en la Constitución será necesario que la diputación que haya de decretarla definitivamente, venga autorizada con poderes especiales para este objeto.

## **1.1 Reformabilidad en las Constituciones de 1814, 1824 y 1857**

### **1.1.1 La Constitución de Apatzingán de 1814**

Aun cuando México no se consolidaba como nación independiente, se valora a la Constitución de Apatzingán como la Carta Magna que los insurgentes crearon para establecer un nuevo orden político sin

---

Art. 377.- Cualquier proposición de reforma en algún artículo de la Constitución deberá hacerse por escrito, y ser apoyada y firmada a lo menos por veinte diputados.

Art. 378.- La proposición de reforma se leerá por tres veces con el intervalo de seis días de una a otra lectura; y después de la tercera se deliberará si ha lugar a admitirla a discusión.

Art. 379.- Admitida a discusión, se procederá en ella bajo las mismas formalidades y trámites que se prescriben para la formación de leyes, después de los cuales se propondrá votación si ha lugar a tratarse de nuevo en la siguiente diputación general; y para que así quede declarado, deberán convenir las dos terceras partes de votos.

Art. 380.- La diputación general siguiente, previas las mismas formalidades en todas sus partes podrá declarar en cualquiera de los dos años de sus sesiones conviniendo en ello las dos terceras partes de votos, que da lugar al otorgamiento de poderes especiales para hacer la reforma.

Art. 381.- Hecha esta declaración, se publicará y comunicará a todas las provincias; y según el tiempo en que se hubiere hecho, determinarán las Cortes si ha de ser la diputación próximamente inmediata o la siguiente a ésta, la que ha de traer los poderes especiales.

Art. 382.- Estos serán otorgados por las juntas electorales de provincia, añadiendo a los poderes ordinarios la cláusula siguiente:

'Asimismo les otorgan poder especial para hacer en la Constitución la reforma de que trata el decreto de las Cortes, cuyo tenor es el siguiente: (aquí el decreto literal). Todo con arreglo a lo prevenido por la misma Constitución. Y se obliga a reconocer y tener por constitucional lo que en su virtud establecieren'.

Art. 383.- La reforma propuesta se discutirá de nuevo; y si fuere aprobada por las dos terceras partes de diputados, pasará a ser ley constitucional y como tal se publicará en las Cortes.

Art. 384.- Una diputación presentará el decreto de reforma al rey para que le haga publicar y circular a todas las autoridades y pueblos de la monarquía."

Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México*. 20ª ed., Porrúa, México, 1997. p. 103.

la intervención de un poder extranjero, asentando así la autodeterminación soberana del pueblo. En esta Carta se plasmarían los ideales insurgentes de limitar los poderes públicos y ejercer las garantías individuales, gestando una organización constitucional ajena al absolutismo.

Transcurridos dos años desde el inicio de la guerra de Independencia, algunos de los caudillos, como José María Morelos e Ignacio López Rayón, pretendían convocar un Congreso y emitir una Constitución.<sup>3</sup>

El Congreso de Chilpancingo inició labores el 14 de septiembre de 1813 y proclamó el 6 de noviembre la independencia; Morelos en su calidad de Generalísimo, declaró rotos los vínculos con España.

Fruto de los trabajos de este Congreso fue la creación del Acta Constitutiva firmada en Apatzingán el 24 de octubre de 1814.

Por otra parte, la Constitución de Apatzingán tuvo diversas fuentes, contándose entre ellas las Constituciones de algunos de los Estados de la Unión norteamericana, como Massachusetts y Pensylvania; de los franceses de 1791, 1793 y 1795, destacando de esta última lo relativo a las garantías individuales.

En el *"Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana"* sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 quedan asentados los siguientes principios:

---

<sup>3</sup> Cfr. Ernesto De la Torre-Jorge M. García Laguardia, *Desarrollo Histórico del Constitucionalismo Mexicano*, UNAM, México, 1976. p. 18 y ss. En "Los Elementos Constitucionales" escrito por López Rayón y en los "Sentimientos de la Nación" del Generalísimo Morelos, se encuentran los ideales de independencia que sirvieron de base para la elaboración del Decreto Constitucional de 1814.

- La sociedad tiene el derecho de establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo (artículo 4);
- la soberanía reside originariamente en el pueblo y es ejercitada mediante la representación nacional compuesta por los diputados (artículo 5).

En el Capítulo XXI, *De la Observancia de este Decreto*, se encuentran las bases de la reformabilidad:

"Artículo 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 observará inviolablemente el tenor de este decreto, y no podrá proponerse alteración, adición ni supresión de ninguno de los artículos, en que consiste esencialmente la forma de gobierno que prescribe. Cualquier ciudadano tendrá derecho para reclamar las infracciones que notara.

"Artículo 238.- Pero bajo de la misma forma y principios establecidos por el Supremo Congreso, y aún será una de sus primeras atenciones, sancionar las leyes que todavía se echan de menos en este decreto, singularmente relativas a la Constitución Militar".<sup>4</sup>

En los artículos citados se encuentran las características siguientes:

- No se establece un procedimiento especial para elaborar una modificación;
- para realizar alguna reforma se necesita que la Representación Nacional sea convocada, ya que "se observará inviolablemente el tenor de este decreto" mientras "la Representación Nacional... no fuere convocada, y siéndolo no dictare y sancionare la Constitución permanente";

---

<sup>4</sup> Felipe Tena Ramírez, *idem*. p. 57

- no será aceptable ninguna modificación relativa a la forma de gobierno : "y no podrá proponerse alteración, adición ni supresión de ninguno de los artículos, en que consiste esencialmente la forma de gobierno que prescribe.";

- el pueblo tiene el derecho de ejercer vigilancia para asegurar el apego de la autoridad a lo establecido en la Constitución, ya que "Cualquier ciudadano tendrá derecho para reclamar las infracciones que notare."

A pesar de que se designaron a los titulares de los tres poderes instituidos por el Decreto Constitucional, éste careció de aplicación.

### **1.1.2 La Constitución de 1824**

*La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* promulgada el 4 de octubre de 1824, es la primera Carta que la nación mexicana se otorga como pueblo que ha logrado su independencia política desde 1821. En ella se establece el federalismo como forma del Estado mexicano, y esto manifiesta lo avanzado de dicha Constitución al erigir un sistema federal en contra de la tradición centralista.

La reformabilidad se encuentra regulada en el Título VII:

*"De la observancia, interpretación y reformas a la Constitución y Acta Constitutiva"*

"Artículo 166.- Las legislaturas de los estados podrán hacer observaciones, según les parezca conveniente, sobre determinados artículos de esta Constitución y del acta constitutiva; pero el Congreso general no las tomará en consideración sino precisamente el año de 1830.

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

"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 crea convenientes; pues nunca deberá ser uno mismo el Congreso que haga la calificación prevenida en el artículo anterior, y el que decrete las reformas.

"Artículo 169.- Las reformas o adiciones que se propongan en los años siguientes al de 30, se tomarán en consideración por el Congreso en el segundo año de cada bienio, y si se calificaren necesarias, según lo prevenido en el artículo anterior, se publicará esta resolución para que el Congreso siguiente se ocupe de ellas.

"Artículo 170.- Para reformar o adicionar esta Constitución o la acta constitutiva, se observarán además de las reglas prescritas en los artículos anteriores, todos los requisitos prevenidos para la formación de las leyes, a excepción del derecho de hacer observaciones concedido al presidente en el artículo 106.

"Artículo 171.- Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad o independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los estados."

Las bases para la reformabilidad que se expresan en estos artículos son:

- La prohibición de cualquier modificación antes de 1830, lo que manifiesta el interés de consolidar la Constitución al no permitir reformas apresuradas que produjeran modificaciones inapropiadas;
- las legislaturas de los estados solamente podrán hacer observaciones sobre determinados artículos;

- el Congreso general considerará las observaciones hasta el año de 1830, limitándose a calificar aquellas que merezcan sujetarse a la deliberación del Congreso siguiente;
- el Congreso siguiente, en el primer año de sus sesiones ordinarias, se ocupará de las observaciones para hacer las reformas;
- no será el mismo Congreso el que haga la calificación de las observaciones y el que decrete las reformas;
- las modificaciones que se propongan con posterioridad a 1830 serán consideradas por el Congreso en su segundo año y si se califican como necesarias, se publicará esta resolución para que se ocupe de ellas el siguiente Congreso;
- para que proceda la reforma o adición es necesario cumplir con los requisitos para la formación de leyes ordinarias "a excepción del derecho de hacer observaciones concedido al presidente";
- el artículo 171 contiene una "cláusula de intangibilidad", es decir, que no puede ser alterado, pues dispone que "Jamás se podrán reformar" aquellos artículos que contienen los principios que dan identidad a esta Carta, como la libertad e independencia, religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, etcétera.

A pesar de lo innovador de esta Constitución, la situación política y económica que padecía el pueblo de México ocasionó la ruptura del orden constitucional establecido en la Carta Magna; fue en 1835 cuando se reforzó el movimiento centralista que estableció esa forma de Estado a través de las Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836, que conformaron la Constitución centralista que sustituyó al federalismo.

Los enfrentamientos entre federalistas y centralistas que tuvieron lugar en los años siguientes resultaron favorables al federalismo, y en 1846 se volvió a tomar el contenido de la Constitución de



1824. Mariano Otero introdujo algunas reformas como la reorganización del Senado, supresión de la vicepresidencia, enumeración de los derechos humanos y una fórmula de control constitucional que dio origen al juicio de amparo, entre otras; esto formaría parte de las Actas de Reforma del 18 de mayo de 1847.<sup>5</sup>

### 1.1.3 La Constitución de 1857

La "*Constitución Política de la República Mexicana*" promulgada el 5 de febrero de 1857 contiene los principios postulados por los liberales: un gobierno republicano, democrático y federal, un legislativo –unicamaral– fuerte, un ejecutivo débil y un poder judicial de elección popular.<sup>6</sup>

En los trabajos del Constituyente, la comisión encargada de la reformabilidad, expuso un proyecto que se ubicó en el artículo 125 y que proponía:

"La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que: un Congreso, por el voto nominal de dos terceras partes de sus miembros presentes, acuerden qué artículos deben reformarse; que este acuerdo se publique en los periódicos de toda la República tres meses antes de la elección del Congreso inmediato; que los electores, al verificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los diputados; que el nuevo Congreso formule las reformas, y éstas se someterán al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare

---

<sup>5</sup> Cfr. Ernesto De la Torre-Jorge M. García Laguardia, *op. cit.* p. 122.

<sup>6</sup> *Idem.* p. 180

en favor de las reformas, el ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución."<sup>7</sup>

En esta propuesta se otorgaba al pueblo el derecho a decidir sobre las reformas o adiciones al texto constitucional, lo que motivó grandes debates entre los que encontraban en el referéndum el medio para aceptar o rechazar una reforma a la constitución, como José María Mata y Melchor Ocampo, y aquellos que juzgaban inconveniente y ocioso recurrir al voto popular, como Francisco Zarco y Guillermo Prieto.

El proyecto fue desechado y en su lugar se estableció el siguiente texto:

"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."<sup>8</sup>

Las bases para reformar el texto constitucional son:

- Las reformas o adiciones sean acordadas por el Congreso de la Unión mediante el voto de las dos terceras partes de los individuos que estén presentes;
- acordadas estas reformas o adiciones, que sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

---

<sup>7</sup> *Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones.* Tomo VIII, Porrúa, México, 1978. p.973.

<sup>8</sup> *Idem.* p. 981.

Por otra parte, Benito Juárez habiendo instalado su gobierno en Veracruz, a partir de 1859 emite las Leyes de Reforma con la finalidad de llevar a la práctica el plan constitucional liberal. Ya restablecida la República, Juárez intentó, sin éxito, introducir reformas a la Constitución sin apearse al procedimiento, en una especie de *referéndum* ("especial apelación al pueblo") proponiendo modificaciones en aspectos como: el legislativo, dividiéndolo en dos cámaras; derecho de veto para el Ejecutivo; informes del Ejecutivo por escrito; limitación a la Diputación permanente para convocar a sesiones; colmar lagunas en el orden de la sucesión presidencial. Estas reformas buscaban equilibrar el poder del ejecutivo frente al Congreso.<sup>9</sup>

Durante sus sesenta años de vigencia, la Constitución de 1857 tuvo aproximadamente setenta reformas, entre las cuales destaca las efectuadas al artículo 72 mediante el cual se otorgaban al Congreso de la Unión facultades para legislar en materia de comercio, de instituciones de crédito, de minería, de migración e inmigración y de las relativas al Consejo General de Salubridad.<sup>10</sup>

## **1.2 Reformabilidad según el Constituyente de 1917**

Al igual que los documentos anteriormente abordados, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* promulgada el 5 de febrero de 1917, también contiene un apartado donde establece el procedimiento de reformabilidad.

Se ha planteado la interrogante acerca de la labor del Constituyente de 1917: o éste aprobó reformas a la Constitución de 1857,

---

<sup>9</sup> Cfr. Ernesto De la Torre-Jorge M. García, *op. cit.* pp. 180 ss.

<sup>10</sup> Cfr. Miguel Acosta Romero, *Las mutaciones de los Estados en la última década del siglo XX*. Porrúa, México, 1993. pp. 100-101.

o bien, elaboró una nueva Constitución. De hecho, Venustiano Carranza presenta a la Asamblea Constituyente el 1o. de diciembre de 1916 un "Proyecto de reformas a la Constitución de 1857". El documento aprobado por la Asamblea llevó el título de "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857".<sup>11</sup>

La propuesta de Carranza establecía en el 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, acuerde 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."

Este proyecto fue modificado al cambiar, "*o que éstas (reformas o adiciones) sean aprobadas...*" por "*y que éstas sean aprobadas...*", quedando definitivamente en el artículo 135, Título Octavo "De las reformas a la Constitución", de la siguiente forma:

"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 legislatu-

---

<sup>11</sup> *Idem.* p. 102. Luis Manuel Rojas, en su calidad de presidente del Congreso, en la sesión de clausura del 31 de enero de 1917, denominó al documento "Nueva Constitución de 1857 reformada en esta Ciudad". Genaro D. Góngora P. - Miguel Acosta R. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Porrúa, México, 1992. p. 27

ras 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."<sup>12</sup>

Prácticamente el artículo 127 de la Constitución de 1857 pasó en forma íntegra a la de 1917.

Este artículo solamente ha tenido una reforma, en 1966, por la que se incluyó a la Comisión Permanente como órgano facultado para intervenir en el procedimiento de reforma.

Otros aspectos del tema que se analiza se profundizarán en el apartado 2.2. de este mismo capítulo.<sup>13</sup>

## **2. Principio de Reformabilidad Constitucional**

Una visión objetiva de la tarea del derecho conduce a reconocer el dinamismo que le es esencial, pues dota a la realidad de los atributos jurídicos que hacen posible la coexistencia pacífica y el desarrollo de un pueblo. Por ello los creadores de una Constitución, si bien conciben la supremacía, permanencia e inviolabilidad de la Ley Fundamental, no la establecen como algo inmutable, sino que han considerado su reformabilidad para responder a las exigencias que el devenir histórico le presenta. Por ello los constituyentes han dotado a estos instrumentos de mecanismos para realizar las modificaciones necesarias o que así sean consideradas por el pueblo o por quien detenta el poder político.

---

<sup>12</sup> Felipe Tena Ramirez, *op. cit.* p 801 y p. 878

<sup>13</sup> *infra.* p. 29

## 2.1 Constituciones Rígidas y Constituciones Flexibles

James Bryce clasifica las constituciones en flexibles y rígidas. Son flexibles las que pueden ser modificadas por el legislador ordinario siguiendo el procedimiento utilizado para la creación y alteración de las leyes secundarias, mientras que las constituciones rígidas son las que contienen un procedimiento diferente al de la aprobación de las leyes ordinarias.<sup>14</sup>

Según Jorge Sayeg Helú, las constituciones primero fueron flexibles y posteriormente rígidas. Las flexibles, propias de las no escritas, son las que adoptaron las primeras sociedades políticas organizadas, no los Estados modernos; dichos documentos constan de un conjunto de decretos y estipulaciones de diversa procedencia que entrelazan normas consuetudinarias, siendo necesario dar forma escrita. Por el contrario, las constituciones rígidas son precisas y estables en cuanto a su contenido, también revelan cierta incapacidad para incorporar adecuaciones que pueden considerarse urgentes pues así lo exige la realidad; la elasticidad de las flexibles las hace adaptarse más fácilmente a dichos cambios.<sup>15</sup>

Felipe Tena Ramirez aporta una clasificación que se basa en otros aspectos en lo relativo a la reformabilidad:

"En el derecho positivo, las constituciones pueden clasificarse en cuatro grupos:

a) Las que admiten expresamente la posibilidad ilimitada de su propia reforma por parte del órgano revisor, lo que significa que el Cons-

---

<sup>14</sup> Cfr. James Bryce, *Constituciones Flexibles y Constituciones Rígidas*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1988. p. 13-14

<sup>15</sup> Cfr. Jorge Sayeg H., *El Constitucionalismo Social Mexicano*. FCE, México, 1991. pp. 728-729

tituyente originario delegó en el instituido, deliberada y explícitamente, la integridad de su soberanía.

b) Las que excluyen de la competencia revisora los principios fundamentales de la Constitución, con lo cual se consagra la tesis de (Carl) Schmitt.

c) Las que sin referirse a los principios fundamentales, dejan a salvo de futura revisión determinados preceptos destinados a preservar una aspiración social o una conquista política de relevante importancia para el Constituyente.

d) Las que, sin pronunciarse en favor de ninguno de los anteriores sistemas, instituyen la facultad indefinida y general de ser modificadas mediante adiciones o reformas."<sup>16</sup>

Para Daniel Moreno las constituciones pueden clasificarse de acuerdo a tres criterios: su forma jurídica, su origen y a su reformabilidad. Por su forma jurídica se clasifican en escritas y en consuetudinarias o no escritas; por su origen se agrupan en otorgadas –las que el monarca concede–, impuestas –las que el rey aceptaba porque el parlamento las imponía– y pactadas –se basan en un pacto social–. Y por su reformabilidad en rígidas –que requieren de un procedimiento especial para ser reformadas– y flexibles –se reforman a través de medios ordinarios–.<sup>17</sup>

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 135, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ubica en la clasificación de las constituciones rígidas, aunque sea formalmente.

---

<sup>16</sup> Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México, 1983 pp. 54-55

<sup>17</sup> Cfr. Daniel Moreno *Derecho Constitucional Mexicano*, 9a. ed., Pax, México, 1985. p. 12

En opinión del Dr. Acosta Romero, la mayor parte de las Constituciones en el mundo son rígidas.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Son variados los procedimientos mediante los cuales pueden ser reformadas las Constituciones:

1. La modificación constitucional puede realizarse por el Congreso ordinario, con la mayoría necesaria para promulgar cualquier ley ordinaria, v.gr. Gran Bretaña, Israel;

2. Se requiere una mayoría parlamentaria de dos terceras partes o cuatro quintas partes de la totalidad de los miembros del Congreso o de los presentes a la fecha de la votación; dentro de este procedimiento se tiene las siguientes variantes:

- además de la mayoría calificada, se requieren de sesiones conjuntas de las dos cámaras del Congreso;

- algunos, inclusive, exigen dos debates consecutivos, que pueden ser en el mismo periodo de sesiones o en dos periodos diferentes, entre los que debe transcurrir un cierto tiempo entre la propuesta y el debate;

- en otros se exige que entre los dos debates haya una elección, por ejemplo Dinamarca, donde si un parlamento aprueba una reforma es disuelto, se celebra una elección y el nuevo parlamento debe votar la reforma.

3. La Constitución de Estados Unidos de América, de acuerdo a su artículo 5 puede enmendarse con la votación con mayoría de dos terceras partes en cada cámara del Congreso; además por una convención de dos terceras partes de las legislaturas de los Estados que ratifiquen la reforma o, por una convención especialmente convocada por las legislaturas de los Estados y que sea aprobada por las tres cuartas partes de los Estados, con el voto calificado de las dos Cámaras; ver nota núm. 25.

4. Además de la votación calificada de las dos Cámaras del Congreso, se requiere del voto ciudadano mediante referéndum popular, con los casos de Irlanda, donde la reforma debe ser aprobada por mayoría simple de las dos Cámaras del Parlamento y sujeta a la aprobación popular por referéndum; de Australia, que requiere la mayoría calificada de las Cámaras y aprobación por referéndum; de Japón, donde se necesita de dos terceras partes de la votación del parlamento y mayoría por referéndum; de Suiza, donde sólo mediante voto mayoritario en un referéndum nacional que debe ser aprobado por el voto mayoritario de los 22 cantones; aquí las reformas pueden ser iniciadas por la legislatura Nacional o por iniciativa popular firmada por 50 mil votantes.

Cfr. Miguel Acosta R. *Las Mutaciones* pp. 9-11.



## 2.2 Reformabilidad de la Constitución de 1917

Para Carl Schmitt una característica formal de una Constitución debería ser la dificultad para reformarla: "La nota de la Constitución o (indistintamente) de la ley constitucional, se hallará en que los cambios constitucionales estén sometidos a un procedimiento especial con condiciones más difíciles. Mediante las condiciones de reforma dificultadas se protege la duración y estabilidad de las leyes constitucionales y se aumenta la fuerza legal."<sup>19</sup>

Aunque una Constitución sea de carácter rígido para garantizar su duración y estabilidad, este principio desaparece cuando un partido, como había sido el caso de México, o coalición de partidos tiene la capacidad de aprobar cualquier reforma, aun cuando se afecten principios básicos de esa Ley Fundamental. "Uno de los signos evidentes de la falta de respeto a la Constitución de la República, —señalaba Daniel Moreno en 1985— lo constituye el hecho de que en los últimos doce años se han hecho más de cien reformas; lo que además demuestra que las reformas eran absolutamente innecesarias, ya que para nada han servido o que se hicieron con carencia de técnica jurídica, o quizá las dos cosas a la vez."<sup>20</sup>

En el artículo 135 la rigidez del procedimiento para la reforma puede verse desde dos perspectivas:

1. Votación calificada: dos terceras partes de los presentes, mientras que para una ley ordinaria se exige la mayoría simple; y
2. Participación de las legislaturas locales.

Existe además otro supuesto que convierte el procedimiento

---

<sup>19</sup> Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*. Trad. Francisco Ayala. Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934.

<sup>20</sup> Daniel Moreno, *op. cit.* p. 23

más rígido: en el artículo 73, fracción III, base 7ª, se exige la aprobación de las dos terceras partes de las legislaturas locales para erigir un nuevo Estado dentro de los límites de los existentes.

Para Jorge Carpizo, la Constitución de 1917 presenta un aspecto flexible cuando se trata de que el Congreso Federal admita nuevos Estados a la Unión (artículo 73 fracción I), ya que se reforma el artículo 43 constitucional con el mismo procedimiento que se sigue para la norma ordinaria.<sup>21</sup>

El procedimiento actual para adicionar o reformar la Carta Magna consta de cuatro etapas:

1ª Iniciativa. Proviene, de acuerdo al artículo 71, del Presidente de la República, de los diputados y senadores al Congreso de la Unión y de las legislaturas estatales.

2ª Discusión, votación y aprobación. Se sigue el procedimiento prescrito en el artículo 72 para elaboración de las leyes, hasta que la reforma o adición es aprobada por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada Cámara legisladora. No hay disposición expresa en la Constitución ni en el Reglamento Interior del Congreso sobre las etapas posteriores.

3ª Remisión a las Legislaturas. Es costumbre que, cumplidas las formalidades exigidas, la Cámara que aprobó en definitiva la modificación, la remite a las legislaturas de los estados. Tampoco hay una norma general que regule la actividad de las legislaturas, pues habiendo recibido el proyecto, el trámite se rige por el reglamento de cada Congreso; no se precisa el término para comunicar si la reforma o adición fue aprobada o no por las legislaturas estatales.

---

<sup>21</sup> Jorge Carpizo - Jorge Madrazo, *Derecho Constitucional*. UNAM, México, 1991. p. 16.

4ª Declaración de aprobación, publicación e inicio de vigencia. Las legislaturas de los estados envían su decreto aprobatorio al Congreso General –a la Comisión Permanente o a la Cámara que remitió el proyecto–, que procede al cómputo para constatar la aprobación de la mayoría de los Congresos Locales y a la elaboración del dictamen para que, de votarse favorablemente por la asamblea respectiva, se turnará a la Cámara colegisladora para que también apruebe el dictamen. Hecha la declaratoria de aprobación, se turna al Ejecutivo para continuar con el procedimiento de la promulgación de las leyes o decretos.<sup>22</sup>

Por otra parte, la manera en que está redactado el artículo 135 no establece limitante alguna al poder revisor o Constituyente permanente, aunque se trate de principios fundamentales de la Carta Magna; la competencia para reformar la Ley Fundamental no se encuentra regulada por ningún otro artículo constitucional, presentando esta facultad como ilimitada. Además el requisito de aprobación por parte de las legislaturas de los estados tampoco ha garantizado un adecuado ejercicio de las reformas, como lo muestran las modificaciones al artículo 116 del 17 de marzo de 1987, por las que la Constitución Federal determina la forma de elección de gobernadores y diputados, el número de diputados locales, la estructura de los tribunales, etc., lo que es considerado como una injerencia indebida del poder revisor federal en la autonomía de los estados y una falta de respeto a la forma republicana de gobierno.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Cfr. Moisés Ochoa Campos et. al. *Derecho Legislativo Mexicano*. Cámara de Diputados XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión. México, 1973. pp. 265–266.

<sup>23</sup> G. Góngora Pimentel - M. Acosta Romero, *idem*. p. 30

En cuanto a la rigidez de nuestra Constitución, el Dr. Acosta Romero señala: "La clasificación ya un poco antigua según la cual las constituciones son rígidas o flexibles según sea más o menos complicado el procedimiento para su reforma, creemos que carece de valor práctico y teórico en nuestros días, pues de acuerdo a esta teoría se dice que la Constitución Mexicana de 1917 es rígida y en los 75 años que tiene de promulgada, ha tenido 440 reformas, lo que pone en serio predicamento el argumento de que se trate de una constitución rígida, ¿nos preguntaríamos que pasaría si no fuera rígida?"<sup>24</sup>

El mismo autor considera una posible explicación, pues dice "se afirma" que la Constitución de 1917 entró en detalles de la vida nacional y esto es lo que origina las frecuentes reformas, por ejemplo no estaban previstos los conceptos como mar patrimonial, plataforma continental, espacio aéreo, organismos paraestatales, asentamientos humanos, medio ambiente, etcétera, lo que hace necesarias las reformas, mientras que la Constitución de Estados Unidos de América de 1787 da bases muy generales que al permitir flexibilidad, requieren de pocas reformas, menos de 30 a lo largo de más de 200 años.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Miguel Acosta R., *Las Mutaciones...* p. 4.

<sup>25</sup> La Constitución de Estados Unidos de América es de carácter rígido y en su artículo 5 establece el procedimiento de Reforma. Las enmiendas pueden ser propuestas por el voto de las dos terceras partes de cada Cámara del Congreso, o por una convención nacional por iniciativa de las Cámaras a partir de la solicitud de dos terceras partes de los Estados; dispone que "ninguna enmienda que pueda haber sido realizada antes de un año de 1808 afecte de ninguna modo las cláusulas primera y cuarta de la novena sección del primer artículo y que ningún Estado sea privado sin consentimiento de su sufragio igual en el Senado." Para

### 3. Artículo 135 Constitucional: Reformas y Adiciones

En 1921 se verificó la primera reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y desde entonces la Ley Fundamental ha estado sometida a un constante proceso de modificación. En no pocas ocasiones esto manifiesta un reformismo que obedece a los intereses del grupo en el poder y que poco o nada tiene que ver con los objetivos que constituyen la esencia misma de la Carta Magna.

"Esta preocupación crece porque también la tendencia a reformar la Constitución ha crecido. Considérese que durante el gobierno del general Obregón la Constitución tuvo 8 modificaciones; con Calles, 21; con Portes Gil, 3; con Ortiz Rubio, 4; con Abelardo Rodríguez, 24; con Lázaro Cárdenas, 16; con Ávila Camacho, 26; con Miguel Alemán, 22; con Ruiz Cortines, 2; con López Mateos, 22; con Díaz Ordaz, 27; con Luis Echeverría, 69; con López Portillo, 38; con Miguel de la Madrid van 33...

"Ahora nos inquieta no sólo el número de reformas formales a la Constitución que, como he dicho, no todas han sido necesarias sino también el grado de flexibilidad y facilitación al que se ha llegado en la aprobación de las enmiendas..."<sup>26</sup>

---

que una enmienda forme parte de la Constitución deben ser aprobadas por las legislaturas de las tres cuartas partes de los Estados o por convenciones realizadas en la misma proporción de aquellas. Una enmienda ha de entrar en efecto un año después de su ratificación y no en la fecha de proclamación por el Secretario de estado. El Congreso de los Estados Unidos ha considerado más de setemil enmiendas, pero sólo ha aprobado 33 y las ha sometido a la aprobación de los Estados y de éstas sólo han sido ratificadas 26. *Idem.* p. 6.

<sup>26</sup> Jorge Madrazo. *Reforma Constitucional.* pp. 290-291.

El texto del artículo analizado dispone que la Constitución puede ser "adicionada o reformada" y establece condiciones para que las "reformas o adiciones" sean aprobadas y formen parte del texto constitucional. Sin embargo, en la doctrina los criterios se dividen al considerar que, o bien se trata de dos tipos de modificaciones, adición como algo diferente a reforma, o que, por el contrario, cualquier alteración al texto consiste precisamente en una reforma.

Francisco Ramírez Fonseca expone la perspectiva de caracterizar como reforma cualquier alteración: "Desde el punto de vista gramatical, *reforma* proviene de la preposición inseparable *re*, que significa lo mismo repetición y reiteración, que resistencia, retroceso, acción y efecto de volver, etcétera, y el sustantivo *forma*, que sirve para indicar, entre otras cosas, las partes de un cuerpo. Reformar es, entonces, dar nueva forma o corregir las partes de un cuerpo cualquiera.

"Aplicando estas ideas al precepto que comentamos (artículo 135 constitucional), al referirnos a la posibilidad de reformar la Constitución, estaremos involucrando la de adicionarla, pues tanto la adición como la supresión y la sustitución no son sino géneros de una misma especie. Al decir el precepto *adicional* (sic) y *reformar*, incurrir en una inútil repetición, pues la adición es, precisamente, una de las maneras como puede operar la reforma.<sup>27</sup>

La opinión contraria afirma que adicionar consiste en agregar algo nuevo a lo ya existente; tratándose de leyes, añadir un precepto nuevo a una ley que ya existe. La adición supone la supervivencia íntegra de un texto anterior, siendo indispensable que lo adicio-

---

<sup>27</sup> Francisco Ramírez Fonseca, *Manual de Derecho Constitucional*. 5a. ed. México, 1988 p. 532-533

nado no contradiga en nada a lo ya existente; en el supuesto de que hubiera contradicción el texto nuevo será el que prevalezca, y ya no será, entonces, una adición sino una reforma, pues hay derogación tácita del precepto anterior. La acepción característica de reforma es la sustitución de un texto por otro dentro de una ley existente; una reforma es también la supresión de un precepto de la ley, sin sustituirlo por ningún otro, resultando una reforma a la ley, no sólo a un precepto.<sup>28</sup>

Independientemente de las cuestiones doctrinarias, el artículo distingue las reformas y las adiciones, y es una práctica que en el Diario Oficial de la Federación, cuando se publican los decretos que contienen las modificaciones a la Constitución, se especifique si se trata de una reforma o de una adición, por ejemplo "Decreto que declara reformados los artículos 3º. y 31 fracción I de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos" (D.O.F. 09/marzo/1993); "Decreto por el que se adiciona la fracción III del artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (D.O.F. 20/agosto/1993); en algunos otros casos, el título se refiere a "reformas" pero también incluye "adiciones": "Decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo Primero. Se reforma el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se recorren en su orden los actuales párrafos sexto a décimo para pasar a ser octavo a décimo segundo y se adicionan los párrafos sexto a séptimo del propio artículo, para quedar como sigue..." (D.O.F. 20/agosto/1993). En otros casos se especifica el

---

<sup>28</sup> Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional...* p.67

tipo de reforma que se realiza: "Decreto por el que reforman los artículos 16, 19, 20 y 119 y se deroga la fracción XVIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (D.O.F. 03/septiembre/1993).

A la Constitución Mexicana de 1917 se le han hecho reformas y adiciones de diversa naturaleza:

a) Las gramaticales: aquellas que tienen como finalidad sustituir expresiones, mejorar la redacción, introducir o suprimir expresiones. Por ejemplo, el cambio de la expresión "pueblos y rancherías", etc., por el concepto "núcleos de población" en el artículo 27; hacer explícito el derecho de la mujer al voto en el artículo 34; la supresión en diversos artículos de los términos "territorios federales" por el de Estados.

b) Las que llenan lagunas o precisan conceptos: el progreso de la humanidad ha llevado a reconocer los vacíos de la Ley Fundamental en los aspectos no considerados por los constituyentes. Por ejemplo la reforma del 10 de enero de 1934 al artículo 27, además de desechar toda referencia a la ley del 6 de enero de 1915, precisaba que la unidad agrícola era la "pequeña propiedad agrícola de explotación"; se incorporaron al dominio de la nación los fertilizantes en general, los carburos de hidrógeno, etcétera.

c) Las que desarrollan y concretan principios: muchos de los ideales revolucionarios de derecho social se postularon parcialmente o no se especificaron en la Constitución, y ha sido necesario desarrollarlos, como es el caso de las reformas al artículo 123 que dieron origen a la Ley del Seguro Social (1929), la creación de Comisiones Especiales para establecer el salario mínimo (1933), la participación de los obreros en las utilidades de la empresa (1962), entre otras.



d) Las rectificadoras o reformas de reformas: varias de las reformas tuvieron lugar para rectificar algunas de las ya realizadas con la finalidad de atenuar las consecuencias de las que fueron mal hechas. Por ejemplo las que se hicieron al artículo 3o. al sustituir la educación laica por la socialista (1934) y la que a su vez lo modifica para volver al primero; por la reforma al artículo 43 de 1931 la superficie de Quintana Roo se repartió entre los estados de Campeche y Yucatán, restableciéndose la situación anterior por la modificación de 1935. Pero la más significativa es la hecha en 1927 al artículo 83 que alteró el principio de No Reección, para ser rectificada en 1933.<sup>29</sup>

Sin embargo algunas de las modificaciones no han cumplido su objetivo de "aclarar" o "desarrollar" postulados revolucionarios. Por ejemplo, Álvaro Obregón siendo presidente electo propuso cambios a la Constitución, entre ellas, la fracción VI del artículo 73 para desaparecer los municipios del Distrito Federal, cancelando la posibilidad de que los ciudadanos de esta entidad participaran en la elección de sus autoridades locales, situación que privó en la Ciudad de México por más de siete décadas y que sólo hace dos años se transformó.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Cfr. Jorge Sayeg H. *Idem*. pp. 798-809

<sup>30</sup> Este fracción, base tercera, fue reformada en 1990 para establecer una Asamblea como órgano de representación ciudadana, pero el gobierno sigue estando a cargo del Ejecutivo Federal. El 22 de agosto de 1996 se derogó la citada fracción y en el artículo 122 se consignaron las modalidades del gobierno de esta Ciudad: "... (del Distrito Federal) su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local...

"Son autoridades locales la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal superior de Justicia." A partir de entonces los ciudadanos de esta Capital eligen a los diputados y al Ejecutivo locales.

Otro caso, tratando de "aclarar" el texto constitucional, el 10 de agosto de 1987 se reformó la fracción II del artículo 89, en el que se sustituyó la expresión *Gobernador del Distrito Federal* por la de *titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal*, lo cual resultó más impreciso.

### 3.1 Reformas

Una reforma puede consistir en la supresión de una o varias disposiciones o la sustitución de ellas por un texto diferente.

Para Miguel de la Madrid, una reforma no es otra cosa que la supresión de un precepto de la ley sin sustituirlo por ningún otro.<sup>31</sup>

Para el maestro Acosta Romero, desde el punto de vista sociológico-político, las reformas pudieran separarse las de 1917 a 1988 y las posteriores a 1988. Otra forma de clasificarlas es en aquellas reformas necesarias, básicas y trascendentales, y las que sólo son de estilo o sintaxis.<sup>32</sup>

### 3.2. Adiciones

Una adición tiene lugar cuando se agrega un nuevo precepto o cuando a alguno o algunos de los ya existentes se le aumenta una o más disposiciones.

"Las reglas que deben seguirse, en materia de adiciones constitucionales, es que la adición debe respetar la Constitución y de ninguna manera alterarla o modificarla; la adición tendrá por ob-

---

<sup>31</sup> Cfr. Miguel de la Madrid H., *Elementos de Derecho Constitucional*. Inst. Capacitación Política. México, 1982. p. 265.

<sup>32</sup> Cfr. Miguel Acosta R., *Las Mutaciones...* p. 103

jeto (...) simplemente aclarar o desarrollar una de las decisiones políticas fundamentales."<sup>33</sup>

Después de haber analizado el principio de reformabilidad consignado en el artículo 135, conviene terminar este capítulo retomando el hilo conductor de nuestra investigación relativa al control en materia de reformas a la Constitución, citando al Dr. Jorge Sayeg, pues si formalmente no se puede expedir una nueva constitución, es posible hacerla de hecho mediante las reformas y adiciones: En México "Optamos desde un principio por el establecimiento de un procedimiento de reformas que poco a poco ha venido haciéndose más inconsistente y menos cuidadoso y al que resulta conveniente revisar, también, a fin de procurar a nuestra Carta Fundamental la respetabilidad que le es consustancial y que se ha visto un tanto empañada, merced, precisamente, a dicha facilidad que presenta su reformabilidad."<sup>34</sup>

En síntesis, se considera que:

– los documentos constitucionales disponen procedimientos para ser modificados y establecen condiciones para ello: la Carta Magna de 1814 contiene cláusulas de intangibilidad y el derecho del pueblo a vigilar los actos de la autoridad; la de 1824 estableció un periodo durante el cual no se realizarían modificaciones, la intervención de varias legislaturas y algunos preceptos irreformables; la de 1857 dispone el voto de dos terceras partes de los miembros del Congreso de la Unión presentes en la asamblea y la aprobación de las legislaturas estatales. La Constitución de 1917 reprodujo el pro-

---

<sup>33</sup> Miguel de la Madrid H., *op. cit.* p. 264

<sup>34</sup> Cfr. Jorge Sayeg H., *Introducción a la Historia Constitucional de México*. UNAM, México, 1978. p. 177

cedimiento de reformas y adiciones establecido en la Ley Fundamental que le antecedió; posteriormente se incluyó a la Comisión Permanente;

– formalmente la Carta Magna de 1917 se clasifica entre las constituciones rígidas, pues las reformas y adiciones deberán aprobarse mediante votación calificada y la participación de las legislaturas estatales. El procedimiento para llevar a cabo las modificaciones consta de cuatro etapas: la iniciativa, discusión, votación y aprobación de las Cámaras del Congreso, remisión a las legislaturas y, la declaración de aprobación e inicio de vigencia;

– la redacción del artículo 135 vigente no establece limitantes al denominado Constituyente Permanente, lo que se ha traducido en múltiples reformas y adiciones a la Constitución, poniendo en entredicho su carácter rígido;

– la Ley Fundamental distingue entre adiciones y reformas, que se clasifican en: las gramaticales, las que llenan lagunas y precisan conceptos, las que desarrollan y concretan principios y, las rectificadoras.

## CAPÍTULO II

### EJERCICIO DE LA FACULTAD REFORMADORA

La competencia para realizar las modificaciones constitucionales es la temática que se aborda en este capítulo. Partimos de la pregunta ¿quién detenta legítimamente, no sólo legalmente, la facultad de reformar la Constitución? Se pretende responder a esta interrogante desde y para la realidad mexicana.

Una norma "superior" o fundamental determina en forma tácita o expresa la elaboración de las normas "inferiores" o secundarias; en la forma expresa se establece el órgano que deberá crear las normas y especifica los ámbitos de validez de las mismas. En el caso de las modificaciones, si la Constitución determina el órgano que debe realizar las reformas, éstas serán válidas toda vez que se apeguen a lo establecido en la Ley Fundamental.

Pero el cuestionamiento no solamente atiende a los requisitos formales, sino a la "constitucionalidad" de la reforma constitucional, es decir, cómo se puede garantizar que una modificación sea congruente con los principios que dan identidad a esa Ley Fundamental y no, por el contrario, se convierta en una ruptura, en una contradicción con su esencia.

La Constitución es el ordenamiento supremo que contiene los principios jurídicos y políticos de una nación, y si cuenta con un precepto que especifique la manera en que deba ser reformada, al modificarse un texto, teóricamente, se estaría adecuando a las circunstancias reales para cumplir con los principios que le dieron origen.

La Constitución mexicana en el artículo 71 dispone: "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";

y en el artículo 72, establece un procedimiento para reformar los textos de las normas federales por parte del Congreso de la Unión, y dispone otro procedimiento para reformar la Constitución federal, por lo que es de carácter rígido, como ya quedó señalado.

Los artículos 71 y 72 se ubican en la sección II del Capítulo II, Título Tercero, que trata de la iniciativa y formación de leyes o decretos pero **de carácter secundario**; y, como ya quedó referido, la Constitución establece otro procedimiento para las reformas a la Carta Magna, por lo que nuevamente surge la pregunta ¿a quién compete iniciar una reforma a la Constitución? ¿Los sujetos arriba señalados están legítimamente facultados para iniciar cualquier tipo de modificación?

## **1. Poder Constituyente y Poderes Constituidos**

El poder Constituyente es el poder originario de una nación o pueblo que se autodetermina y se otorga una Constitución, mientras que los poderes constituidos son los poderes que la Constitución crea.

La nación o pueblo es el sujeto de la soberanía, que a sí mismo se otorga una forma de organización para lo cual crea las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, de manera que se garantice la observancia de aquella organización. "Nuestra Constitución actual es obra

de una asamblea constituyente *ad hoc*, como fue la que se reunió en la ciudad de Querétaro en el año de 1917, y la cual creó y organizó, en la Constitución por ella expedida, a los poderes constituidos, dotados de facultades expresas y por ende limitadas, e instituyó frente al poder de las autoridades ciertos derechos de la persona. Una vez que el Constituyente de Querétaro cumplió su cometido al dar la Constitución, desapareció como tal y en su lugar empezaron a actuar los poderes constituidos, dentro de sus facultades. Hay pues, en nuestro régimen una distinción exacta entre el poder que confiere facultades de mando y los poderes que ejercitan esas facultades..."<sup>1</sup>

### **1.1 Poder Constituyente y la Ley Fundamental**

Los poderes que la Constitución crea, a ella deben de estar subordinados; la validez de una Constitución se fundamenta en que la elaboró quien tiene poder para ello, es decir el constituyente originario.

Dice Tena Ramírez que "la supremacía de la Constitución presupone dos condiciones: el poder constituyente es distinto de los poderes constituidos, la Constitución es rígida y escrita".<sup>2</sup>

El poder constituyente se ejerce en dos momentos:

- a) Etapa de primigeniedad: Cuando una sociedad se organiza por primera vez en Estado;
- b) Etapa de continuidad: Se requiere dictar una nueva constitución porque se interrumpió la vida constitucional; cuando de hecho se anulan todo o parte del orden jurídico vigente, entonces se necesita establecer un nuevo orden jurídico.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*. p. 15-16.

<sup>2</sup> *Idem*. p. 10.

<sup>3</sup> Cfr. Rodrigo Borja, *Derecho Político y Constitucional*. FCE, México, 1990. p. 318.

Así es que el poder constituyente no está sujeto a la constitución ni al ordenamiento legal que de ella se desprende, puesto que la constitución es obra del poder constituyente. "Cronológicamente el constituyente precede a los poderes constituidos; cuando aquel ha elaborado su obra, formulando y emitiendo la Constitución, desaparece del escenario jurídico del Estado, para ser sustituido por los órganos creados. Desde el punto de vista de las funciones, la diferencia también es neta: el poder constituyente no gobierna, sino sólo expide la ley en virtud de la cual gobiernan los poderes constituidos; éstos, a su vez, no hacen otra cosa que gobernar en los términos y límites señalados por la ley emanada del constituyente, sin que puedan en su carácter de poderes constituidos alterar en forma alguna la ley que los creó y los dotó de competencia."<sup>4</sup>

Los poderes constituidos son creados por la propia constitución para ejercer ciertas facultades, pero aquí conviene preguntar si dichos poderes constituidos tienen la facultad de reformar la Constitución.

"No es lógico que la norma constitucional sea modificada por los órganos constituidos, siguiendo el mismo procedimiento que utilizan para ejercer sus facultades."<sup>5</sup>

Sin embargo, los poderes constituidos, específicamente el ejecutivo y el legislativo, han ejercido la facultad reformadora iniciando y logrando modificaciones a la Constitución sin restricciones, aún en lo referente a principios fundamentales de la constitución mexicana como son garantías individuales y derechos sociales. Aquí, proba-

---

<sup>4</sup> Felipe Tena R., *op. cit.* p. 11

<sup>5</sup> Cfr. Ulises Schmill Ordoñez, *El sistema de la Constitución Mexicana*. 2a. ed., Manuel Porrúa, México, 1971. p.14.



blemente, las reformas tendrán validez formal, pero lo que se cuestiona es la legitimidad relativa a las decisiones o principios fundamentales.

Siguiendo la tesis de que las decisiones fundamentales, como son las garantías y derechos arriba mencionados, no pueden ser *reformadas por el órgano constituido o poder revisor*, se puede apuntar una propuesta para legitimar las reformas a la constitución: la iniciativa y aprobación popular, pues el pueblo tiene la capacidad de transformar el orden jurídico de manera pacífica o violenta.

"El cambio de forma, de reglamentación de una decisión fundamental es de tal suerte importante, que únicamente debería —entramos al campo axiológico— ser modificada por un referéndum del pueblo o por medio de un plebiscito." Sin embargo "las reformas llevadas a cabo por nuestro poder revisor a las decisiones fundamentales de la Constitución de 1917, son válidas y constitucionales por haber sido hechas a la forma y no a la idea misma de la decisión fundamental."<sup>6</sup>

Las decisiones políticas fundamentales son los principios que conforman y responden a las aspiraciones de una sociedad, los cuales, en ocasiones, sólo se alcanza a través de medios violentos como fue la Revolución Mexicana de 1910. La forma de Estado, de Gobierno, régimen político, relaciones Iglesias-Estado, formas de tenencia de la tierra, empresa libre, relaciones obrero-patronales, economía agraria, disposición de recursos naturales, etc. son los fundamentos de un determinado orden jurídico que, en resumen, salvaguarda esas decisiones fundamentales.

---

<sup>6</sup> Cfr. Jorge Carpizo, *La Constitución de 1917*. UNAM, México 1980, p. 281

## 1.2 Órganos Constituidos para el Ejercicio de la Soberanía

En el artículo 39 de la Carta Magna se reconoce que "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo", que "todo poder público dimana del pueblo" y que ha sido instituido "para beneficio de éste"; consigna además que "El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno", siendo ésta, de acuerdo al artículo 40, "una República representativa, democrática, federal". Y en el artículo 41 se establece que "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores...".

Es conveniente hacer aquí los señalamientos que a este respecto formula Felipe Tena Ramírez: "Cuando nuestra Constitución dice en el primer párrafo del artículo 39 que la 'soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo', asienta una verdad *parcial*, que el glosador debe completar diciendo que esa soberanía se ejerció mediante el Congreso Constituyente que dio la Constitución, la cual es desde entonces expresión única de la soberanía.

"Si en el artículo 39 está expresada sólo parcialmente la verdad y si en el artículo 40 asoma ya un error, debido a imprecisión de lenguaje –al referirse a los Estados como 'libres y soberanos'–, en cambio en el artículo 41 debe denunciarse un yerro de fondo, cuando dice que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la Constitución federal y las particulares de los estados. El error estriba en atribuir el ejercicio de la soberanía a los órganos constituidos de la Unión y de los Estados, así se trate de

atenuar la inexactitud con la expresión final ('en los términos establecidos por la Constitución federal y las particulares de los estados'), que ciertamente es contradictoria con el párrafo precedente."<sup>7</sup>

Para este autor el pueblo hizo uso de su soberanía a través de la Asamblea Constituyente y la expresó en la Constitución por ella elaborada; así al desaparecer la asamblea también se agotó el ejercicio de la soberanía y en su lugar aparecieron la Constitución y los "Poderes" que emanan de ella, con sus facultades determinadas, por lo cual no son soberanos.<sup>8</sup>

De acuerdo al artículo 49 el ejercicio del "Supremo Poder de la Federación" se realiza a través de la función legislativa, ejecutiva y judicial, pero previene que "No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo" salvo lo previsto en el artículo 29 y segundo párrafo del artículo 131, en ningún otro caso "se otorgarán -al ejecutivo - facultades extraordinarias para legislar."

Cabe ahora preguntar cómo ejerce el pueblo su soberanía en lo relativo a la función revisora o reformadora de la constitución, pues como quedó asentado, el poder público dimana del pueblo para su beneficio.

La Constitución, en el artículo 135, crea un órgano especial, que se integra por el legislativo federal y por los legislativos estatales y que por su naturaleza se ubica por debajo del poder constituyente pero sobre los poderes constituidos.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Felipe Tena Ramírez, *op. cit.* p. 16 -17.

<sup>8</sup> *Idem.* p. 53

<sup>9</sup> Cfr. J. Carpizo-J. Madrazo, *Derecho Constitucional.* p. 16

Sin embargo, subsiste la interrogante si dicho órgano está legítimamente facultado para realizar cualquier tipo de reformas a la Ley Fundamental que lo creó.

## **2. El Constituyente Permanente**

El poder constituyente radica en el pueblo como sujeto soberano; ese poder es ejercido cuando redacta y aprueba una constitución.

Al aprobarse y promulgarse la constitución, desaparece el poder constituyente y la soberanía queda expresada en la constitución, pero 'el pueblo siempre tiene el derecho de revisar, reformar o cambiar la constitución' (Constitución francesa de 1793, artículo 28), por lo cual el poder de reforma es permanente.

### **2.1 Naturaleza del Constituyente Permanente**

La Constitución de 1917 en el artículo 135 establece un órgano que se integra por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, con la facultad de adicionar o reformar la Constitución misma: "Ese órgano tiene que participar en alguna forma de la función soberana, desde el momento en que puede afectar la obra que es expresión de la soberanía.

"Su función es, pues, función constituyente. Y como, por otra parte, se trata de un órgano que sobrevive al autor de la Constitución, cuya vida se extinguió con su tarea, consideramos que merece por todo ello el nombre de Poder Constituyente Permanente."<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Felipe Tena Ramírez, *op. cit.* pp. 53-54.

Considerando por separado al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados, ambos son poderes constituidos, pero al asociarse, en los términos del artículo 135, sus funciones son de poder constituyente.

## **2.2 Atribuciones del Constituyente Permanente**

Ya que la constitución establece un procedimiento especial para elaborar las reformas, se manifiesta que la tarea reformadora o revisora no es ordinaria, sino una facultad extraordinaria.

En función de lo dispuesto en el artículo 135, el Constituyente Permanente tiene la facultad de adicionar o reformar la Constitución, pero no tiene la potestad de derogar totalmente la Constitución. Sin embargo, aunque formalmente no se llegue a derogar la Ley Fundamental, las modificaciones realizadas con las adiciones y reformas pueden hacer de hecho otra Constitución.

De acuerdo con Carl Schmitt "los límites de la facultad de reformar la constitución resultan del bien entendido concepto de reforma constitucional. Una facultad de reformar la constitución, atribuida por una normación legal-constitucional, significa que una o varias regulaciones legal-constitucionales pueden ser sustituidas por otras regulaciones legal-constitucionales, pero sólo bajo el supuesto de que queden garantizados la identidad y la continuidad de la Constitución considerada como un todo; la facultad de reformar la Constitución contiene, pues, tan sólo la facultad de practicar, en las prescripciones legal-constitucionales, reformas, adiciones, refundiciones, supresiones, etc.... pero manteniendo la Constitución; no la facultad de dar una nueva Constitución, ni tampoco la de reformar, ensanchar o sustituir por otro

lado el propio fundamento de esta competencia de revisión constitucional."<sup>11</sup>

En México las opiniones doctrinarias sobre los alcances del poder revisor se dividen en las que niegan límites para reformar, y las que defienden ciertos principios irreformables. En nuestro país el Constituyente Permanente no ha respetado límites, como por ejemplo, la supresión del Municipio Libre en el Distrito Federal, o la estatización de los servicios de banca y crédito.

### **3. Facultades Reformadoras del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo**

El problema a tratar en este apartado es acerca del sujeto facultado para iniciar una reforma constitucional. El artículo 135 no señala expresamente quien tiene esa facultad, por lo que se ha aplicado la regla general establecida en el artículo 71, es decir al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso Federal y a las legislaturas locales. Sin embargo, aun cuando de esta manera se hayan iniciado las reformas no significa que así deba ser.

#### **3.1 Iniciativa de Ley e Iniciativa de Reforma**

Como ya quedó referido, "El artículo 135 fija la regla general para las reformas constitucionales. Crea un órgano especial que parte de la doctrina ha denominado poder revisor y que se integra por el órgano especial que se encuentra situado entre el poder constituyente y los poderes constituidos.

---

<sup>11</sup> Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*. pp. 115-116.

"Está situado por abajo del poder constituyente, pero tiene jerarquía superior a los constituidos, a los cuales puede alterar. Por ello el Presidente de la República no puede vetar la obra del poder revisor, por ser un órgano de mayor jerarquía que él."<sup>12</sup>

Sin embargo, no está explícitamente determinado en la Constitución quien tiene la facultad de iniciar o proponer una reforma, aunque en esta materia, como ya quedó señalado, se ha venido aplicando lo establecido en el artículo 71; el procedimiento que se expone en el artículo 72 se refiere a los proyectos de ley o decreto, siendo a través de éstos que se han ido realizando las reformas, pero esto no resuelve la interrogante de la facultad de iniciar las reformas.

El artículo 73 consigna las facultades del Congreso de la Unión; en el 74 y 75 las exclusivas de la Cámara de Diputados; y las exclusivas del Senado, en el 76. Estos numerales contienen las facultades legislativas exclusivas de cada Cámara o del Congreso, no encontrándose la de iniciar reformas, por lo que es necesario explicitarlo en el artículo que determina el procedimiento de modificaciones constitucionales.

### **3.2 Facultades legislativas del Poder Ejecutivo**

Se ha destinado un inciso al análisis de las facultades que la Constitución otorga al Presidente de la República para legislar, pues de hecho, en la historia reciente de México, el Ejecutivo Federal ha sido quien inicia leyes y decretos que posteriormente se aprueban por el Legislativo.

---

<sup>12</sup> J. Carpizo-J. Madrazo, *Ibidem*.

"Es un hecho sociológico y político que desde 1917 a 1988 las personas que han ocupado el alto cargo de Presidente de la República en México, han contado con el voto de miembros de su partido que han ocupado curules en el Congreso de la Unión, no sólo para computar el mínimo necesario para las reformas constitucionales, sino con una mayoría aplastante que garantizó en ese período la aprobación de todas las reformas propuestas en su momento por el titular del ejecutivo, y que algunas de ellas obedecieran más que atender a la necesidad social y al consenso, 'al estilo personal de gobernar' usando la frase certera de don Daniel Cosío Villegas."<sup>13</sup>

El propósito ahora es esclarecer el alcance de las facultades legislativas, y si éstas incluyen las de reforma, del Presidente de la República.

Constitucionalmente el Ejecutivo interviene en tres momentos en el procedimiento legislativo: iniciativa (artículo 71), veto (artículo 72) y promulgación de la ley (artículo 89, fracción I).

"El presidente mexicano posee importantes facultades para participar en el proceso legislativo. Tiene, en primer lugar, el derecho de iniciativa, el cual ha ejercido ampliamente bajo la Constitución vigente: puede afirmarse sin exageración, que aproximadamente el 90 por ciento de la legislación federal actual es obra de la iniciativa presidencial.

"En nuestro sistema constitucional el Presidente tiene el derecho de veto; esto es, el de hacer observaciones a las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión, obligando con ello a una repetición del proceso legislativo. Las observaciones del Ejecutivo pueden ser

---

<sup>13</sup> Miguel Acosta Romero, *op. cit.* p. 103.



superadas por la votación de los dos tercios de los legisladores. Tal derecho, dentro de la práctica de nuestro sistema constitucional, no se ha ejercido en forma importante.

"El presidente, finalmente, tiene la facultad de promulgar las leyes... No tiene el Congreso, en nuestro sistema constitucional federal, la atribución de ordenar directamente la publicación de las leyes."<sup>14</sup>

En el artículo 49 **expresamente** se establecen las facultades legislativas del Poder Ejecutivo; éstas son extraordinarias y se limitan a lo enunciado en el artículo 29 y el segundo párrafo del artículo 131.

El primer caso es el relativo a la suspensión de garantías: "solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y las Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación;" en esta parte cabe destacar que solamente el presidente puede suspender garantías requiriendo el **acuerdo** de las entidades de la Administración Pública citadas en el artículo, y además de la **aprobación** del Congreso de la Unión, con lo cual el Ejecutivo debe obtener del Legislativo la anuencia para legislar.

Y en el párrafo segundo del artículo 131 también se expresa que la autorización para legislar el presidente la obtiene del Legisla-

---

<sup>14</sup> Miguel de la Madrid H. *Estudios de Derecho Constitucional*. pp. 243-244

tivo: "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida." La última parte de este párrafo consigna que habiendo sido otorgada la facultad de legislar al presidente, éste deberá solicitar la aprobación de dicho ejercicio al Poder que se lo otorgó.

De acuerdo a la parte final del artículo 49 "En ningún otro caso" salvo los anteriormente citados, "se otorgarán facultades extraordinarias para legislar". Pero lo que se pretende esclarecer es el alcance de las facultades legislativas, y si estas incluyen las de reforma, del Presidente de la República.

"No hay que olvidar, en este aspecto, que todavía bajo la vigencia de la Constitución actual, el Ejecutivo federal recurrió a la viciosa práctica de las facultades extraordinarias para legislar en cualquier materia y sin mediar casos de emergencia, hasta que la reforma de 1938, para corregir una jurisprudencia equivocada que había tolerado esta desviación constitucional, limitó el uso de tales facultades a los casos indicados."<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> *idem.* p. 245

### **3.3 Validez de las Iniciativas del Ejecutivo en Materia de Reformas Constitucionales**

El ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión se deposita "en un solo individuo, que se denominará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'." (artículo 80), quien "al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: 'Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión, y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande'." (artículo 87).

Así es que la primera responsabilidad del Ejecutivo, también llamado "Primer Mandatario", es "guardar y hacer guardar la Constitución" y "las leyes que de ella emanen", por lo que su mandato, consignado en la Carta Magna, debe basarse en lo establecido en ella.

El artículo 89 enumera las facultades y obligaciones del Presidente, disponiendo en la fracción primera "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.", ya que las leyes o decretos, –resoluciones del Congreso–, "se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: 'El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta:'. "

La "facultad reglamentaria" del Presidente ha encontrado su fundamentación jurídica en la expresión "proveyendo en la

esfera administrativa", aunque este aspecto es discutido en la doctrina.

Sin embargo, en ninguna de las fracciones del numeral que se comenta ni en ningún otro, se encuentra explícitamente la facultad de iniciar reformas a la Constitución, a pesar de que en la fracción XX de este artículo determina "Las demás –facultades– que le confiere expresamente esta Constitución.". Sí se consigna, por ejemplo, la facultad de iniciar una ley, en materia de ingresos, (artículo 74, fracción IV segundo párrafo).

Por otra parte, el Ejecutivo ha utilizado el poder que le otorga el artículo 71 para "iniciar leyes y decretos", incluyendo aquellos que tengan por objeto reformar la Ley Fundamental que protestó "guardar y hacer guardar".

"¿Hasta dónde las reformas han sido consecuencia de la necesidad de la sociedad, o de la decisión unilateral de quien en su momento ha sido titular del ejecutivo? es una cuestión debatida. El hecho es que la Constitución Mexicana de 1917 es la vigente en un país, que más ha sido reformada en el mundo..."<sup>16</sup>

### **3.4 Control del Poder Ejecutivo por parte del Legislativo en Materia Legislativa**

Los controles políticos que el Legislativo tiene sobre el Ejecutivo son de diversa índole:

a) En materia hacendaria: Ley de ingresos, presupuesto de egresos y cuenta pública (artículo 73, fracción VII-VIII; artículo 74, fracción IV).

---

<sup>16</sup> Miguel Acosta Romero *op. cit.* p. 6.

b) En materia de nombramientos: es facultad del Ejecutivo nombrar al personal que se enumera en las fracciones III, IV y IX del artículo 89, pero requiere de la ratificación del Senado, según lo dispuesto en el artículo 76, fracción II: "Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario –el Ejecutivo Federal– haga del Procurador General de la República, ministros...".

c) Tratados Internacionales: el Presidente tiene la facultad de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales (artículo 89, fracción X), pero compete al Senado analizar la política exterior y aprobar los tratados (artículo 76, fracción I).

d) Ausentarse del territorio nacional: El Ejecutivo Federal no podrá ausentarse del territorio nacional sin el permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente (artículo 88).

e) Conocimiento de juicio político: La Cámara de Senadores resolverá si tiene lugar un juicio político y se procede penalmente –por traición a la patria y delitos graves del orden común– contra el Ejecutivo (artículo 111).

f) Fuerzas Armadas y Guardia Nacional: El presidente tiene la facultad de disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente y de la Guardia Nacional (artículo 89, fracciones VI - VII), pero deberá someterse a la autorización y consentimiento del Senado (artículo 76, fracciones III - IV).

g) Declarar la guerra: Para que el Ejecutivo haga una declaración de guerra se requiere una ley elaborada por el Congreso (artículo 73, fracción XII).

h) *Nombramiento de Ministros de la Suprema Corte*: El Senado resolverá sobre la designación de Ministros, así como sus licencias y renunciaciones, según las ternas o solicitudes enviadas por el Presidente (artículo 76, fracción VIII).

i) Gobernadores provisionales: El Ejecutivo propondrá una terna para que el Senado nombre al gobernador provisional de un estado donde hayan desaparecido los poderes constitucionales (artículo 76, fracción V).

j) Convocar al Congreso: Para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, se requiere que la Comisión permanente lo acuerde. (artículo 79, fracción IV).

k) Licencia y Renuncia: El Congreso de la Unión analizará y calificará la solicitud de renuncia del Presidente de la República y nombrará al ciudadano que deba sustituirlo (artículo 73, fracciones XXVI - XXVII).

A pesar de que el Congreso de la Unión tiene la facultad constitucional de ejercer control sobre el Poder Ejecutivo, en la práctica esto no se ha verificado en determinados aspectos. Por ejemplo en lo relativo a la celebración de empréstitos, reconocimiento de la deuda nacional, etc., no hay una participación efectiva, pues se ha dado el caso de que el Congreso autoriza la contratación de empréstitos y créditos por determinada cantidad, y el Ejecutivo los celebra por un monto superior.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Esto sucedió en 1976, lo que contribuyó a que se agravara la crisis económica que vivía el país; y más aún, la Cámara de Diputados aprobó esa cuenta anual sin mayor trámite.

Para la Dra. Susana Th. Pedroza de la Llave, la función principal del Legislativo es la de controlar al gobierno. Asienta que la Constitución de 1917 fortaleció el presidencialismo, por ejemplo redujo las causales de responsabilidad del presidente a la traición a la patria y delitos del orden común, derogando la de **violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral**. Añade que esta Carta centralizó las facultades del Ejecutivo e implantó un sistema presidencialista dominante, resultando un Congreso débil con facultades limitadas frente al Ejecutivo.

En síntesis, es necesario que el Poder Legislativo se erija como un órgano que, además de legislar, controle realmente las decisiones presidencialistas. En la fracción XXX del multicitado artículo 73, se le faculta al Congreso de la Unión para expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades concedidas en las otras fracciones y en todas las que le otorga la Constitución. "A la facultad consignada en la fracción XXX se le conoce con el nombre de 'implícita' y no constituye una nueva y distinta facultad, sino que se trata de una facultad subordinada a una expresa. La facultad implícita puede tener, aunque en México no acontece así, una enorme importancia, pues a través de ella el Congreso podría dictar leyes para hacer efectivas facultades constitucionales, en tal forma que limitaran o restringieran las facultades del poder ejecutivo." <sup>18</sup>

#### **4. Control de Reformas a la Constitución por parte del Poder Judicial**

Una manera para hacer efectivo el principio de rigidez constitucional sería la de dar competencia a la Suprema Corte de Justicia de la

---

Además ha existido otra situación que prácticamente anulaba la posibilidad de que el Congreso funcionara como órgano de control: la mayoría de los legisladores son miembros del partido político al que pertenece el Presidente de la República. "En este sentido se habla de la crisis de control parlamentario a consecuencia de la vinculación que existe entre el gobierno y la mayoría parlamentaria que lo apoya evitando no sólo una posible sanción para el gobierno, sino incluso la aplicación de cualquier tipo de control."

Cfr. *El Control del Gobierno: Función del "Poder Legislativo"*. INAP, México, 1996. pp. 74-84

<sup>18</sup> J. Carpizo - J. Madrazo, *op. cit.* p. 63.

Nación en toda labor de reforma o adición constitucional, pues a este órgano del Poder Judicial Federal corresponde la interpretación última de la Constitución al surgir una controversia en este orden.

Los doctores Carpizo y Madrazo señalan como fuentes del Derecho Constitucional, primeramente la Constitución y como segunda fuente la jurisprudencia; en el artículo 94, párrafo séptimo, se establece que la ley fijará los términos en que sea obligatoria. También reconocen como sexta fuente "ciertas reglas del sistema político", que no están escritas ni tienen carácter jurídico pero que sí influyen en las instituciones constitucionales. "En esta forma, como afirmamos párrafos arriba, por regla general, el poder judicial de la federación tiene en sus manos la interpretación última de la Constitución, salvo en algunos casos de naturaleza 'política'; incluso sobre esta misma materia, a veces la Suprema Corte ha aceptado su competencia y en otras ocasiones con los mismos argumentos la ha declinado".<sup>19</sup>

#### **4.1 Amparo contra Leyes y Amparo contra Reformas en cuanto al Procedimiento**

*Si una ley o decreto pueden ser declarados inconstitucionales por no apegarse a los establecido en la Carta Magna, ¿por qué no habría de declararse inconstitucional una reforma si ésta se realiza mediante un decreto? ¿Procedería un amparo contra la reforma constitucional que no fuera acorde a los principios del derecho social o a las garantías individuales? ¿Sería factible que el poder judicial se*

---

<sup>19</sup> *Idem.* p. 9.



pronunciara contra una modificación por considerarla inconstitucional?

La respuesta podría apuntar a una negativa, toda vez que el poder judicial es constituido y se subordina al constituyente; pero entonces ¿el pueblo no quedaría prácticamente en un estado de indefensión por una reforma que viole alguna de las garantías que la Constitución misma ya consignaba?

En 1988, mediante una reforma al artículo 107 se estableció que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se centraría en el ejercicio del control de la constitucionalidad a través del juicio de amparo, mientras que a los Tribunales Colegiados de Circuito les corresponde ejercer el control de la legalidad.

El artículo 103, dispone que "los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I Por leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales:
- II Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y
- III Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal."

Y el artículo 107, determina:

"VII El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrán ante el juez de distrito..."

"VIII Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución..." Y dispone además que "La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten."

"IX Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, caso en que serán recurribles ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales..."

Así por la vía del amparo se atribuyó a la Suprema Corte de Justicia, la interpretación última y definitiva de la Constitución y con ello su aplicación para fortalecer su vigencia.

Si es posible recurrir al más alto tribunal del país para impugnar una norma o un acto que vaya en contra de la Constitución, ¿una reforma que contravenga a la misma Constitución puede ser declarada inconstitucional por la Corte Suprema?

La posibilidad de considerar inconstitucional una reforma, hasta el momento, se reduce a la no observancia del procedimiento: "Una reforma a la Constitución se puede declarar inconstitucional, no por incompetencia del órgano idóneo del artículo 135, sino por haberse realizado por un órgano distinto de aquél o por haberse omitido las formalidades señaladas por dicho precepto."<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Felipe Tena Ramírez, *op. cit.* p. 58-60

Sin embargo, continúa la interrogante, ya que si se puede interponer el amparo contra una modificación constitucional por falta de forma, ¿no podrá hacerse también por considerar inconstitucional el contenido de la reforma?

El 14 de diciembre de 1982, las sociedades mercantiles que habían prestado el servicio de banca y crédito interpusieron un amparo contra la reforma al artículo 28 constitucional (16 de noviembre de 1982) que estatizaba la banca nacional. Se solicitó la protección de la justicia federal contra actos del Congreso de la Unión y otras autoridades, cuyos actos violaban los derechos consagrados en los artículos 1, 5, 13, 14, 16 y 28 de la Constitución; entre los actos reclamados estaba la aprobación de una enmienda al artículo 28 constitucional, la cual constituía un monopolio estatal incompatible con las decisiones políticas fundamentales tomadas por el Constituyente de 1917. La demanda fue admitida el 15 de diciembre por el juez cuarto de Distrito en Materia Administrativa.

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito revocó el auto admisorio el 31 de enero de 1983, argumentando, entre otras razones, que el juicio de amparo es un medio de defensa de la Constitución, por lo cual es absurdo utilizar este recurso para impugnar la Constitución de la cual forma parte la reforma combatida. Los quejosos intentaron un recurso ante la Suprema Corte de Justicia y posteriormente ante el Pleno del Tribunal Máximo. Argumentaban, entre otras razones, que el poder revisor de la Constitución carece de facultades para alterar la esencia de la Constitución; pero en ambos casos los intentos fueron desechados por frívolos e improcedentes.

Señala Diego Valadés que esta situación "ofreció una impor-

tante oportunidad para que el Poder Judicial de la Federación definiera la viabilidad de que en México se utilice una instancia jurisdiccional para definir la constitucionalidad de una reforma constitucional." <sup>21</sup>

Por otra parte, es deseable encontrar la vía por la que el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte, conozca de las modificaciones a la Carta Magna.

"En efecto, si el tribunal máximo de la República es y ha sido el órgano supremo de control constitucional frente a los actos de cualesquiera autoridades que afecten la Constitución, no existe justificación alguna para considerar que la tutela a sus mandamientos y postulados sólo se impartan respecto a la actuación de las entidades estatales que por su propia naturaleza debe estar a ellos sometida -actos *stricto-sensu* y leyes secundarias-, y no en relación con reformas o adiciones constitucionales sin verdadera motivación real, que a la postre, además de hacer nugatorio el principio de la supremacía de la Ley Fundamental, como ya se ha observado en muchas infelices ocasiones, acabarían por quebrantar impunemente el espíritu social, económico y político que informa y anima al orden por ella establecido, sólo para satisfacer apetitos personales y realizar designios impopulares." <sup>22</sup>

En Conclusión:

– las iniciativas de modificaciones constitucionales se basan en el artículo 71, que trata de la iniciativa de leyes y decretos de

---

<sup>21</sup> Cfr. Diego Valadés, *La Constitución Reformada*. UNAM, México, 1987, pp. 257-264

<sup>22</sup> Ignacio Burgoa Orihuela, *Derecho Constitucional*. 11ª ed., Porrúa, México, 1997. pp. 379-380

carácter secundario;

– es cuestionable la facultad que se ha atribuido el Constituyente Permanente al reformar y adicionar la Constitución, sobre todo cuando se alteran decisiones políticas fundamentales, entre las que se encuentran las garantías sociales;

– cualquier adición o reforma debería garantizar la identidad y continuidad de la Ley Fundamental, por lo que es necesario establecer medios de control en el ejercicio del Constituyente Permanente;

– el artículo 49 consigna las facultades legislativas del Ejecutivo, que son de carácter extraordinario y limitadas a lo dispuesto en el artículo 29 y segundo párrafo del artículo 131, suponiendo la autorización del Legislativo;

– las facultades que la Constitución otorga al Legislativo lo ubican como órgano de control político; con base en el artículo 73, fracción XXX, el Congreso de la Unión puede elaborar leyes para restringir o limitar las atribuciones del Ejecutivo;

– una forma de controlar el ejercicio revisor es la de dar competencia al Poder Judicial, pues a la Corte Suprema corresponde emitir la interpretación autorizada de la Carta Magna. En este sentido, el Máximo Tribunal debería tener la atribución de otorgar protección a la ciudadanía frente a las modificaciones que juzgue como inconstitucionales, no sólo en razón de la forma sino por ser contrarias a la estructura y esencia de la Ley Fundamental, existiendo así un medio para que el pueblo no quedara en estado de indefensión ante las reformas o adiciones que atentan contra sus garantías individuales y sociales.

## CAPÍTULO TERCERO

### PARTICIPACIÓN POPULAR EN MATERIA DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN

En este capítulo se expone la participación ciudadana en las modificaciones constitucionales, con el fin de analizar la posibilidad de que el pueblo se manifieste directamente cuando las reformas o adiciones incidan en las garantías individuales y sociales, por ser éstas algunas de las decisiones fundamentales plasmadas en nuestra Carta Magna.

Intervenir en este ámbito permitirá a la ciudadanía tener medios para desarrollar alguna forma control de los órganos gubernamentales cuando ejerzan la función revisora, pues "la exacerbación de los derechos incondicionados, ejercidos fuera de los cauces institucionales y con el propósito exclusivo de satisfacer apetitos políticos primarios, conduce a la demagogia; el rechazo a reconocer los derechos de una ciudadanía participante y a ofrecer nuevas opciones de un estado democrático de derecho no puede ser el predominio de las emociones desbordadas o la gestión tecnológica de la política".<sup>1</sup>

Los resultados de la demagogia y la tecnocracia se han verificado en la historia reciente de nuestro país, por lo que la manifestación de la voluntad popular en materia de reformas constitucionales es una exigencia para la vida democrática en México.

---

<sup>1</sup> Diego Valadés, "La incorporación del referéndum al sistema constitucional mexicano", en *La justicia*, T. XXXVI, No. 604, Agosto, 1980, México, D.F. p. 32

## 1. El Sistema Representativo en México

En la historia del constitucionalismo mexicano no ha tenido lugar la democracia directa y ha sido la representación la facultad que el pueblo soberano otorga a las personas designadas por él, para que en su nombre elaboren y apliquen la ley.

En la Constitución de Apatzingán se estableció:

"Art. 5º. Por consiguiente, la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la constitución.

"Art. 6º. El derecho de sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases ni países, a todos los ciudadanos en quienes concurren los requisitos que prevenga la ley.

"Art. 7º. La base de la representación nacional es la población compuesta de los naturales del país, y de los extranjeros que se reputen por ciudadanos." <sup>2</sup>

En el artículo cuarto de la Constitución de 1824 se dispone:

"La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal." <sup>3</sup>

En la Carta Magna de 1857 se consigna:

"Art. 40º. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental." <sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, p. 33.

<sup>3</sup> *idem.*, p. 168

<sup>4</sup> *idem.*, p. 613

El artículo 40 de la Carta Magna de 1917 repite la expresión de que la voluntad "del pueblo mexicano es la de constituirse en una República representativa, democrática, federal...". Por lo tanto, la democracia representativa es característica del Estado mexicano; los conceptos república, representación y democracia tienen como esencia la voluntad popular.

Conviene señalar que inicialmente la representación tuvo la finalidad de oponerse a los monarcas, pero en la actualidad los representantes políticos han desplazado al pueblo de la vida política.

En la democracia representativa, que es una democracia formal, la participación del pueblo se reduce a la electoral; la votación espaciada en lapsos de varios años deja la vida diaria fuera del proceso político permanente; al pueblo no se le consulta por no contar con los instrumentos adecuados para ello. En México, por ejemplo, en 1925 Obregón y Calles manipularon el principio de No Reelección con la aprobación del Congreso; este principio fue nuevamente reformado una vez que murió Obregón. En ninguno de los dos casos intervino la ciudadanía, a pesar de que se trataba de unas decisiones fundamentales o principios básicos de la Constitución de 1917, ya que una de las banderas enarboladas en la Revolución mexicana fue precisamente la no reelección. Otra muestra se refiere al caso ya citado de la modificación, en 1982, al artículo 28 en lo relativo a la estatización de la banca y que fue modificado nuevamente para dar lugar a la reprivatización de los bancos.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> El artículo 28 no había sido reformado desde 1917 y solamente fue regulado a través de las leyes reglamentarias de 1931 y 1934. La primera reforma tiene lugar cuando José López Portillo, en su calidad de Presidente de la República envió la iniciativa para elevar a rango constitucio-



## **1.1 Democracia Directa y Democracia Indirecta**

La participación del pueblo en el gobierno se realiza de dos maneras: la forma directa y la forma indirecta o representativa.

El sistema directo tiene lugar cuando el pueblo reunido en asamblea ejerce por sí mismo las funciones públicas: directamente desempeña las actividades administrativas, legislativas, etc. En este sistema de gobierno, también llamado "democracia pura", se excluye la idea de representación.

Sin embargo, esta práctica es operativamente difícil debido a la cantidad de población de los estados, lo especializado de funciones públicas y, en síntesis, lo complejo que resultaría reunir a los ciudadanos para tomar decisiones de carácter público. Es por ello que el ejercicio directo actualmente se practica en algunos cantones suizos.

El sistema indirecto o democracia representativa consiste en que la participación de los ciudadanos en asuntos públicos se verifica a través de los representantes por ellos elegidos. Así, cuando un gobierno es representativo, mediante los instrumentos político-elec-

---

nal la "nacionalización" bancaria, es decir, que el servicio de banca y crédito serían una actividad exclusiva del Estado; dicha reforma fue promulgada el 17 de noviembre de 1982. En ese mismo año, el presidente Miguel de la Madrid envió otra iniciativa de reforma al artículo 28 y ésta fue aprobada el 3 de febrero de 1983, con la que se expresaba la participación del Estado en la economía, incorporándose los conceptos de "áreas estratégicas" y "actividades prioritarias". El 27 de junio de 1990 se publicó la reforma que derogaba el párrafo V del artículo 28, donde se establecía la estatización de la banca, volviendo así al sistema financiero anterior a la "nacionalización", aunque con nuevos grupos bancarios. La reforma del 20 de agosto de 1993 y la del 2 de marzo de 1995 establecen la autonomía del Banco Central y concesión del servicio de ferrocarriles y comunicaciones vía satélite, respectivamente).

torales el pueblo nombra a quienes tomarán por él las decisiones estatales y ejercerán el poder público, es decir los "representantes" harán "presente" al pueblo, cuando se manifieste la voluntad estatal.

En la Constitución mexicana se implantó la forma democrática de gobierno y de manera expresa el pueblo se reserva el poder de elegir a las personas que encarnarán los órganos primarios del Estado. "La entidad estatal –dice el Dr. Burgoa Orihuela– es una institución pública organizada en el derecho fundamental o Constitución, es decir, está dotada de órganos que, dentro de su respectivo marco competencial, desempeñan funciones en que se desenvuelve el poder público. Pero esos órganos, sin personificación, no pueden ejercerlas, requiriendo necesariamente de una o varias *persona físicas* que los encarnen. Estas personas físicas son sus *titulares*, llamados *funcionarios públicos*. Ahora bien, si en el orden constitucional se prevé que la elección de los titulares de los órganos primarios del Estado debe provenir del pueblo político, o sea, de los ciudadanos, se estará en presencia del segundo elemento que caracteriza al sistema democrático, siendo dichos órganos, generalmente el *ejecutivo* y el *legislativo*. En el acto electivo –sufragio– se registra la participación popular en el citado sistema, pues es la *voluntad mayoritaria* de la ciudadanía la fuente de la encarnación o personificación de tales órganos estatales."<sup>6</sup>

Sin embargo, aunque los órganos representativos son designados por elección, la representación no siempre garantiza el gobierno de la mayoría, y sí puede ocultar el gobierno de una minoría. "Dos hechos demuestran, para el jefe de la escuela vienesa, –Hans

---

<sup>5</sup> Ignacio Burgoa O, *Derecho Constitucional*. pp. 521-522

Kelsen— el carácter ficticio de la teoría representativa: el primero, que el pueblo en cuanto tal, no tiene acceso a la función legislativa, siendo el referéndum y la iniciativa popular, instituciones excepcionales. El segundo, que los principios del mandato libre y la prohibición de instrucción de los electores para la actuación de los diputados, que caracteriza a las democracias representativas, son incompatibles con la concepción del parlamento como órgano representativo del pueblo." <sup>7</sup>

Por otra parte, también se considera una tercera forma de democracia, la llamada "semidirecta" o "semi-representativa" en la cual se mantiene el derecho del pueblo a participar en las funciones públicas que están en manos de sus representantes, pero tal derecho se circunscribe a decidir sobre cuestiones trascendentales. En estos sistemas la ciudadanía tiene una intervención directa de gobierno para emitir su opinión sobre la vigencia de un ordenamiento jurídico.

En las democracias semidirectas tienen lugar el referéndum, la iniciativa popular y el plebiscito.

Mediante la iniciativa popular se concede a un determinado número de electores la facultad de proponer una ley, de manera que el órgano legislativo esté obligado a discutirla y votarla, o se vea obligado a someter a la consulta popular la aprobación de un proyecto que corresponde a la iniciativa presentada; el plebiscito también es un medio de consulta popular en lo relativo a cuestiones políticas, es decir, no se refiere a actos de naturaleza normativa sino a medidas de gobierno y situaciones de carácter político, como las que versan sobre el territorio o en materia de forma de gobierno.

---

<sup>7</sup> Cfr. Porfirio Marquet Guerrero. *La Estructura Constitucional del Estado Mexicano*, UNAM, México, 1971, pp. 70-71

La primera vez que se crearon mecanismos de gobierno semidirecto en México fue en 1977, cuando se reformó la segunda base de la fracción VI del artículo 73, aspecto que se abordará en el siguiente apartado.

## 2. El Referéndum

El término referéndum proviene del latín *referre*, que significa referir, y consiste en la institución política mediante la cual el pueblo o cuerpo electoral opina, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas.

El referéndum es una manifestación de la democracia constitucional: los representantes formulan la ley, pero *ad referéndum*, lo que significa que el voto popular se constituye en la condición suspensiva de la validez y eficacia de la ley.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Cfr. *Diccionario Jurídico Mexicano*, 2a. ed., UNAM - Porrúa, T II, México, 1988, p. 190. *Enciclopedia Jurídica Omeba*, T. XXIV, Driskill, S.A., Buenos Aires, 1987, pp.190-193.

El origen del referéndum se encuentra en Suiza durante el siglo XVI: dos cantones que no formaban parte de la Confederación Suiza, constituían en su interior una federación de municipios, los cuales elegían a sus delegados a la Asamblea federal del distrito; los delegados debían rendir cuenta a sus electores y recibir instrucciones en el sentido en que habrían de votar, y esto era estar comisionado "ad audiendum et referendum".

La nueva concepción de esta figura aparece en Francia en torno a la Constitución de 1793, cuando la Convención exigió que esta Carta Magna fuera aceptada por el pueblo.

En los Estados Unidos de América, mediante referéndum se aprobaron en 1778 las Constituciones de Massachussets y New Hampshir; en 1821 esta institución es adoptada en New York, entre otros estados de la Unión Americana.

En síntesis, es un mecanismo de consulta popular para implantar, modificar o derogar una o varias disposiciones de carácter legislativo.

## 2.1 Tipos de Referéndum

El referéndum puede ser:

a) Consultivo y de ratificación. *Consultivo*: Se somete al electorado la cuestión de la cual se desea saber si es procedente legislar o no; *de ratificación*: se pone a consideración un texto para que se pronuncie en sentido afirmativo o negativo.

b) Constituyente y legislativo. *Constituyente* se refiere a la organización constitucional de un Estado; el referéndum *legislativo* se refiere a la legislación ordinaria.

c) Obligatorio y facultativo. *Obligatorio* es el que la legislación impone; el *facultativo* es el que puede ser solicitado por un determinado número de ciudadanos, o bien algún órgano del Estado propone o acuerda su realización.

d) Sucesivo y preventivo. El referéndum *sucesivo* es el que se realiza una vez que el Poder Legislativo emitió su opinión; el *preventivo* es aquel que se verifica antes que el Legislativo se manifieste.

---

Después de la Primera Guerra Mundial, en Europa el gobierno semidirecto permitió el surgimiento del referéndum arbitral y consultivo; por ejemplo la Constitución de Weimar de 1919, estableció el referéndum facultativo constitucional y legislativo, la española de 1931, la irlandesa de 1937, entre otras.

e) Constitutivo o abrogativo. El *constitutivo* propicia la implantación de una medida legislativa, mientras que *la abrogación* de una decisión legislativa tiene lugar por el referéndum abrogativo.

f) General y especial. En el *general* no hay reserva de materia alguna, en forma explícita o implícita, que no pueda someterse a referéndum; en el *especial* se excluye la posibilidad de realizar el referéndum en relación a alguna materia.

g) Nacional y local. El referéndum *nacional* puede tener alcance en todo el territorio de un estado, o *local* cuando se sujeta a una demarcación.<sup>9</sup>

## **2.2 El Referéndum en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Algunos intentos por lograr la participación popular en materia legislativa se encuentra, por ejemplo, en el proyecto del artículo 125 de la Constitución de 1857, que establecía: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere: un Congreso, por el voto *nominal* de las dos terceras partes de sus miembros presentes, acuerden qué artículos deben reformarse; que este acuerdo se publique en los periódicos de toda la República tres meses antes de la elección del Congreso inmediato; que los electores, al verificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los diputados; que el nuevo Congreso formule las reformas, y éstas se

---

<sup>9</sup> Cfr. Diego Valadés, *La Constitución Reformada*. pp. 271-272

someterán al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare en favor de las reformas, el ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución." <sup>10</sup>

Este proyecto no fue aceptado porque se consideró que sería muy lento el procedimiento y se confundía democracia pura con el sistema representativo, puesto que era el pueblo quien había elegido a sus representantes y por tanto ya no había necesidad de recurrir nuevamente a él para que decidiera sobre una modificación a la Constitución. Los que defendieron este proyecto mantenían la idea de que el pueblo era quien debía decidir tratándose de la Carta Magna. El proyecto del artículo 125 de la Constitución de 1857 estaba más acorde con la doctrina de democracia participativa, pero se sobrepuso la idea de la representación.

En la Constitución de 1917, el referéndum tuvo vigencia a partir de 1977, año en que se reformó la segunda base de la sexta fracción del artículo 73, que señalaba las facultades legislativas del Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal: "Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de la iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale".

De acuerdo a este ordenamiento el Congreso de la Unión, en cuanto a la producción normativa para el Distrito Federal, debía considerar las instituciones del referéndum y de la iniciativa popular como vías directas de participación política. Mediante el referéndum las leyes y reglamentos habían de someterse a la aprobación de la ciu-

---

<sup>10</sup> *Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones.* Tomo VIII p. 973

dadanía, y la iniciativa popular posibilitaría que un grupo de ciudadanos iniciara en forma directa el proceso normativo.

Sin embargo, la reglamentación que se hizo de tales instituciones fue parcial encontrándose en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en los artículos 52 a 59, donde se indicaba que la iniciativa del referéndum correspondía al Presidente de la República o a las Cámaras del Congreso de la Unión, y no abarcaría las leyes hacendarias y fiscales. Nada de lo anterior se verificó durante la vigencia de este ordenamiento.

Mediante la reforma a la base tercera del artículo 73, en 1987, se inició una nueva etapa en materia de representación para la ciudad de México: "Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa... y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional...". Con las modificaciones constitucionales que se denominaron "reforma política", la fracción VI del Artículo 73 fue derogada el 22 de agosto de 1996.

Mediante el decreto publicado el 4 de diciembre de 1997 en el *Diario Oficial de la Federación*, se reformaron diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y se consigna en el artículo 36 de dicho ordenamiento, la nueva *condición*, de la Asamblea:

"La función legislativa del Distrito Federal corresponde a la Asamblea Legislativa en las materias que expresamente le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"

En el artículo 45 del mencionado Estatuto se establece que las leyes y decretos expedidos por la Asamblea Legislativa se refe-



rirán sólo a los órganos locales del gobierno del Distrito Federal; en el numeral siguiente se establece el derecho de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea, contemplándose la iniciativa popular, así como las materias que no serían objeto de ésta:

"Art. 46.- El derecho de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal corresponde:

I. A los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

II. (Derogada)

III. Al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y

IV. A través de la iniciativa popular, los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de leyes respecto de las materias de la competencia legislativa de la misma, de conformidad con las siguientes bases:

a) No podrán ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias:

1. Tributaria o fiscal así como de Egresos del Distrito Federal;

2. Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;

3. Regulación interna de la Asamblea Legislativa de su Contaduría Mayor de Hacienda;

4. Regulación interna de los tribunales de justicia del fuero común del Distrito Federal; y

5. Las demás que determinen las leyes.

b) Una comisión especial integrada por miembros de las comisiones competentes en la materia de la propuesta, verificará el cumplimiento de los requisitos que la ley respectiva establezca, en caso contrario desechará de plano la iniciativa presentada.

c) No se admitirá iniciativa popular alguna que haya sido declarada improcedente o rechazada por la Asamblea Legislativa.

Nuevamente se establece la figura de la iniciativa popular como un medio al alcance de la ciudadanía del Distrito Federal para intervenir en los asuntos de orden legislativo, sin embargo este derecho no se encuentra reglamentado hasta el momento.

### **3. El Referéndum en la Constitución Vigente del Estado de Tlaxcala**

El 4 de junio de 1997 el Congreso del estado de Tlaxcala, aprobó las reformas a la Constitución Política local por las cuales se adoptaron las figuras del referéndum, plebiscito y consulta popular, posibilitando que la ciudadanía tenga a su alcance los instrumentos para emitir su opinión y manifestar su voluntad en torno a los actos de carácter normativo.

#### **3.1 Motivación**

Fundamentalmente se busca que el electorado participe a través de la consulta popular en la iniciativa de leyes y la aprobación de ordenamientos legislativos.

En la *Exposición de Motivos*, la Comisión de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos, se dirigió a la Asamblea en estos términos:

"Derivado de las reformas y adiciones que hizo el Congreso de la Unión a diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Presidencia de la Mesa Directiva del Honorable Congreso del Estado, solicitó a esta Comisión que suscribe, convocar a las diferentes Fracciones Parlamentarias que integran la LV Legislatura Local, para que hiciera sus aportaciones en relación directa con las posibles reformas y adiciones que podrían realizarse en la Constitución Local.

.....

"El esfuerzo conjunto realizado por las Fracciones Parlamentarias que integran el Congreso Local, por los representantes de los diferentes Partidos Políticos y por el Congreso Local, por los Representantes de los diferentes Partidos Políticos y por el Gobierno del Estado, ha generado como resultado, el contar con un trabajo, que en su conjunto refleja las inquietudes de las diferentes corrientes políticas de la Entidad.

La Comisión que suscribe de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia y Asuntos Políticos, apoyándose en el trabajo de conjunto mencionado, está en posibilidades de que (...) proceda a realizar el presente dictamen, con base en las siguientes:

## CONSIDERACIONES

.....

**TERCERA.-** Las reformas y adiciones a la Constitución Política Local, tratan de fortalecer las reformas hechas a la Constitución General de la República...

**CUARTA.-** En el Capítulo de las Prerrogativas y Obligaciones del ciudadano, se garantiza con toda amplitud los derechos que el ciudadano tlaxcalteca tiene para intervenir en los procesos político-electorales del Estado."

En el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado de Tlaxcala, número 26, del 25 de junio de 1997, se publica el *Decreto No. 80* donde se consignan las reformas a diversos artículos de la Constitución Política del Estado. Al artículo 12 se le adicionó la fracción I, se reformaron la III y IV, se adicionaron las fracciones VI y VII.

**"Artículo 12.-** Son prerrogativas del ciudadano tlaxcalteca:

I.- Votar en las elecciones populares del Estado.

II.- .....

III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos del Estado.

IV. Ejercer ante las autoridades Estatales y Municipales, el derecho de petición; en los términos y condiciones establecidas en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V.- .....

VI.- Presentar Iniciativas ante el Congreso del Estado de acuerdo con los requisitos y procedimientos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento Interior y que se considerará en el siguiente periodo ordinario de Sesiones.

VII.- Participar en las consultas populares, plebiscitarias y de referéndum."

En la reforma a la fracción IX del artículo 21 se establece, en lo relativo a "constituir un Municipio, se requiere del cumplimiento de los siguientes requisitos:

**I a X.- .....**

**XI.-** Que mediante consulta popular muestren su aprobación a la solicitud cuando menos las dos terceras partes de los ciudadanos que participan en el plebiscito y que tengan residencia en el Municipio o Municipios involucrados.

El Instituto Electoral de Tlaxcala, organizará el plebiscito de que se trate."

### **3.2 Aplicación**

En el Capítulo III de la Constitución de esta entidad federativa, que trata de la Iniciativa y formación de leyes, se consignan la consulta popular, el referéndum y el plebiscito.

"ARTÍCULO 46.- La facultad de iniciar leyes y Decretos corresponde:

I.- A los Diputados.

II.- Al Gobernador.

III. Al tribunal Superior de Justicia, en asuntos del ramo.

IV.- A los Ayuntamientos en lo relativo a la Administración Municipal.

"ARTÍCULO 47.- Todo proyecto de Ley o Decreto, así como los asuntos en que deba recaer resolución del congreso, se tramitarán conforme a lo establecido en su Ley Orgánica y Disposiciones Reglamentarias.

"ARTÍCULO 48.- Los proyectos o iniciativas adquirirán el carácter de Ley o Decreto, cuando sean aprobados por la mayoría de los Diputados presentes.

"ARTÍCULO 48-BIS.- Los Órganos de Gobierno podrán auscultar la opinión de la población, mediante la consulta popular, el referéndum y el plebiscito.

La Consulta Popular será un proceso permanente y procurarán realizarla todos los Órganos de Gobierno.

El Referéndum se llevará a cabo en aquellas Leyes y Decretos, con excepción de las de carácter tributario, que dentro del término de cuarenta días naturales siguientes a su vigencia, sean solicitadas cuando menos por el 5% de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral del Estado.

El Plebiscito es facultad del Poder Público Estatal, y mediante él, se podrá someter a consulta de los ciudadanos tlaxcaltecas, los actos que la Ley de la materia determine.

El Referéndum y el Plebiscito, los realizará el Instituto Electoral de Tlaxcala, en los términos que señale la Ley que para tal efecto se expida.

La Ley respectiva determinará el procedimiento a seguir, para cada caso."

En el artículo 10, fracción IV de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala, se consigna la responsabilidad del Instituto Electoral de Tlaxcala de la organización de los procesos plebiscitarios y de referéndum:

"IV.- La Organización, Dirección y Vigilancia de las elecciones en el Estado, estarán a cargo del Instituto Electoral de Tlaxcala; (...) Además tendrá a su cargo en los términos de la presente Constitución y en la Ley respectiva, la organización de los procesos plebiscitarios y de referéndum."

El hecho de que en la Ley Fundamental del estado de Tlaxcala se consignent estas figuras, indica una tendencia por parte de los Órganos gubernamentales para iniciar una nueva forma del ejercicio democrático de los ciudadanos, lo que enriquecerá la vida política de esa entidad federativa, aunque hasta el momento el Congreso del Estado no haya elaborado la reglamentación del artículo 48-bis.

## **4. Experiencia de Referéndum en Francia y Argentina**

En este apartado se exponen dos formas en las que el referéndum ha sido llevado a la práctica y se consigna en la Ley Fundamental de diversos países, lo que ilustra la viabilidad de este medio de participación popular en decisiones legislativas y en materia de reformas constitucionales.

### **4.1 Francia**

Las Constituciones en Francia, a partir de la Revolución de 1789 hasta la actualidad han sido 15. La primera de ellas fue la de 1791, que consignó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y la última, que es la vigente, se promulgó en 1958 habiéndose sometido su aprobación a referéndum.

El pueblo francés ya había participado a través del referéndum en la aprobación de la Carta Magna de 1946. En agosto de 1945 se convocó a elecciones de una Asamblea Nacional mediante sufragio popular, para ser realizada en octubre de ese año; el 21 de octubre se eligió al que se conoce como "preconstituyente" y la "preconstitución" fue adoptada el dos de noviembre de 1945. La Asamblea Nacional redactó un nuevo proyecto que fue sometido a referéndum el 31 de octubre de 1946, surgiendo así la cuarta República y su nueva Constitución, la cual estableció el sistema parlamentario. Sin embargo este régimen originó gran inestabilidad y provocó la caída o renuncia de gobernantes.

La Constitución de 1958 partió de un anteproyecto del gobierno elaborado el 29 de julio de ese año, y que fue aprobado por el Comité Consultivo Constitucional. De acuerdo a la convo-

catoria, el gobierno sólo tenía competencia para establecer un proyecto que sería sometido a la aprobación popular mediante referéndum, el cual se verificó el 28 de septiembre. El resultado fue "de tal manera aprobatorio" que no quedaba duda de la legitimidad, promulgándose el 4 de octubre de ese año.

Esta Constitución había establecido un sistema parlamentario y siendo presidente Charles de Gaulle, en 1962, promovió el fortalecimiento del poder ejecutivo a través de una propuesta de reforma al artículo 11 de la Ley Fundamental a través del referéndum, el cual se realizó el 6 de noviembre de 1962. Doctrinalmente se discutía que el artículo 11 era aplicable a leyes ordinarias pero no a las constitucionales; si de hecho era un procedimiento jurídicamente irregular, el pueblo francés con ese referéndum superaba la posible irregularidad. <sup>11</sup>

También en calidad de Presidente, Francois Mitterrand consideraba presentar en 1992 una serie de reformas constitucionales, como la de reducir poderes al parlamento, las cuales se harían conforme al procedimiento establecido en la Constitución, y esas reformas serían valoradas por el pueblo francés mediante el referéndum.

La Constitución francesa vigente en lo concerniente a la reformabilidad constitucional dispone en su artículo 89:

- La iniciativa de la reforma corresponde al Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro, y a los miembros del Parlamento;

- el proyecto será votado por las dos Asambleas en términos

---

<sup>11</sup> Cfr. Miguel Acosta Romero, *Las Mutaciones...* pp. 55-58

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

idénticos. La reforma será definitiva después de aprobada por referéndum;

- el proyecto no será sometido a referéndum cuando el Presidente de la República lo someta al Parlamento convocado en Congreso, y será aprobado con el voto de las 3/5 partes de los votos emitidos;

- no será objeto de reforma lo relativo a la integridad del territorio ni a la forma republicana de gobierno.

La Constitución vigente, hasta 1991 sólo ha sido reformada en cuatro ocasiones.

#### **4.2 Argentina**

Mediante la Constitución sancionada por el Congreso General Constituyente el 1º. de mayo de 1853, el pueblo de Argentina se erige como República, con un gobierno federal, representativo, basado en la división de poderes entre el gobierno central y las provincias, y en la separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Esta Constitución fue sustituida por la de 1949, durante el gobierno de Juan Domingo Perón, pero al ser éste destituido, volvió a cobrar vigencia la de 1853 hasta nuestros días.

En el artículo 30 se dispone que la Constitución puede ser reformada en el todo o en cualquiera de sus parte, que la necesidad de reforma debe ser declarado por el Congreso con el voto de dos terceras partes; pero no se efectuará sino por una Convención formada para ello.

La Constitución de la República Argentina no establece un procedimiento para modificar o reformar la constitución, por lo que se presume que deben seguirse los procedimientos ordinarios para la



formación y aprobación de leyes. Esta Carta Magna fue reformada y concordada el 25 de septiembre de 1860 por la Convención Nacional y las reformas que se le han hecho, hasta 1991 son las de 1866, 1898, 1958.

Un antecedente de este tipo de participación popular que se viene analizando se encuentra en la Constitución de 1826, la cual se sometía para su aprobación y vigencia al referéndum de las provincias.

Sin embargo, la Ley Fundamental vigente no menciona esta figura y sí impone la forma representativa de gobierno. A pesar de ello en algunas provincias el referéndum ha estado presente en las Constituciones locales.

El artículo 152 constitucional de la Provincia de Córdoba y su Ley Reglamentaria, autoriza a la legislatura para otorgar al electorado de los municipios los derechos de iniciativa, referéndum y destitución de funcionarios electivos. Esta misma disposición se encuentra en el artículo 193 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos.

La Carta Magna de la Provincia de Mendoza, en el artículo 223 establece que la declaración de ser necesaria la reforma de algún artículo de la Constitución será aprobada y sancionada por los dos tercios de los miembros de cada Cámara, y siendo este el caso se someterá al pueblo para que en la próxima elección de diputados se vote en pro o en contra de la mencionada reforma. El artículo 268 se dispone que una vez declarada la necesidad de reforma total o parcial de la Constitución por parte de la Legislatura, se le someterá al pueblo para que vote a favor o en contra.

En el artículo 192 de la Constitución de la Provincia de Buenos

Aires dispone que la ley que establezca la necesidad de la reforma, dispondrá si habrá o no de convocar una Convención Reformadora; en el caso de no realizar tal convocatoria, la ley que contenga la reforma proyectada se someterá a plebiscito en la primera elección que se realice. El voto será expresado en pro o en contra de la enmienda y su resultado será comunicado por la junta electoral al Poder Ejecutivo y a la Legislatura, para su cumplimiento.

La compatibilidad del referéndum con la democracia representativa, como se establece en la República Argentina, es expuesta por una corriente doctrinaria constitucional: "Según el profesor S.V. Linares Quintana, corresponde distinguir según se trate del orden nacional, provincial o municipal. su aplicación en la esfera nacional sería abiertamente contraria a la forma representativa de gobierno que nuestra ley fundamental consigna (art. 1º. C.N.); también lo será en la esfera provincial ante la disposición contenida en el artículo 5 de la C. N.; en cambio no lo sería en el orden municipal ya que la disposición últimamente citada se limita a imponer el régimen municipal a las provincias sin precisar en qué consiste el mismo, por lo que a juicio de Linares Quintana no viola la Constitución Nacional la constitución o ley provincial que establece el referéndum en la esfera comunal. Bielsa es de la misma opinión pero la fundamenta así: 'en la esfera municipal el referéndum ha sido admitido porque la autoridad municipal no es realmente política sino administrativa... sin embargo, como se trata siempre de delegación es preciso que la constitución autorice el sistema de referéndum aun en el orden municipal, para que tenga validez la ley respectiva'." <sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Enciclopedia Jurídica OMEBA, Driskill, S.A., Buenos Aires, 1987, T. XXIV, p. 194. Otros Estados que también contemplan en sus constitu-

Por otra parte, como cualquier práctica en la vida social y política, el referéndum tiene riesgos y podría derivar en una acción que en lugar de enriquecer la vida democrática del pueblo, se convierta

---

ciones el referéndum son, entre otros:

**Brasil.** Artículo 2o. transitorio: establecía la realización de un referéndum el 7 de septiembre de 1993, acerca de la forma de Estado - República o Monarquía Constitucional -y forma de gobierno- parlamentarismo o presidencialismo.

**Canadá.** En este país se ha realizado el referéndum con diversos fines. En 1980 se llevó a cabo en Quebec para decidir por la separación de esa provincia del resto de Canadá, resultando desfavorable la propuesta separatista; la propuesta de Ottawa, de septiembre de 1991, era un proyecto de reformas constitucionales que determinaba la competencia y atribuciones de gobierno entre las provincias y el gobierno federal, que fue sometida a referéndum el 26 de octubre de 1992, resultando favorable la no modificación constitucional.

**Colombia.** Artículo 374: la Constitución podrá ser reformada por el Congreso, por la Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo; artículo 377: deberán someterse a referendo las reformas aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el capítulo I del título II, y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso; artículo 378: la aprobación de las reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral.

**Cuba.** Artículo 141: Si es total la reforma a la Constitución, o se refiere a la integración y facultades de la Asamblea Nacional del Poder Popular o de su Consejo de Estados, o a derechos y deberes consagrados en la Constitución, se requiere además de la ratificación por el voto favorable de la mayoría de los ciudadanos.

**Panamá.** El parlamento aprobó 58 reformas a la Constitución el 29 de junio de 1992, las cuales se someterían a referéndum a verificarse el 15 de noviembre de 1992.

**Venezuela.** Artículo 246: Admitida la iniciativa, el proyecto respectivo se comenzará a discutir en la cámara señalada por el Congreso; el proyecto aprobado se someterá a referéndum.

Ecuador (artículo 143), Guatemala (artículo 277), Uruguay (artículo 331), Filipinas (artículo 17) contemplan la iniciativa popular en materia de re-

en un instrumento de manipulación al servicio de quien detenta el poder. "La experiencia del referéndum demuestra que así como éste constituye una de las características del sistema de democracia semidirecta, también permite inferir que en muchas ocasiones

---

formas constitucionales. Chile, Uruguay conservan la figura del plebiscito.

En **Suiza**, por su tradición de democracia directa, los ciudadanos tienen tanto el derecho de iniciativa como el pronunciarse acerca de la reforma constitucional, la que puede ser total o parcial. Al tratarse de una reforma total a la Constitución Federal, si una sección de la Asamblea decreta la reforma y la otra la vete, o cuando 100,000 ciudadanos suizos con derecho a sufragio pida la reforma total, en uno u otro caso esta iniciativa será sometida a la votación popular para la procedencia de reforma total.

**España.** Artículo 167: Aprobada una reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación, cuando así sea solicitado por una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Artículo 169: En caso de una reforma total o parcial que afecte al título Preliminar, al Capítulo 2º. Sección Primera del Título I o el Título II, habiendo sido aprobada por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

**Italia.** Artículo 138: Las leyes de revisión y demás leyes constitucionales serán adoptadas por cada cámara, con dos sucesivas deliberaciones, a intervalos no menores de tres meses y se aprobarán por mayoría absoluta de cada Cámara en la segunda votación; estas leyes se someterán a referéndum cuando dentro de los tres meses de publicación lo solicite una 5ª. parte de los miembros de las cámaras, o quinientos mil electores, o cinco consejeros regionales; la ley sometida a referéndum no se promulgará mientras no sea aprobada por la mayoría de votos válidos; no habrá referéndum si se aprobó en la segunda votación por la mayoría de 2/3 de los componentes de cada una de las Cámaras.

**Dinamarca.** Artículo 88: La Asamblea popular puede hacer una carta de propuestas de reforma; los escritos se usarán para la elección de los miembros de un nuevo Consejo; si la carta aprobada por la Asamblea del pueblo, después de la elección deberá someterse, dentro de los seis meses, a la votación de los electores para aprobarla o rechazarla por la anotación directa. Si la mayoría de las personas tomaron parte en la votación y por lo menos el 40% del electorado votó a favor, y es aproba-

ha sido utilizado por regímenes dictatoriales que buscan, a través del referéndum, su legitimación. Así lo demuestra, en el presente siglo, la utilización del referéndum por Mussolini, Hitler y Franco, y por diversos dictadores latinoamericanos, como Duvalier en Haití...

"Hay también casos de clara manipulación de la expresión popular, como los que se produjeron con motivo de la creación y aprobación de la Constitución de la República Árabe Unida en 1958. De 7.5 millones de votos, sólo 286 fueron en contra." <sup>13</sup>

Sin embargo, el hecho de que la misma Constitución de un país contemple la institución del referéndum impone a la ciudadanía la obligación de formarse y crecer en su educación y en la vida cívica, pues la misma Ley fundamental le reconoce madurez política para ese ejercicio.

---

do por el consejo del pueblo y consentimiento real, formará parte de la Constitución.

**Corea.** Artículo 130: Se someterán a referéndum nacional las enmiendas a la Constitución; para ser ratificada se requiere más del 50% de los votos emitidos.

**Japón.** Artículo 96: Las enmiendas deberán ser sometidas a la ratificación popular, lo que exigirá el voto afirmativo de la mayoría de los sufragios mediante un referéndum especial, o en las elecciones que la Dieta determine.

**Turquía.** Artículo 175: El presidente puede someter la reforma a referéndum; si la ley no está referida por el presidente, para mayor consideración se publicará en la Gaceta Oficial y se someterá a referéndum; las que no sean sometidas a referéndum deberán ser publicadas en la Gaceta Oficial; las sometidas a referéndum, deberán requerir la aprobación de más de la mitad de los votos.

Cfr. Miguel Acosta R. *Las Mutaciones...* pp. 90-98; 297 y ss.

Cfr. Antonio Hernández Gil, *La Constitución y su Entorno*. Espasa - Calpe, Madrid, 1998. pp. 178-180.

<sup>13</sup> Diego Valadés. *La Constitución Reformada*. p. 272-273.

En resumen:

– la democracia representativa es una característica del Estado mexicano y la participación de la ciudadanía se limita al ámbito electoral; en la Constitución vigente no se consignan instrumentos que posibiliten la intervención popular en la iniciativa y aprobación de modificaciones constitucionales;

– la democracia *semidirecta* o *semi-representativa* contiene la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito; las dos primeras instituciones se establecieron en la fracción VI del artículo 73 desde 1977, misma que fue derogada en 1987 sin que fueran puestas en práctica;

– el referéndum es la institución política mediante la cual el electorado opina, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas, y por ello también representa una alternativa de control en materia de reformas a la Constitución;

– en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se considera a la iniciativa popular como un derecho a presentar ante la Asamblea Legislativa proyectos de leyes;

– las figuras de la consulta popular, el referéndum y el plebiscito ya se consignan en la Constitución Política del Estado de Tlaxcala desde el 4 de junio de 1977, y esto hace posible que los ciudadanos de esa entidad se manifiesten en torno a las leyes y decretos, con excepción a los de carácter fiscal, lo que ya representa un avance en la vida democrática de esa entidad;

– en el derecho comparado se encuentran múltiples casos que se refieren al establecimiento y ejercicio del referéndum. Diversos Estados lo disponen en sus Constituciones federales o locales, como

está consignado en algunas provincias de la República Argentina; incluso algunas Constituciones, como la vigente en Francia desde 1958, fueron aprobadas mediante referéndum y éste ha permanecido como un elemento del procedimiento de reformas.

## CAPÍTULO CUARTO

### CONTROL EN MATERIA DE REFORMAS COMO DEFENSA DEL DERECHO SOCIAL

La Ley Fundamental de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917, ha sido denominada la "Primera Constitución Político-Social del Mundo", porque además de consignar los derechos humanos expresados en las garantías individuales, introduce otros preceptos que salvaguardan a las clases más débiles en lo social y económico. Estas instituciones dan identidad a nuestra Carta Magna, y esto requiere tutelar su integridad dentro de su necesaria actualización, para no sólo garantizar su vigencia sino su observancia o positividad.<sup>1</sup>

Se ha mostrado la necesidad de clarificar el papel del Constituyente Permanente o poder revisor en materia de reformas constitucionales, pero es imprescindible que se establezca un control cuando las modificaciones versen sobre alguno de los derechos consagrados en las Garantías individuales y sociales.

---

<sup>1</sup> Cfr. Alberto Trueba Urbina. *La Primera Constitución Político-Social del Mundo*. Porrúa, México, 1971. El autor caracteriza a la Ley Fundamental mexicana como político-social distinguiéndola de una norma política: una Constitución Política, sin proyecciones económicas y sociales, se limita a exponer el derecho del Estado; la organización del Estado y los derechos del individuo son la esencia de una Constitución Política. En cambio la Constitución Mexicana es Político-Social porque además de los principios políticos, también consigna normas sociales en materia de educación, trabajo, etcétera. pp.14-16.



## 1. El Derecho Social y el Ideal del Constituyente de 1917

Venustiano Carranza, que para el año de 1914 ya había asumido el gobierno como Primer Jefe Constitucionalista, convocó a los jefes militares para establecer las directrices del gobierno provisional y expresó la necesidad de llevar a la práctica las aspiraciones que dieron origen a la Revolución, no sólo en lo político sino principalmente en lo social. En su discurso señaló los derechos que los revolucionarios deseaban para el pueblo, que iban desde una adecuada organización municipal hasta la formación de un Banco Central, pero fundamentalmente las garantías de educación, jornadas de trabajo y remuneraciones justas, de propiedad, etcétera.

*Insistió en que no se trataba solamente de restablecer un gobierno conforme a lo dispuesto en la Constitución de 1857, sino de introducir un nuevo orden social:*

"La parte esencial del mensaje del señor Carranza del 3 de octubre de 1914, ante la convención de generales reunida en la Cámara de Diputados, decía así:

'Al iniciarse la lucha por la legalidad contra la dictadura rebelde, ofrecí a ustedes convocarlos a una solemne convención que tendría lugar en la Capital de la República, cuando fuera ocupada por el Ejército Constitucionalista, y conforme al Plan de Guadalupe, aceptado por todos ustedes, me hiciera yo cargo del Poder Ejecutivo de la Unión. Me es grato cumplir hoy el ofrecimiento que les hice. En consecuencia, todos ustedes discutirán el programa político del Gobierno Provisional de la República y los asuntos de interés general que conduzcan al país a la realización de los ideales de justicia y de libertad, por lo que tan esforzadamente hemos luchado. (...) Igualmente, todos los jefes del Ejército convinieron conmigo en que el Gobierno Provisional debía implantar las reformas sociales y políticas que en esta convención se consideraran de urgente pública, antes del restablecimiento del orden constitucional. Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales jefes del Ejército, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de libertad política y de

paz orgánica son, brevemente enumeradas, las que enseguida expreso: El aseguramiento de libertad municipal, como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas. La resolución del problema agrario, por medio del reparto de los terrenos nacionales, de los terrenos que el Gobierno compre a los grandes propietarios y de los terrenos que se expropien por causa de utilidad pública. Que los municipios por causa de utilidad pública, expropien, en todas las negociaciones establecidas en los lugares que tengan más de quinientos habitantes, la cantidad necesaria de terreno para pagar la edificación de escuelas, mercados y casa de justicia. Obligar a las negociaciones a que paguen en efectivo, y a más tardar semanariamente (sic), a todos los trabajadores, el precio de su labor. Dictar disposiciones relativas a la limitación de las horas de trabajo, al descanso dominical, a los accidentes que en el trabajo sufran los operarios, y en general un mejoramiento de que las condiciones económicas de la clase obrera. Hacer, en todo nuestro territorio, el catastro de propiedad en el sentido de valorizarla lo más exactamente que sea posible, con el objeto de obtener la equitativa proporcionalidad de los impuestos. Nulificar todos los contratos, concesiones e iguales anticonstitucionales. Reformar los Aranceles con un amplio espíritu de libertad en las transacciones mercantiles internacionales, cuidando de no afectar hondamente las industrias del país, con el objeto de facilitar a la clase proletaria y media la importación de artículos de primera necesidad, y los de indispensable consumo, que no se produzcan en la República. Reformar la Legislación Bancaria, estudiando la conveniencia de su unificación o del establecimiento de un Banco del Estado." <sup>2</sup>

Posteriormente Carranza con algunos jefes militares se trasladó a la ciudad de Orizaba, Veracruz, y allí el Encargado del Despacho de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes creó la Sección de Legislación Social. <sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Félix F. Palavicini, *Historia de la Constitución de 1917*. Tomo I pp. 13-14. Ed. Facsimilar T.S.J., México, 1992 pp. 13-14.

<sup>3</sup> *Idem*. p. 14.

A la Convención del 3 de octubre de 1914, verificada en la Capital, no asistieron los representantes villistas y zapatistas; se buscó conciliar las diferencias, por lo que se trasladó la Convención a Aguascalientes, pero estaba, a decir de Palavicini, bajo el dominio militar de Villa, por lo que

Desde el *Proyecto de Constitución sometido por el C. Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de Querétaro*, en los diversos artículos se contemplan las garantías que serían el distintivo de la Constitución de 1917.

Los principios básicos de la Constitución son fundamentalmente: declaración de los derechos humanos, la soberanía, la división de poderes, sistema representativo, régimen federal, justicia constitucional y la supremacía del Estado sobre las iglesias. "En el orden político, la Constitución también recogió aspectos fundamentales de la Revolución de 1910: el sufragio efectivo y la no reelección."<sup>4</sup> Los derechos humanos están expresados en las garantías individuales y sociales.

### **1.1 Garantías Individuales**

La declaración de las garantías individuales, Capítulo I del título primero, es la parte "axiológica" de la ley fundamental; allí se consagran los derechos del hombre que deben ser observados obligatoriamente por los gobernantes.

Los elementos del concepto de garantía individual son:

"1. Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).

---

Carranza decidió separarse. El General Eulalio Gutiérrez fue nombrado Presidente de la República por esa Convención asignándole el restablecimiento de la Constitución de 1857. Por otra parte, Carranza logró que las tropas norteamericanas desocuparan Veracruz, donde instaló su gobierno, y el 12 de diciembre de 1914, atendiendo el proyecto elaborado por la Sección de Legislación Social, emitió el decreto conocido como "Adiciones al Plan de Guadalupe", que sería su programa político.

<sup>4</sup> Francisco Ruiz M.-Diego Valadés, et. al. *Nuevo Derecho Constitucional*, p. 12.

2. Derecho público subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado (objeto).

3. Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).

4. Previsión y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental (fuente)."<sup>5</sup>

Los derechos públicos subjetivos consignados en los artículos 1 a 29 de la Constitución de 1917, son clasificados por el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela en su obra *Las Garantías Individuales*, en:

- a) Garantías de Igualdad
- b) Garantías de Libertad
- c) Garantías de propiedad
- d) Garantías de Seguridad Jurídica

a) Garantías de Igualdad:

- El artículo 1 establece que los gobernados gozan sin distinción de los derechos públicos subjetivos que consagra la Ley Fundamental;

- en el artículo 2 se prohíbe la esclavitud; si un sujeto ha sido esclavo en el extranjero, basta con que ingrese al territorio nacional para adquirir la libertad y la protección de las leyes;

- en el artículo 4 se establece la protección a la cultura de las etnias, igualdad jurídica del hombre y la mujer, número y espaciamento de los hijos, derecho a la salud y vivienda digna, y cuidado de los menores;

---

<sup>5</sup> Ignacio Burgoa Orihuela. *Las Garantías Individuales*, 22a. ed. Porrúa, México, 1989. p. 187

- el artículo 12 desconoce los títulos nobiliarios y, por tanto, niega la diferencia entre los gobernados;

- el artículo 13 dispone que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales; además ninguna persona o corporación puede tener fuero, salvo lo establecido en la misma Constitución, ni tampoco obtener retribuciones económica que no sea por un servicio público y esté fijado en la ley; se consagra, por lo tanto, la supremacía de las leyes del Estado para preservar la igualdad ante la ley.

b) Garantías de Libertad:

- el artículo 5 consagra la libertad de trabajo: toda persona tiene derecho a dedicarse a la ocupación que le acomode siempre y cuando sea lícita. Este artículo también consigna seguridades constitucionales relativas a esta libertad: a nadie se le privará del producto de su trabajo (sino por resolución judicial...) ni a prestar trabajos personales sin su consentimiento y justa retribución, sólo será obligatorio en los términos que establezcan las leyes respectivas, etc. El Estado no permitirá que se lleve a cabo convenio alguno que atente contra la libertad de la persona;

- el artículo 6 garantiza al gobernado su derecho a la libre expresión de las ideas, dentro del orden jurídico, y a la información;

- en el artículo 7 se consigna la *inviolable* libertad de escribir y publicar, no teniendo más límite que el respeto a la vida privada, la moral y paz pública; no se podrá secuestrar la imprenta como instrumento de delito;

- el artículo 8 consagra el derecho de petición que debe ser respetado por funcionarios y empleados públicos; deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad ante quien se haya ejercido la peti-

ción. En materia política esta prerrogativa se reserva a los ciudadanos de la República;

- el artículo 9 tutela la libertad de asociación o reunión pacífica con un objeto lícito; en materia política está reservada a los ciudadanos de la República;

- el artículo 10 otorga a los gobernados el derecho a poseer armas en su domicilio y a portarlas, sujetándose la posesión y la portación, a lo que la ley federal determine;

- en el artículo 11 se consignan cuatro especies: libertad para *entrar al territorio, para salir del mismo, para viajar o desplazarse dentro y para cambiar su residencia o domicilio*;

- el artículo 24 tutela la libertad religiosa del gobernado y prohíbe el decreto de leyes que establezcan o impidan alguna religión.

c) **Garantía de Propiedad:** aunque el artículo 27 se comentará en el inciso de las garantías sociales, conviene señalar que el gobernado cuenta con el derecho de adquirir y disfrutar las tierras y aguas de la nación, con las limitaciones que la Ley establece y con las salvedades impuestas a los extranjeros, pues la propiedad privada es una de las modalidades instituidas en la Carta Magna y, por ende, el Estado garantiza su tutela; la Constitución establece las condiciones para la expropiación.

d) **Garantía de Seguridad Jurídica:**

- el artículo 14 es un precepto complejo, ya que consigna la irretroactividad legal (en perjuicio del gobernado), el derecho de audiencia (ante un acto de autoridad que pretenda privar al gobernado de alguno de los bienes jurídicos tutelados, deberá realizarse un juicio, substanciado ante tribunales previamente establecidos, con las formalidades esenciales del procedimiento y que el fallo se

dicte en conformidad con las leyes existentes antes del hecho que motivó el juicio), la de legalidad en materia judicial civil (el procedimiento judicial y la sentencia deben apegarse a lo establecido en la ley), y la de legalidad en materia judicial penal (que exista la ley donde se tipifique el delito y se establezca la penalidad correspondiente; prohibición aplicación de la ley por analogía o mayoría de razón);

- con base en el artículo 15o. ningún convenio o tratado internacional podrá alterar los derechos consagrados en la Constitución; no se autorizan los tratados de extradición de reos políticos;

- el artículo 16o. fundamentalmente tutela la legalidad a la que deben sujetarse todos los actos de la autoridad, resultando la protección de los bienes jurídicos que se enuncian (persona, familia, etc.); se establece la competencia constitucional y mandato escrito (autoridad competente) y su apego a ley (fundamentación y motivación). Se salvaguarda la libertad al disponer: que la orden de aprehensión sólo podrá librarla la autoridad judicial (existiendo denuncia, acusación o querrela...); cómo debe proceder la autoridad que ejecuta la orden (poner al inculcado a disposición del juez...), los casos de flagrancia y urgencia; la actuación del ministerio público, plazo de retención de un indiciado; las condiciones para una orden de cateo y la autorización para intervenir las comunicaciones privadas; el objeto de las visitas domiciliarias; la inviolabilidad de la correspondencia y del domicilio privado, sólo en tiempo de guerra los militares podrán exigir a los gobernados alojamiento, bagajes, etc. en los términos de la ley marcial;

- en el artículo 17o. se dispone que el gobernado tiene derecho a la administración de justicia por parte de los tribunales (de manera

pronta, completa, imparcial, gratuita), por eso prohíbe ejercer violencia o hacerse justicia por sí mismo; además garantiza la libertad al disponer que nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter civil;

- el artículo 18 tutela la libertad de la persona al disponer que sólo habrá prisión preventiva por delitos que merezcan pena corporal; se establecen otro tipo de derechos, de carácter social pues imponen obligaciones al Estado: organización del sistema penal con base en el trabajo, capacitación y educación para la readaptación social; instituciones especiales para menores infractores; se requiere el consentimiento expreso del reo para, del extranjero ser trasladado a la República o de aquí a su país de origen o residencia;

- en el artículo 19 se consignan los requisitos de fondo y de forma que deben satisfacerse para dictar un auto de formal prisión (acreditar los elementos del tipo penal y la presunta responsabilidad...). Además se garantiza la libertad de la persona al establecer el término máximo de detención al no haber auto de formal prisión, y en su caso, la seguridad del indiciado en el proceso penal (prohibición de maltrato, molestia, contribución, etc.).

- el artículo 20 tutela los derechos del inculgado, inherentes a su condición, en el proceso penal (solicitar y obtener la libertad provisional bajo caución, no ser obligado a declarar, conocer la acusación y al acusador, carearse con quienes depongan en su contra, obtener los datos necesarios para su defensa...);

- el artículo 21 dispone que sólo la autoridad judicial puede imponer penas; la investigación y persecución de los delitos corresponde al Ministerio Público; establece que la autoridad administrativa sólo puede imponer sanciones, multa o arresto, por infracciones a reglamentos gubernativos o de policía;



- el artículo 22 consigna la prohibición de cierto tipo de penas (la mutilación, infamia, azotes, etc., y aquellas que se consideren inusitadas –no establecidas en la ley– y las trascendentales –que su efecto se extiende a otros–) y precisa en qué casos podría aplicarse la pena de muerte. Establece en qué supuestos no se considera confiscación la afectación de los bienes de una persona;

- el artículo 23 establece que un juicio criminal sólo puede tener tres instancias, que nadie será juzgado dos veces por el mismo delito y prohíbe absolver la instancia.

La clasificación hecha por el Dr. Burgoa Orihuela no incluye algunos de los artículos por considerar que no contienen algún derecho público subjetivo.

Los artículos 25, 26 y 27, según el citado autor, consignan la rectoría económica del Estado, no alguna garantía en particular, por lo cual deberían ser ubicados en otra sección de la Carta Magna. Sin embargo, en los mencionados artículos se encuentran ciertos deberes del Estado para con la sociedad, precisamente en materia económica, lo que muestra su perfil de Estado Social. <sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> "Al Estado social hay que definirlo como 'Estado de Prestaciones' sin desmedro del 'Estado de Libertades'...

"... en México, país pionero de la democracia social en el continente, le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y de la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. (art. 25)." Humberto Quiroga Lavié. *Las Constituciones Latinoamericanas. Estudio Introductorio*. UNAM-FCE, México, 1994. p. 26.

Artículo 25. La rectoría del desarrollo nacional por parte del Estado tiene por objeto fortalecer la soberanía de la Nación, el régimen democrático y el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Artículo 26. La planeación del desarrollo nacional será democrática, pues las aspiraciones y demandas sociales deberán ser incorporados al plan y a los programas; además los órganos responsables de esta actividad habrán de concertar con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Artículo 28. Están prohibidos los monopolios (prácticas monopólicas, estancos...), acaparamiento (de artículos de consumo necesario...) y todo aquello que constituya una ventaja exclusiva indebida para alguien y en perjuicio del público; el Estado señalará los precios de productos que se consideran necesarios para la economía nacional y el consumo popular.

Para el autor, el artículo 3 tampoco debería estar ubicado en el capítulo "De las Garantías Individuales", sino que habría de aparecer como una prevención general; expone que si allí permanece "es por un resabio histórico, pues efectivamente, bajo la Constitución de 57 y la de 17, hasta antes de la reforma de diciembre de 1934, tal precepto contenía un derecho público subjetivo individual, al consignar la libertad de enseñanza." <sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Ignacio Burgoa O. *op. cit.* p. 435.

"Por otro lado, tenemos el caso de los artículos 27 y 123, el primero, incluido en la parte Dogmática que peca contra la más elemental técnica constitucional, toda vez que al mismo tiempo que consagra la garantía de propiedad, hace fluir de su texto cuestiones que, como las agrarias, son de verdadero alcance colectivo o social; y el segundo, inserto en la parte orgánica, que dista mucho de tratar asuntos relativos a la estructu-

Y, finalmente, el artículo 29 establece las causas específicas, la autoridad y las condiciones de la *suspensión temporal de las garantías que fuesen obstáculo* para hacer frente a la situación de emergencia.

## 1.2 Garantías Sociales

Los derechos sociales constituyen una de las decisiones políticas fundamentales, adoptadas por el pueblo en el ejercicio de su soberanía, que imponen al Estado un *hacer* o una serie de prestaciones. El carácter distintivo de la Ley Fundamental mexicana es su constitucionalismo social. "La idea de los derechos sociales lleva implícita la noción de: a cada quien según sus posibilidades y sus necesidades, partiendo del concepto de igualdad de oportunidades." <sup>8</sup>

Al introducir criterios avanzados de orden social a la educación, a la propiedad y uso de la tierra, y a la tutela del trabajador, se quiso dotar al individuo social y económicamente débil de los medios para que tuviera una vida digna. Con las garantías sociales se pretendía complementar y armonizar los derechos individuales para hacer posible la igualdad y la libertad. "A los derechos del hombre, que el espíritu positivista de nuestros constituyentes del 17 trocara en 'garantías individuales', se sumaron las 'garantías sociales', que la propia Constitución no solamente reconoce, sino que las otorga decididamente, y sin que ambas impliquen exclusión de ninguna

---

ra y organización del Estado, pues se dedica íntegramente a consagrar garantías de tipo social en favor de los trabajadores." Francisco Ramírez Fonseca, *Manual de Derecho Constitucional*. p. 23.

<sup>8</sup> J. Carpizo-J. Madrazo, *Derecho Constitucional*. p. 21.

<sup>9</sup> Jorge Sayeg Helú, *Nuevo Derechos Constitucional*. pp. 20-21.

especie, sino por el contrario, correlativa complementación..."<sup>9</sup>

La declaración de las garantías sociales está contenida primordialmente en los artículos 3, 27, 28 y 123.

Estas garantías tienen por objeto asegurar al individuo un mínimo educativo y económico, implican un hacer por parte del Estado y buscan la protección de los grupos sociales más vulnerables.

Se expondrán en este inciso los artículos 3, 28 y 130, reservando el 27 para el siguiente apartado.

a) Artículo 3. El texto vigente declara: *Todo individuo tiene derecho a recibir educación. La educación es patrimonio de todos los hombres y hacerla accesible a sus gobernados es un deber del Estado.*

El espíritu liberal de la Constitución de 1857 declaró la libertad de enseñanza; en la Ley Orgánica de la Instrucción Pública, promulgada por Benito Juárez, se estableció la enseñanza primaria gratuita, laica y obligatoria; la Ley Fundamental de 1917 impone al Estado la responsabilidad de la educación (*El Estado –Federación, Estados y Municipios– impartirá educación preescolar, primaria y secundaria.*), que debe caracterizarse por:

- ser obligatoria, en los niveles de primaria y secundaria;
- ser laica, es decir ajena a cualquier doctrina religiosa;
- basarse en los resultados del progreso científico;
- ser democrática, para hacer posible el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;
- ser nacional, ya que se orientará al aseguramiento de la independencia económica del país y al acrecentamiento de la cultura;
- contribuir a la mejor convivencia social.

La prestación a cargo del Estado de proporcionar la educación, se encuentra en la fracción IV: *Toda educación que el Estado*

*imparta será gratuita, y esta incluye la preescolar, primaria y secundaria, además promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación superior– necesarios para el desarrollo de la Nación... (fracción V).*

El denominado "federalismo educativo" consiste en que, a nivel primaria, secundaria y normal, en toda la República se llevarán a cabo los planes y programas de estudio determinados por el Ejecutivo Federal; el Congreso de la Unión tiene la función de expedir leyes *destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables... (fracción VIII).*

Por otra parte, se faculta a los particulares a *impartir educación en todos sus tipos y modalidades*, algo que hasta antes de la reforma de 1993 no estaba permitido; las instituciones de educación superior que se les haya concedido su autonomía podrán establecer sus planes y programas de estudio, los términos de las relaciones laborales, en conformidad con el artículo 123, etc. (fracción VII).

b) Artículo 28. El contenido de este artículo no se limita a garantizar la libertad - libre concurrencia - al prohibir *los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos...*, pues además de que la mayoría de sus párrafos consignan la rectoría del Estado en materia económica, le impone una prestación a favor de la sociedad: *garantizar el abasto de productos para el consumo popular y evitar su encarecimiento, por ello la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de*

*consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios... y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social. En este mismo sentido, le corresponde a la autoridad determinar los precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular.*

Por otra parte, también constituyen garantías sociales las prerrogativas otorgadas a determinados grupos de trabajadores y a los autores, artistas e inventores, entre otros.

Dispone que las asociaciones de trabajadores y cooperativas de productores, en defensa de sus intereses o del interés general, podrán vender directamente a los mercados extranjeros los productos que sean la principal fuente de riqueza de la región, teniendo la autorización del Gobierno Federal o Local.

Establece además la legalidad de los privilegios que, por determinado tiempo, gozan los autores, artistas, inventores y perfeccionadores, que se derivan de sus producciones.

Todo lo anterior constituyen garantías sociales de contenido económico.

c) El artículo 123 contiene las bases fundamentales en las que se desarrolla la obligación del Estado a tutelar el trabajo: *Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.*

En las 31 fracciones del apartado A y en las 14 del apartado B de este artículo se encuentran los principios generales del derecho

laboral que tiene por objeto la protección de la clase trabajadora, como respuesta a una de las demandas de justicia social que dieron origen a la Revolución mexicana.<sup>10</sup>

En la primera parte del artículo vigente –apartado A– se regulan las relaciones entre trabajadores y patrones, estableciendo las siguientes bases: jornada máxima de trabajo; la protección a los menores trabajadores; protección a la mujer y su derecho a la seguridad social; días de trabajo y descanso en una semana; garantía de una retribución económica justa y equitativa; participación de las utilidades de la empresa; condiciones para el aumento de una jornada; aportación de las empresas al fondo de vivienda para los trabajadores; capacitación del trabajador; protección frente a los riesgos de trabajo, indemnizaciones, etc.; derecho de trabajadores y patrones a coaligarse en defensa de sus intereses; condiciones para considerar lícitas las huelgas y los paros; obligación de someter las diferencias a la Junta de Conciliación y Arbitraje; situaciones en que se debe indemnizar o reinstalar a un trabajador; prioridad de los créditos en favor del trabajador en caso de quiebra; responsabilidad

---

<sup>10</sup> Trueba Urbina señala que en algunos artículos relativos a las garantías individuales también se establecen derechos de carácter social, como por ejemplo el artículo 5, al limitar a un año la prestación de servicios cuando sea en perjuicio del trabajador; comenta que esto es una reminiscencia de considerar el trabajo como objeto de materia civil, sin embargo en la parte final de la fracción XXI del artículo 123 se dispone que "... Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo". Otro caso se encuentra en el artículo 21 al prohibir que se imponga a obreros y jornaleros una multa mayor del importe de su sueldo de una semana.

El autor plantea además si la suplencia de la queja, de acuerdo a lo establecido en los artículos 103 y 107, pudiesen constituir una garantía social. *La Primera constitución...* . 52-53.

personal por deudas contraídas; prestación gratuita del servicio de empleo; licitud del contenido de las cláusulas del contrato de trabajo; inafectabilidad de los bienes que constituyen el patrimonio familiar; utilidad pública de la Ley del Seguro Social y de ciertas sociedades cooperativas; aplicación de la ley por las autoridades estatales y la competencia federal en determinados asuntos.

La segunda parte contiene las bases que norman las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Además de los principios generales referidos anteriormente, el apartado B regula las condiciones que son inherentes a la calidad de trabajadores al servicio del Estado.

Para finalizar el presente inciso, se señalará la trascendencia de las garantías sociales y su repercusión en el sistema jurídico, pues a partir de éstas se originó, dentro de la clasificación tradicional del derecho, una nueva rama: el derecho social.

El maestro Trueba Urbina lo define como "el conjunto de normas tutelares de la sociedad y de sus grupos débiles, establecidas en las constituciones modernas y en sus leyes orgánicas. Es, en suma, el complejo de derechos a la educación y a la cultura, al trabajo, a la tierra, a la asistencia, a la seguridad social, etc. que no encajan ni en el derecho público ni en el privado. El derecho social... cuya idea central se inspira no en la igualdad de las personas, sino en la nivelación de las desigualdades que entre ellas existen; la igualdad deja de ser punto de partida del derecho para convertirse en meta o aspiración del orden jurídico, en función de proteger a los débiles frente a los fuertes." <sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> *idem.* p.19



No se pretende negar la importancia de la legislación constitucional en lo social ni tampoco minimizar los logros del Estado en esas áreas, pero la realidad de nuestro pueblo manifiesta que los contenidos de estas garantías distan mucho de alcanzar sus objetivos; por una parte, las demandas sociales no han sido totalmente satisfechas y, por otra, las nuevas tendencias en lo económico y político presentan a los derechos sociales como un obstáculo para cierto modelo de desarrollo.

Tampoco se dejará de reconocer que en muchas ocasiones, al amparo de los preceptos constitucionales, se llegó a hacer uso indebido de estas prerrogativas en el marco de una política demagógica, lo que ha provocado falta de productividad en el campo, ineficiencia en el trabajo, abusos sindicales, etc. que lamentablemente se revierten sobre las clases que se buscaba proteger.

Es necesario, por tanto, redescubrir el espíritu que el Constituyente imprimió a los derechos sociales y adecuarlo al momento actual. "En la terminología de Loewenstein, tenemos una Constitución nominal, ya que no existe concordancia absoluta entre la realidad del proceso político y las normas constitucionales a causa de una serie de factores sociales, económicos y políticos; pero hay la esperanza de que tarde o temprano podamos alcanzar dicha concordancia y lograr una Constitución normativa." <sup>12</sup>

Las garantías sociales podrán considerarse como un "catálogo de ilusiones", pero simbolizan el deseo de un orden social más justo. En la medida que el pueblo sea consciente de lo establecido en dichas garantías y lo confronte con la actuación del Estado, tendrá la posibilidad de ejercer un mejor control sobre el gobierno.

---

<sup>12</sup> J. Carpizo-J. Madrazo, *op. cit.* p. 11

## **2. Reformas a los Principios del Derecho Social en el Periodo 1988-1994**

Durante el sexenio presidencial de Carlos Salinas de Gortari se reformaron artículos que consignan garantías individuales y sociales, entre los que están el 3, 5, 16, 19, 20, 24, 27, 28 y 123.<sup>13</sup>

Desde 1988 el PRI no tuvo en el Congreso de la Unión la mayoría requerida para aprobar reformas constitucionales, pues en el año de 1986 se modificaron los artículos 41, 53, 54 y 60, con lo que se transformó el sistema de partidos representados en las Cámaras; a pesar de ello la línea "modernizadora" se logró imponer mediante las concertaciones entre partidos políticos.

Estas reformas tuvieron lugar a partir de mayo de 1990, cuando se derogó el párrafo 5 del artículo 28 constitucional y se reformaron las fracciones XXX bis del apartado A y XIII del apartado B del artículo 123, lo que tuvo por objeto privatizar 18 bancos que pertenecían al Estado.

El 28 de enero de 1992 se derogó la fracción IV del artículo 3, vigente desde 1946 que prohibía la participación del clero en la educación básica, normal y de campesinos y obreros. El 5 de marzo de 1993 se estableció como obligatoria la enseñanza secundaria y se determinó que los planes y programas de estudio de las escuelas primarias, secundarias y normales serán elaborados por la federación, por conducto del Ejecutivo Federal, considerando la opinión de las Entidades Federativas.

---

<sup>13</sup> Los artículos constitucionales reformados fueron: 3, 5, 16, 19, 20, 24, 27, 28, 31, 35, 36, 41, 44, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 73, 74, 76, 79, 82, 89, 100, 102, 104, 105, 107, 119, 122, 123 y 130.

Para el Dr. Acosta Romero estas modificaciones, junto con las realizadas al artículo 27, podrían considerarse como "el momento reformador más importante" en la historia de la Constitución, a tal grado que podría hablarse de una nueva Constitución, puesto que se consideran como principios intangibles la no reelección (art. 83), la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas (art. 27) y las garantías sociales del artículo 123.<sup>14</sup>

## **2.1 Artículo 27 Constitucional**

Los Constitucionalistas de 1857, en lo relativo a la tenencia de la tierra, tuvieron dos prioridades: el respeto de la propiedad privada —la cual no debía ocuparse sino por causa de utilidad pública y previa indemnización—, y la desamortización y nacionalización de los bienes de manos muertas —prohibición a las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces en propiedad—. Ambos postulados se plasmaron en los dos primeros párrafos del artículo 27 de la Constitución de 1857.

La cuestión social estuvo presente en las aportaciones de algunos constitucionalistas, como don Ponciano Arriaga quien denunció que la miseria de los campesinos era consecuencia del acaparamiento de las tierras, incluso don José María del Castillo propuso que se dotara de tierra a los campesinos. Sin embargo, la tendencia liberal de esa época fue la que caracterizó este precepto.

En el presente siglo, el Partido Liberal ofreció en su Programa político de 1906 que de resultar triunfador elaboraría una legislación agraria y laboral; en 1910 se proclamaron el Plan de San Luis y el

---

<sup>14</sup> Cfr. Miguel Acosta R., *Las Mutaciones...* pp. 12-18.

Plan de Ayala, que contenían propuestas para superar los problemas agrario y del trabajo, motivos fundamentales de la Revolución mexicana. El antecedente inmediato de la nueva garantía constitucional en esta materia, es la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, redactada por Luis Cabrera y proclamada por Venustiano Carranza.<sup>15</sup>

En el *Proyecto de Constitución sometido por el C. Venustiano Carranza al Congreso Constituyente de Querétaro*, se contemplaba:

"Art. 27°. La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial, en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados.

Las corporaciones e instituciones religiosas, cualquiera que sea su carácter, denominación, duración y objeto, no tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o para administrar más bienes raíces que los destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirirlo o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

Las instituciones de beneficencia pública o privada para el auxilio de los necesitados, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los individuos que a ellas pertenezcan, o para cualquier otro objeto lícito, en ningún caso podrán estar bajo el patronato, dirección o administración de corporaciones religiosas ni de los ministros de cultos, y tendrán capacidad para adquirir bienes raíces, pero únicamente los que fueren indispensables y que se destinen de una manera directa e inmediata al objeto de las instituciones de que se trata.

También podrán tener sobre bienes raíces, capitales impuestos a interés, el que no será mayor, en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de diez años.

Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieren conservado posteriormente a la ley de desamortización, ya que se les restituyan o que se les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutarán en común

<sup>15</sup> Cfr. Porfirio Marquet Guerrero. *La Estructura Constitucional*. p. 128-130

por sus habitantes, entretanto se reparten conforme a la ley que al efecto se expida.

Ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución.

Las sociedades civiles y comerciales podrán poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industriales, dentro y fuera de las poblaciones; lo mismo que explotaciones mineras, de petróleo o de cualquiera otra clase de subproductos; pero no podrán adquirir ni administrar por sí, propiedades rústicas en superficie mayor de la que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión fijará en cada caso.

Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de asociaciones de crédito, podrán obtener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes." <sup>16</sup>

Sin embargo, este proyecto fue transformado por el que presentó la Comisión al Congreso Constituyente el 27 de enero de 1917, y que sería objeto de acalorados debates. La ley agraria del 6 de enero de 1915 fue incorporada a este artículo aprobado por el Constituyente, estableciendo los siguientes principios:

1. Propiedad originaria en favor de la Nación.
2. Seguridad jurídica en la tenencia de la tierra: las expropiaciones sólo por causa de utilidad pública y mediante indemnización.
3. La propiedad de los particulares es derivada.
4. Prohibición de latifundios.
5. Desarrollo y respeto a la pequeña propiedad.
6. Reparto agrario y creación de nuevos centros de población agrícola.
7. Dominio directo de la Nación sobre minerales o substan-

---

<sup>16</sup> Félix F. Palavicini, *Historia de la Constitución de 1917*. pp. 169-170.

cias como metales, combustibles, petróleo, etcétera.

8. Propiedad de la Nación de las aguas de los mares territoriales, lagunas y esteros, lagos interiores, etcétera.

9. Aprovechamiento público de las aguas que cruzan de un terreno a otro, aunque sigan siendo privadas.

10. Limitación a los extranjeros para adquirir propiedades.

11. Prohibición a las asociaciones religiosas para adquirir en propiedad bienes raíces.

12. Prohibición a sociedades y asociaciones, en general, para adquirir en propiedad o administración bienes raíces, salvo los necesarios para su funcionamiento (conforme a lo dispuesto en las fracciones III - VI).

13. Reconocimiento de tierras comunales.

14. Nulidad de los actos de enajenación, deslinde, etc. hechos con arreglo a la Ley Lerdo del 25 de junio de 1856.

15. La materia agraria es preponderantemente local, por lo que corresponde a las entidades federativas reglamentarla.

Trueba Urbina considera que al disponer que la Nación puede imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, busca una distribución equitativa de la riqueza pública, en síntesis, socializar la tierra y la riqueza.<sup>17</sup>

El presente estudio no tiene por objeto profundizar sobre todas las reformas hechas al artículo 27, sino únicamente las realizadas en el periodo 1988-1994, porque representan un cambio radical

---

<sup>17</sup> Cfr. *La primera constitución...* p. 52-53

en la orientación establecida por el Constituyente de 1917, así que se mencionarán algunas de las transformaciones que ha sufrido este artículo, las cuales no han sido homogéneas.

Las primeras reformas datan del 10 de enero de 1934 y las más recientes fueron hechas en el mes de enero de 1992. Entre las principales reformas están las que se realizan con fin de desarrollar el reparto agrario, federalización de las controversias sobre límites de terrenos comunales, la nacionalización del petróleo, ampliación de las facultades nacionales en el control de los recursos hidráulicos, expedición de los certificados de inafectabilidad, límites de la pequeña propiedad y, como consecuencia de ésto, la procedencia del amparo en favor de los poseedores de predios con certificados de inafectabilidad, desaparición de los territorios federales, ampliación del espacio territorial (plataforma continental, zócalos submarinos) de reservas naturales bajo el dominio directo de la Nación, establecimiento de la Zona Exclusiva, control de la energía nuclear, impartición de la justicia agraria, etcétera.

Como ya se indicó, el 6 de enero de 1992 se publicaron las modificaciones a este artículo resultando con ellas una nueva situación en materia agraria:

a) Se suprimió la parte que disponía el reparto agrario (párrafo III) y las fracciones en las que se establecían los procedimientos y organismos creados para tal efecto (fracciones X a XIV y XVI).

b) Se adicionó la fracción XIX para crear el Tribunal Agrario y una Procuraduría Agraria.

c) Mediante la reforma a la fracción IV se permitirá a las sociedades mercantiles por acción a ser propietarios de terrenos rústicos y se podrán dedicar a la explotación de la tierra, con las modalidades establecidas en la ley reglamentaria.

d) Con la modificación hecha a la fracción VII se reconoce la capacidad legal a ejidatarios y comuneros, quienes dispondrán la forma de explotación de su tierra.

El 28 de enero de 1992 nuevamente es reformado el artículo que se comenta:

a) La nueva fracción II consigna que las asociaciones religiosas tienen capacidad jurídica para adquirir, administrar o poseer los bienes necesarios para su objeto.

b) Con la reforma a la fracción III se eliminó la prohibición a las asociaciones religiosas de administrar instituciones de beneficencia pública y, por ende, adquirir bienes raíces, posibilitando a dichas asociaciones tener los bienes necesarios para su objeto.

El balance que el Dr. Acosta Romero hace de las reformas a los artículos en cuestión, afirma que:

- Sería antihistórico deplorar el cambio;
- ese paquete de radicalismos no es desdeñable en sí; no obstante;
- carecen de una esencia popular pues no provienen de demandas sociales y, más bien, son producto de arreglos cupulares;
- la forma de comprobar su "legitimidad" es el beneficio de la mayoría, pero estas reformas pueden convertirse en lo contrario.

La situación anterior a las modificaciones no se podría valorar como idónea, pero el *sentido* de los cambios, "adoptados sin consulta expresa de los afectados" puede resultar peor.<sup>18</sup>

Como señala Jorge Sayeg Helú, las circunstancias políticas y económicas mundiales exigen adecuar la normatividad constitucional para estar en la posibilidad de enfrentar los desafíos que el nue-

---

<sup>18</sup> Cfr. Miguel Acosta R., *Las Mutaciones...* p. 115.



vo orden internacional plantean, como el caso del TLC que implicaba la modificación de algunos artículos; así la reforma de 1993 a los artículos 25, 26, 27, 28 permitiría la privatización de los ferrocarriles, comunicación vía satélite, entre otros.<sup>19</sup>

### **3. Delimitación de las Facultades de Iniciativas de Reformas al Poder Ejecutivo.**

Para poner fin al abuso de las facultades extraordinarias para legislar de que gozaba el Ejecutivo, en 1938 fue adicionado el artículo 49 con la expresión "en ningún otro caso se otorgarán al ejecutivo facultades extraordinarias para legislar", pero al conservar el derecho de iniciar leyes y decretos, la tendencia a reformar la Ley Fundamental por iniciativa del Ejecutivo es una constante en la historia constitucional, sobre todo porque hasta el pasado reciente, el Presidente había contado con el mayoriteo de su Partido en el Congreso de la Unión para aprobar las modificaciones al inicio de cada sexenio.

"Cierto es que los meses de diciembre de cada seis años se han caracterizado por una exuberancia legislativa, como lo demuestra el hecho de que el primer diciembre de Cárdenas, el Congreso haya recibido 42 iniciativas diversas, con el licenciado Echeverría, 23, y con el licenciado López Portillo, 24. Sin embargo, nunca se había llegado a 32 cambios constitucionales promovidos en ese primer mes de gobierno (diciembre de 1982, inicio del gobierno de Miguel de la Madrid).

"Es imposible que en un periodo tan corto, este segmento

---

<sup>19</sup> Cfr. *El Constitucionalismo Social...* p. 730.

fundamental del poder revisor de la Constitución, que se llama Congreso de la Unión, haya podido estudiar con el detenimiento necesario las iniciativas de reforma constitucional enviadas por el titular del Ejecutivo." <sup>20</sup>

El supuesto de que las modificaciones a la Carta Magna deben tener un motivo y un fin que respondan a las exigencias sociales que las reclamen, implica establecer claramente en qué materias, circunstancias y condiciones tendrá el Ejecutivo facultades de iniciativa de reformas constitucionales, porque de otra manera sería la manera de encubrir bajo una forma jurídica los intereses de determinados grupos de poder, de propósitos antisociales o demagógicos, en función de los designios del gobernante en turno.

Las iniciativas del Presidente de la República deberán limitarse a lo contenido en los artículos relativos a la Administración Pública y a las obligaciones del Ejecutivo, toda vez que se reputen necesarias para el mejor desempeño de su mandato.

Para que el Presidente iniciara alguna modificación en otra materia, requeriría del respaldo de dos terceras partes del total de diputados o de senadores, siendo Cámara de Origen la de los legisladores que dieron su anuencia.

#### **4. Reforma al Artículo 135 Constitucional**

El procedimiento previsto en el artículo 135 es causa de la ligereza con que se han realizado no pocas reformas o adiciones, de las cuales muchas han respondido al "estilo personal de gobernar". Lle-

---

<sup>20</sup> Jorge Madrazo, *Reforma Constitucional*, p. 291-292.

var a cabo las reformas en un mismo ejercicio legislativo, sin consultar al pueblo, manifiesta una desvinculación entre pueblo y los órganos constituidos para elaborar la reforma.

"De aquí, precisamente, el que el principio de reformabilidad constitucional suponga, pues, en esencia, la justificación de las motivaciones que lo implican; la necesidad de que toda reforma a la Carta Magna responda a un imperativo Social." <sup>21</sup>

Legisladores de partidos de oposición ya habían propuesto a la Cámara de Diputados, iniciativas de reforma al artículo en cuestión. El PAN la presentó el 11 de noviembre de 1982, y el PDM el 20 de septiembre de 1983.

La iniciativa de reforma del PAN básicamente sustenta la elección de diputados entre el inicio de la reforma constitucional y su aprobación definitiva; así los partidos lo expresarán en sus campañas y consultarán al pueblo y los ciudadanos decidirán al elegir a sus representantes; el PDM proponía la consulta popular a través del referéndum para las reformas constitucionales. <sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Jorge Sayeg Helú, *El Constitucionalismo Social...* p. 732.

<sup>22</sup> Iniciativa del Partido Acción Nacional:

"Artículo 135.- La Presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para ello, se requiere que ambas cámaras del Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las adiciones o reformas y que las mismas, sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

Independientemente de los trámites que se den al proyecto de reformas o adiciones en el Senado y en los Congresos locales, la Cámara de Diputados lo discutirá y aprobará o rechazará dentro de los treinta días siguientes a la apertura del Congreso, precisamente en la legislatura siguiente a aquella en que fue presentado.

En los comicios para elegir a los diputados que conocerán del proyecto de reformas o adiciones los partidos nacionales darán a conocer a los

La modificación al artículo implica una nueva forma de iniciativa, de procedimiento de aprobación y del periodo para que inicie su vigencia.

#### **4.1 Facultad de Iniciativa**

La facultad de iniciativa se consignará en el artículo 135, por lo que dejará de tener como base el artículo 71, como ha sido la costumbre hasta la fecha.

---

electores sus puntos de vista al respecto en sus programas y plataformas." *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*. Año I Tomo I No. 39 Nov. 11, 1982 p. 24.

"Artículo 135.- La Presente Constitución puede ser adicionada o reformada.

El procedimiento para que las adiciones o reformas queden integradas a esta Constitución, se sujetarán a las siguientes formalidades:

- 1.- Que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, apruebe las reformas o adiciones.
- 2.- Que las reformas o adiciones sean aprobadas por las dos terceras partes de los Congresos de los Estados.
- 3.- Una vez que hayan emitido sus votos los Congresos locales, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente hará el cómputo de los mismos.
- 4.- Las adiciones o reformas así aprobadas, se someterán a referéndum popular para cuyo efecto, previa la publicación a través de los medios de comunicación, se procederá a recoger el voto ciudadano dentro del término de seis meses.

El sentido del voto será aceptando o rechazando la reforma o adición, para lo cual se cruzarán las palabras **si** o **no**, en las boletas que para el efecto se impriman.

La Ley establecerá la forma, términos, procedimiento y sistemas para recoger la votación. Previa la expedición de la certificación de la votación expedida por el órgano que autorice la ley, el Congreso de la Unión dará la calificación correspondiente y si resulta que las reformas o adiciones son aceptadas por la mayoría de los votantes, hará declaraciones en tal sentido.

*Podrán iniciar modificaciones a la Constitución:*

- a) el Presidente de la República; su iniciativas se limitarán a los artículos constitucionales relativos a la Administración Pública y a las obligaciones del Ejecutivo, cuando esté plenamente justificado que son necesarias para el mejor desempeño de su mandato;
- b) los diputados y senadores al Congreso de la Unión; sus propuestas deberán encontrarse respaldadas por una tercera parte de los miembros de la Cámara donde se presente la iniciativa;
- c) las legislaturas de los estados; la mayoría simple de los miembros del Congreso local será necesaria proponer una modificación a la Constitución Federal;
- d) la ciudadanía; la iniciativa popular deberá ser avalada al menos por 5% de ciudadanos inscritos en el padrón electoral y en pleno ejercicio de sus derechos, siendo respaldada por legisladores de algún partido político.

#### **4.2 Procedimiento de Aprobación**

El procedimiento de discusión, votación, y aprobación por parte del Congreso de la Unión se ha basado en lo que establece el artículo 72; en cuanto a la remisión a las legislaturas y declaración de aprobación ni la Carta Magna ni los Reglamentos Interiores del Congreso de la Unión y de los estados tienen disposiciones expresas.

La discusión, votación y la aprobación por el voto calificado –dos terceras partes de los miembros de cada Cámara– se sujetará a lo dispuesto en el artículo 72.

La Cámara de Origen deberá enviar a las Legislaturas locales el proyecto de modificación, para que hagan llegar sus observaciones y sugerencias al Congreso de la Unión a través de

los legisladores federales, quienes las expondrán antes de la votación calificada.

La Cámara que haya aprobado la modificación será la encargada de enviarla a las legislaturas de los estados dentro del término de 5 días.

Los congresos estatales dispondrán de un periodo de 20 días para regresar su respuesta sobre el proyecto de modificaciones que les fue turnado. El procedimiento de discusión y votación se sujetará a lo establecido en las Constituciones locales y Reglamentos Internos para la discusión y aprobación de leyes.

La Cámara que aprobó la modificación será la encargada de computar el voto de las legislaturas locales, y de contar con la aprobación de dos terceras partes de éstas, se elaborará el dictamen correspondiente para que sea turnado a la Cámara colegisladora para su aprobación.

En tratándose de modificaciones que no se refieran a las garantías individuales y sociales, hecha la declaratoria de aprobación, se turnará al Ejecutivo para su promulgación.

Si la modificación repercutiera negativamente en cualesquiera de las garantías individuales o sociales, o si las reformas o adiciones tienen por objeto modificar en el fondo alguna de las garantías sociales consignadas en los artículos 3, 27, 28 y 123 deberá someterse a referéndum obligatorio, convocado por la Cámara de Origen, antes de ser turnada al ejecutivo para su promulgación.

De no hacer posible la intervención de la ciudadanía en estas cuestiones, la reforma constitucional será la expresión de la voluntad de los gobernantes y de la mayoría calificada de su partido que se impone al pueblo.

"La institución del referéndum popular traería consigo indiscutibles ventajas para la vida de nuestro país, pues además de reafirmar y complementar el régimen democrático en que éste se organiza, evitaría los peligros de una dictadura legislativa o presidencial..."<sup>23</sup>

### **4.3 Vigencia de la Reforma Aprobada**

En el supuesto de que las modificaciones a la Constitución tienen su origen en las demandas sociales y que el proceso de aprobación garantiza su legalidad y legitimidad, lo razonable sería que su aplicación fuera inmediata. Sin embargo, los cambios en la Carta Magna también conllevan una orientación política, y esto hace necesario que de acuerdo a la naturaleza de la adición o reforma, se establezca un lapso para que inicie su vigencia, como el caso de la reforma al párrafo I del artículo 82, donde se establecen los requisitos para ser Presidente de la República, y que en el decreto publicado en el D.O.F. el 1 de julio de 1994, en el Artículo único Transitorio dispone *El presente decreto entrará en vigor el día 31 de diciembre de 1999.*

Si las adiciones o reformas modificaran en el fondo las garantías consignadas en los artículos 3, 27, 28, y 123, además del referéndum, la vigencia se decretaría hasta la siguiente Legislatura, esto para garantizar una óptima aplicación de ese requerimiento.

Con objeto de procurar un adecuado ejercicio de la facultad de revisión a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 135 tendría que reformarse en, lo relativo a la facultad de iniciativa, procedimiento de aprobación y vigencia:

---

<sup>23</sup> Ignacio Burgoa O. *Derecho Constitucional*. p. 375

a) El derecho a iniciar modificaciones a la Constitución será competencia de:

- I. el Presidente de la República;
- II. los diputados y senadores al Congreso de la Unión;
- III. las legislaturas de los estados; y a
- IV. la ciudadanía.

- Las iniciativas del Presidente de la República se limitarán a los artículos constitucionales relativos a la Administración Pública y a las obligaciones del Ejecutivo, cuando esté plenamente justificado que son necesarias para el mejor desempeño de su mandato;

Para que el Presidente proponga alguna modificación en materias distintas a las establecidas en el párrafo anterior, requerirá del respaldo de dos terceras partes del total de diputados o de senadores, siendo Cámara de Origen la de los legisladores que dieron su anuencia.

- Las propuestas de los diputados y senadores al Congreso de la Unión, deberán encontrarse respaldadas por una tercera parte de los miembros de la Cámara donde se presente la iniciativa.

- Será necesaria la mayoría simple de los miembros de las legislaturas de los estados para proponer una modificación a la Constitución Federal.

- La iniciativa popular deberá ser avalada por el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y en pleno ejercicio de sus derechos, siendo respaldada por legisladores de alguno de los partidos políticos que integren el Congreso de la Unión.

b) La discusión y la aprobación por el voto calificado –dos terceras partes de los miembros de cada Cámara– se sujetará a lo dispuesto en el artículo 72.



La Cámara de origen deberá enviar a las legislaturas locales el proyecto de modificación, para que hagan llegar sus observaciones y sugerencias al Congreso de la Unión a través de los legisladores federales, quienes las expondrán antes de la votación calificada.

La Cámara que haya aprobado la modificación será la encargada de enviarla a las legislaturas de los estados dentro del término de 5 días.

Los congresos estatales dispondrán de un periodo de 20 días para regresar su respuesta sobre el proyecto de modificaciones que les fue turnado. El procedimiento de discusión y votación se sujetará a lo establecido en las Constituciones locales y Reglamentos internos para la discusión y aprobación de leyes.

La Cámara que aprobó la modificación será la encargada de computar el voto de las legislaturas locales, y de contar con la aprobación de dos terceras partes de éstas, se elaborará el dictamen correspondiente para que sea turnado a la Cámara colegisladora y se apruebe.

Si las modificaciones no abarcan las garantías individuales y sociales, hecha la declaratoria de aprobación, se turnará al Ejecutivo para su promulgación.

Si la modificación alterara cualesquiera de las garantías individuales o sociales, o si las reformas o adiciones tienen por objeto *modificar en el fondo alguna de las garantías sociales consignadas en los artículos 3, 27, 28 y 123* deberá someterse a referéndum antes de ser turnada al ejecutivo para su promulgación.

c) Las modificaciones entrarán en vigor cuando lo determine el decreto por el cual se promulgan.

Cuando las adiciones o reformas modifiquen el alcance las

garantías consignadas en los artículos 3, 27, 28, y 123, además del referéndum, la vigencia será decretada por la siguiente legislatura, a la cual corresponderá su óptima aplicación.

Sería conveniente que en este mismo artículo se señalara como cláusula de intangibilidad lo consignado en el artículo 83: *"El presidente (de la República)... en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto."*

En conclusión:

– la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1917, introdujo preceptos, hasta entonces no contemplados en otros instrumentos constitucionales, para proteger a las clases más vulnerables en lo social y económico, como los campesinos y obreros;

– en la parte dogmática de esta Ley Fundamental se ubican las garantías individuales, que son los derechos públicos subjetivos que prevé y regula la Constitución en favor del gobernado, con la obligación de ser respetados por parte de la autoridad del Estado. Éstas se clasifican en garantía de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica;

– las garantías sociales son decisiones políticas fundamentales, adoptadas por el pueblo en el ejercicio de su soberanía, que imponen al Estado una serie de prestaciones en favor de las clases desprotegidas. Los derechos sociales, establecidos en los artículos 3, 27, 28 y 123, fundamentalmente son relativos a la educación, a la propiedad y uso de la tierra, al acceso a los productos de consumo básicos y a la protección al trabajador;

– durante el periodo 1988-1994 se modificaron sustancialmente los artículos que contienen las garantías sociales; debido a las trans-

formaciones hechas al artículo 27 se califica a esta etapa como "el momento reformador más importante" en la historia de la Constitución, debido a que representa un cambio radical en la orientación establecida por el Constituyente de 1916-1917;

– el procedimiento establecido en el artículo 135 no garantiza la rigidez constitucional por lo que es necesario reformarlo; la nueva redacción deberá incluir explícitamente: *facultad de iniciativa*; el procedimiento de aprobación por parte de las Cámaras del Congreso de la Unión y de las legislaturas estatales; los casos en que procediera la iniciativa popular y el referéndum *obligatorio* para aprobar una modificación.

## CONCLUSIONES

Las Constituciones que se abordaron en este trabajo consideran la posibilidad de ser modificadas y consignan en algún o algunos de sus artículos el procedimiento para ello, por lo cual serían ubicadas en la clase de constituciones rígidas. Sin embargo, en el caso de la Carta Magna de 1917 la gran cantidad de reformas y adiciones hechas a partir de 1921, cuestiona su rigidez aun cuando en el procedimiento se exija una votación calificada y la aprobación de las legislaturas de las entidades federativas. Las modificaciones a la Ley Fundamental, además de la orientación política que encierran —el estilo personal de gobernar—, han tenido diferentes objetivos que van desde el simple cambio de términos o de redacción hasta las que rectifican reformas y adiciones anteriores.

Es cuestionable la validez de las iniciativas de modificaciones constitucionales que actualmente se basan en el artículo 71, el cual trata de la iniciativa de leyes y decretos de carácter secundario, así como la facultad del Constituyente Permanente para reformar y adicionar la Constitución en cualquier materia, sobre todo cuando se alteran decisiones políticas fundamentales, entre las que se encuentran las garantías sociales.

Aunque esta consideración pertenezca al terreno axiológico, cualquier adición o reforma debería garantizar la identidad y continuidad de la Ley Fundamental, por lo que es necesario establecer medios de control en el ejercicio del Constituyente Permanente.

Las facultades legislativas del Ejecutivo son de carácter extraordinario y limitadas a lo dispuesto en el artículo 29 y segundo

párrafo del artículo 131, suponiendo la autorización del Legislativo; en consecuencia la naturaleza misma de *Ejecutivo* limita al Presidente para adicionar o reformar la Constitución, aunque sociológica y políticamente se tolere lo contrario y se mantenga la costumbre de recurrir al artículo 71 para iniciar las modificaciones. Frente a esto se presenta como alternativa de control el adecuado desempeño del Congreso de la Unión, pues las facultades que la Constitución otorga al Legislativo lo ubican como órgano de control político; con base en el artículo 73, fracción XXX, el Congreso de la Unión puede elaborar leyes para restringir o limitar las atribuciones del Ejecutivo. Otra forma de controlar el ejercicio revisor es la de dar competencia al Poder Judicial, pues a la Corte Suprema corresponde emitir la interpretación autorizada de la Carta Magna y de otorgar protección a la ciudadanía frente a las modificaciones que juzgue como inconstitucionales, no sólo en razón de la forma sino por ser contrarias a la estructura y esencia de la Ley Fundamental.

El Estado mexicano es una república, democrática y representativa donde la participación de la ciudadanía se limita al ámbito electoral. En la Constitución vigente no se consignan instrumentos que posibiliten la intervención popular en la iniciativa y aprobación de modificaciones constitucionales. Sin embargo, en la Carta Magna se contempló en parte la *democracia semidirecta o semi-representativa*, que contiene la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito; las dos primeras instituciones se establecieron en la fracción VI del artículo 73 desde 1977, misma que fue derogada en 1987 sin que fueran puestas en práctica.

Una alternativa de control en materia de reformas a la Constitución está en el referéndum, que es la institución política mediante

la cual el electorado opina, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas. Las figuras de la consulta popular, el referéndum y el plebiscito ya se consignan en la Constitución Política del Estado de Tlaxcala y en el derecho comparado se encuentran múltiples casos que se refieren al establecimiento y ejercicio del referéndum.

En México el referéndum sería de naturaleza constituyente, pues se ejerce para modificar esta Carta; obligatorio, ya que se establecería en la Ley Fundamental; constitutivo, por tratarse de implantar una medida legislativa y; especial, pues se llevaría a cabo cuando se tratara de modificar alguna de las garantías individuales y sociales.

La Constitución de 1917 introdujo preceptos, hasta entonces no contemplados en otros instrumentos constitucionales, para proteger a las clases más vulnerables en lo social y económico, como los campesinos y obreros. El Constituyente plasmó en esta Carta las aspiraciones que dieron origen a la Revolución mexicana, con la finalidad de establecer un nuevo orden social, que estaría tutelado a través de las garantías individuales y sociales.

En la parte dogmática de esta Ley Fundamental se ubican las garantías individuales, que son los derechos públicos subjetivos que prevé y regula la Constitución en favor del gobernado, con la obligación de ser respetados por parte de la autoridad del Estado. Éstas se clasifican en garantía de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica; las garantías sociales son decisiones políticas fundamentales, adoptadas por el pueblo en el ejercicio de su soberanía, que imponen al Estado una serie de prestaciones en favor de las clases desprotegidas.

Los derechos sociales, establecidos en los artículos 3, 27, 28 y 123, fundamentalmente son relativos a la educación, a la propiedad y uso de la tierra, al acceso a los productos de consumo básicos y a la protección al trabajador.

Durante el periodo 1988-1994 se modificaron sustancialmente los artículos que contienen las garantías sociales; debido a las transformaciones hechas al artículo 27, se califica a esta etapa como "el momento reformador más importante" en la historia de la Constitución, pues representa un cambio radical en la orientación establecida por el Constituyente de 1916-1917.

El procedimiento establecido en el artículo 135 no garantiza la rigidez constitucional y sí posibilita que la Carta Magna sea objeto de modificaciones para adecuarla "al estilo personal de gobernar". Para ilustrar la necesidad de reformar el mencionado artículo, se presenta el caso de la modificación a la fracción I del artículo 82.

El 23 de agosto de 1993, durante el periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión, se leyó el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales donde se expuso la iniciativa de legisladores de los partidos políticos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y Auténtico de la Revolución Mexicana, *con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos, entre los que estaba la fracción I del artículo 82. La propuesta consistía en que ya no fuera necesario que el ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, que aspire a ser Presidente de la República, sea, además, hijo de padres mexicanos por nacimiento.*

Los motivos expuestos en el dictamen fueron:

"En la nueva realidad de nuestro país, encontramos a una sociedad más heterogénea en su conformación...

"Esto ha dado pauta a que la reforma de la fracción I del artículo 82 de la Constitución General de la República, sea un tema que nuestra sociedad, acorde a su actualidad, contempla desde una nueva óptica y con criterios distintos a los del Constituyente de 1917.

"Al eliminar la condición que actualmente obliga a quien aspire a ocupar la Presidencia de la República, a ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, se atiende al ánimo de lograr un mayor entendimiento entre todos los que componemos el conglomerado social, eliminando un requisito de elegibilidad entre los ciudadanos que no había sido incluido en ningún ordenamiento constitucional hasta antes de 1917.

"No se trata, entonces de apartarnos del espíritu nacional que inspira el contenido normativo de la Ley Fundamental; más bien, la intención es adaptar la tradición jurídica a una nueva realidad social."

El 2 de septiembre de 1993 se discutió el proyecto original y una propuesta de reforma a éste.

El proyecto original presentado por la Comisión decía *"Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos; e hijo de padre o madre mexicanos, o haber residido en el país durante treinta años."* El argumento presentado básicamente exponía que este texto *"satisface los extremos de una apertura democrática que sincroniza nuestro orden constitucional con la realidad actual, y el necesario cuidado de que toda representación política, especialmente la que toca al Presidente de la República, esté revestida de un nacionalismo que asegure la permanencia de México en el concierto internacional y mantenga al país solidario de los valores humanos mundialmente reconocidos a todos los pueblos y a todos los*

---

<sup>1</sup> *Diario de Debates*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Año 2, No. 5, Agosto 23, 1993, p. 168-169



*hombres.*"<sup>2</sup>

El concepto **nacionalismo** aparecerá repetidas veces a lo largo del debate como una característica del aspirante a Presidente de la República, y, para quienes defendían el proyecto, era lo fundamental y bastaba con que el *jus sanguinis* proviniera de uno de los dos progenitores, independientemente si éstos son mexicanos por nacimiento o por naturalización.

A lo anterior se añadía la propuesta de que la vigencia de esta reforma se iniciara el 31 diciembre de 1999, consignada en un artículo transitorio.

La propuesta de modificación al proyecto, avalada inicialmente por un diputado del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, un diputado del PARM, otro del PRI y expuesta por el diputado panista Diego Fernández de Cevallos, se enunció en los siguientes términos: "Para ser Presidente de la República se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país por lo menos durante veinte años."<sup>3</sup>

Entre los argumentos esgrimidos, incluyendo al del **nacionalismo**, fueron:

"El texto actual de la Constitución tiene algunas interpretaciones que con esto podemos nosotros garantizar una mayor seguridad al país. Señala que para ser Presidente se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento e hijo de padres mexicanos.

---

<sup>2</sup> *Diario de Debates*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Año 2, No. 8, Septiembre, 1993, p. 453.

<sup>3</sup> *Ibid.* p. 459

"Puede darse el caso de una persona que haya nacido en el extranjero y que sea por la vía del padre o de la madre ciudadano mexicano por nacimiento; que no conozca el español, que nunca haya pisado este país y pueda optar o pensar optar en atender al mayor cargo de responsabilidad.

"Con esto que estamos planteando, se está también señalando la residencia en el país. Esto nos da la certidumbre de que los mexicanos que aspiren a este alto cargo deberán conocer, sentir sus tradiciones y saber lo que piensa y lo que sufre y lo que quiere nuestro pueblo.

"Consideramos por ello, que es un texto de avanzada que garantiza que todavía más que quien acceda a la primera magistratura tenga un conocimiento real de nuestro país."<sup>4</sup>

La oposición a reformar la fracción I del artículo 82 estuvo básicamente representada por diputados del Partido Popular Socialista y del Partido de la Revolución Democrática. Sin embargo, la modificación al referido artículo se aprobó con un total de 352 votos a favor, 47 votos en contra, 6 contra el artículo transitorio y 14 abstenciones.<sup>5</sup>

En el Diario Oficial de la Federación del 1 de junio de 1994 se publicó el decreto que consignaba la modificación, para quedar:

"Artículo 82.- ...

I. Ser mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.

II a VII.- ..."

Y el artículo transitorio estableció la vigencia de este precepto

---

<sup>4</sup> *Ibid.* p. 463.

<sup>5</sup> *Ibid.* p. 541

en los siguientes términos:

"Artículo Único.- El presente decreto entrará en vigor el día 31 de diciembre de 1999."

Ante esta reforma, algunos personajes del mismo partido, el Revolucionario Institucional, que logró modificar la fracción I del artículo 82, se pronuncian por dar marcha atrás, como lo muestran los pronunciamientos del Secretario Técnico del Consejo Político Nacional, Celso Humberto Delgado, y el Coordinador Jurídico del PRI, senador Eduardo Andrade.

Celso Humberto Delgado "indicó que durante las consultas que ha realizado en diversos estados del país... los comités y organizaciones del PRI le han planteado su interés en revisar los cambios a los artículos 27, 82 y 130 de la Constitución aprobados durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

"Lo que proponen los priistas, señaló, es analizar los efectos que han producido dichas reformas.

"Me parece que es una actitud muy seria; vamos a revisar lo que hicimos, si fue acertado o no, y que es lo que hay que corregir", agregó.

"Indicó que entre los sectores que han planteado la revisión de las reformas al artículo 82 constitucional, destacan 'los jóvenes que son grupos celosos del carácter nacional de la política'".<sup>6</sup>

Por su parte, el senador Eduardo Andrade Sánchez manifestó que un grupo importante de priistas elaboran una iniciativa de reforma al artículo 82.

"Lo anterior se trata de una 'contrarreforma' a la impulsada en 1993 por el gobierno de Carlos Salinas...

"La nueva proposición priísta afectaría, de concretarse, las posibilidades electorales del panista Vicente Fox, pero también algunos otros como el secretario de Hacienda, José Angel Gurriá.

---

<sup>6</sup> Barajas, Esperanza.

"La modificación a este artículo fue una equivocación. Ahora debemos regresar a un sistema nacionalista..."

"El legislador argumentó el rescate del nacionalismo para impulsar esta iniciativa, porque advirtió que en los términos constitucionales actuales 'hoy el país está en una situación muy peligrosa'"<sup>7</sup>

En otra declaración, el Coordinador Jurídico del PRI sostuvo que la idea de presentar una nueva reforma al artículo 82 tenía por objeto "corregir un acuerdo indebido entre su partido, Carlos Salinas, y el PAN..."

"Afirmó que se trató de una maniobra indebida de la Constitución para privilegiar un acuerdo político con Acción Nacional.

"Admitió que el PRI fue partícipe. 'Y no digo que no tengamos parte de responsabilidad. Es claro que había un interés en ese pacto en el que de algún modo el gobierno del entonces Presidente Salinas se beneficiaba. Muchos priistas no estábamos de acuerdo, pero los partidos también tenemos una disciplina de voto', expuso.

"Dijo que a su juicio el PRI cometió un error. 'Y aún cuando avalamos algo que no debíamos avalar, estamos a tiempo para corregirlo y de rectificar'..."

"Era una jugada de tres bandas: le beneficiaba a Diego (Fernández de Cevallos) en lo inmediato, a (Vicente) Fox con expectativas en el 2000 y era una maniobra y una reforma hecha con esa deliberada intención, lo cual no es correcto porque la Constitución ni debe reformarse para beneficiar o perjudicar concretamente a nadie, pero también había quien decía que era para Jaime Serra, eso estaba mal".<sup>8</sup>

Como queda de manifiesto, las reformas constitucionales no siempre se han realizado de tal forma que el pueblo mexicano en-

---

<sup>7</sup> Camargo, José. *Buscan priistas nueva reforma al artículo 82*, en Periódico Reforma, 18 de mayo de 1998.

<sup>8</sup> Camargo, José. *Insistirá senador en reforma al 82*, en Periódico Reforma, 19 de junio 1998.

cuentre en ellas una actualización del espíritu del Constituyente de 1916 - 1917, sino como el resultado de arreglos cupulares carentes de beneficio, o aún de significado, para los mexicanos y que obedecen, en cambio, a fines políticos del grupo en el poder.

Por eso es necesario proponer y llevar a la práctica algunas alternativas de control en materia de reformas constitucionales.

Con base en lo expuesto, se establecen las siguientes conclusiones

Primera.- Los documentos constitucionales disponen procedimientos para ser modificados y establecen condiciones para ello: la Carta Magna de 1814 contiene cláusulas de intangibilidad y el derecho del pueblo a vigilar los actos de la autoridad; la de 1824 estableció un periodo durante el cual no se realizarían modificaciones, la intervención de varias legislaturas y algunos preceptos irreformables; la de 1857 dispone el voto de dos terceras partes de los miembros del Congreso de la Unión presentes en la asamblea y la aprobación de las legislaturas estatales. La Constitución de 1917 reprodujo el procedimiento de reformas y adiciones establecido en la Ley Fundamental que le antecedió, al que posteriormente se incluyó a la Comisión Permanente.

Segunda.- Formalmente la Carta Magna de 1917 se clasifica entre las constituciones rígidas, pues las reformas y adiciones deberán aprobarse mediante votación calificada y la participación de las legislaturas estatales. El procedimiento para llevar a cabo las modificaciones consta de cuatro etapas: la iniciativa, discusión, votación y aprobación de las Cámaras del Congreso, remisión a las legislaturas y, la declaración de aprobación e inicio de vigencia.

Tercera.- La redacción del artículo 135 vigente no establece limitantes al denominado Constituyente Permanente, lo que se ha traducido en múltiples reformas y adiciones a la Constitución, poniendo en entredicho su carácter rígido.

Cuarta.- La Ley Fundamental distingue entre adiciones y reformas, las cuales se clasifican en: las gramaticales, las que llenan lagunas y precisan conceptos, las que desarrollan y concretan principios y, las rectificadoras.

Quinta.- Las iniciativas de modificaciones constitucionales se basan en el artículo 71, el cual trata de la iniciativa de leyes y decretos de carácter secundario.

Sexta.- Es cuestionable la facultad que se ha atribuido el Constituyente Permanente al reformar y adicionar la Constitución, sobre todo cuando se alteran decisiones políticas fundamentales, entre las que se encuentran las garantías sociales.

Séptima.- Cualquier adición o reforma debería garantizar la identidad y continuidad de la Ley Fundamental, por lo que es necesario establecer medios de control en el ejercicio del Constituyente Permanente.

Octava.- El artículo 49 consigna las facultades legislativas del Ejecutivo, que son de carácter extraordinario y limitadas a lo dispuesto en el artículo 29 y segundo párrafo del artículo 131, suponiendo la autorización del Legislativo.

Novena.- Las facultades que la Constitución otorga al Legislativo lo ubican como órgano de control político; con base en el artículo 73, fracción XXX, el Congreso de la Unión puede elaborar leyes para restringir o limitar las atribuciones del Ejecutivo.

Décima.- Una forma de controlar el ejercicio revisor es la de dar competencia al Poder Judicial, pues a la Corte Suprema corres-

ponde emitir la interpretación autorizada de la Carta Magna. En este sentido, el Máximo Tribunal debería tener la atribución de otorgar *protección a la ciudadanía* frente a las modificaciones que juzgue como inconstitucionales, no sólo en razón de la forma sino por ser contrarias a la estructura y esencia de la Ley Fundamental, existiendo así un medio para que el pueblo no quedara en estado de indefensión ante las reformas o adiciones que atentan contra sus garantías individuales y sociales.

Décima primera.- La democracia representativa es una característica del Estado mexicano y la participación de la ciudadanía se limita al ámbito electoral. En la Constitución vigente no se consiguan instrumentos que posibiliten la intervención popular en la iniciativa y aprobación de modificaciones constitucionales.

Décima segunda.- La democracia *semidirecta* o *semi-representativa* contiene la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito; las dos primeras instituciones se establecieron en la fracción VI del artículo 73 desde 1977, misma que fue derogada en 1987 sin que fueran puestas en práctica.

Décima tercera.- El referéndum es la institución política mediante la cual el electorado opina, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas, y por ello también representa una alternativa de control en materia de reformas a la Constitución.

Décima cuarta.- Las figuras de la consulta popular, el referéndum y el plebiscito ya se consignan en la Constitución Política del Estado de Tlaxcala desde el 4 de junio de 1977, y esto hace posible que los ciudadanos de esa entidad se manifiesten en torno a las leyes y decretos, con excepción a los de carácter fiscal, lo que ya

representa un avance en la vida democrática de esa entidad.

Décima quinta.- En el derecho comparado se encuentran múltiples casos que se refieren al establecimiento y ejercicio del referéndum. Diversos Estados lo disponen en sus Constituciones federales o locales, como está consignado en algunas provincias de la República Argentina; incluso algunas Constituciones, como la vigente en Francia desde 1958, fueron aprobadas mediante referéndum y éste ha permanecido como un elemento del procedimiento de reformas.

Décima sexta.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1917, introdujo preceptos, hasta entonces no contemplados en otros instrumentos constitucionales, para proteger a las clases más vulnerables en lo social y económico, como los campesinos y obreros.

Décima séptima.- En la parte dogmática de esta Ley Fundamental se ubican las garantías individuales, que son los derechos públicos subjetivos que prevé y regula la Constitución en favor del gobernado, con la obligación de ser respetados por parte de la autoridad del Estado. Éstas se clasifican en garantía de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica.

Décima octava.- Las garantías sociales son decisiones políticas fundamentales, adoptadas por el pueblo en el ejercicio de su soberanía, que imponen al Estado una serie de prestaciones en favor de las clases desprotegidas. Los derechos sociales, establecidos en los artículos 3, 27, 28 y 123, fundamentalmente son relativos a la educación, a la propiedad y uso de la tierra, al acceso a los productos de consumo básicos y a la protección al trabajador.

Décima novena.- Durante el periodo 1988-1994 se modifica-



ron sustancialmente los artículos que contienen las garantías sociales; debido a las transformaciones hechas al artículo 27, se califica a esta etapa como "el momento reformador más importante" en la historia de la Constitución, debido a que representa un cambio radical en la orientación establecida por el Constituyente de 1916-1917.

Vigésima.- El procedimiento establecido en el artículo 135 no garantiza la rigidez constitucional por lo que es necesario reformarlo; la nueva redacción deberá incluir explícitamente: facultad de iniciativa; el procedimiento de aprobación por parte de las Cámaras del Congreso de la Unión y de las legislaturas estatales; los casos en que procediera la iniciativa popular y el referéndum *obligatorio* para aprobar una modificación.

Hacer posible que la ciudadanía apruebe o rechace una reforma o adición constitucional a través del referéndum, –constituyente, obligatorio, constitutivo y especial– permitirá al pueblo redescubrirse como depositario de la soberanía nacional y ejercerla para su beneficio dentro de un orden social más justo, como lo idearon los Constituyentes de 1916-1917.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel. *Las Mutaciones de los Estados en la Última Década del Siglo XX*. Porrúa, México, 1993.
- Borja, Rodrigo. *Derecho Político y Constitucional*. FCE, México, 1990.
- Bryce, James. *Constituciones Flexibles y Constituciones Rígidas*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional*. Porrúa, México, 1997.
- . *Las Garantías Individuales*. Porrúa, México, 1989.
- Cárdenas Gracia, Jaime. *Una Constitución para la Democracia*. UNAM, México, 1996.
- Carpizo, Jorge. *La Constitución 1917*. UNAM, México, 1980.
- . *Estudios Constitucionales*. UNAM, México, 1983.
- - Madrazo, Jorge. *Derecho Constitucional*. UNAM, México, 1991.
- Cámara de Diputados, XLVI Legislatura. *Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Porrúa, México, 1976.
- Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires, 1980.
- Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos*. Sista, México, 1998.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala*. Congreso del Estado, 1997.
- Cueva, Mario De la. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*. Porrúa, México, 1990.
- Diario de Debates de la Cámara de Diputados*. Año I, No. 39,

noviembre 11, 1982 ; Año II No. 7, agosto 23, 1993; Año II, No. 8, septiembre 2, 1993.

*Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*. Porrúa, México, 1997.

Fix-Zamudio, Héctor. *Justicia Constitucional Ombudsman y Derechos Humanos*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1993.

— "La Constitución y el Estado Social de Derecho" en *El Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución Mexicana 70 años después*. UNAM, México, 1988.

García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Porrúa, México, 1982.

Góngora P., Genaro - Acosta R. Miguel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Porrúa, México, 1992.

Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. Trad. Vernengo, Roberto. UNAM, México, 1986.

Lassalle, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?* Colofón, México, 1989.

Lemus García, Raúl. *Derecho Agrario Mexicano*. Porrúa, México, 1991.

*Ley Orgánica del Congreso General*. Porrúa, México, 1995.

Madrid Hurtado, Miguel De la. *Elementos de Derecho Constitucional*. Instituto de Capacitación Política, México, 1982.

Madrazo, Jorge. *Reflexiones Constitucionales*. Porrúa, México, 1994.

Marquet Guerrero, Porfirio. *La Estructura Constitucional del Estado Mexicano*. UNAM, México, 1971.

Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Pax, México, 1983.

- Ochoa Campos, Moisés (Coord.). *Derecho Legislativo Mexicano*. Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, México, 1973.
- Ortega Lomelín, Roberto. *El Nuevo Federalismo. La Descentralización*. Porrúa, México, 1988.
- Palavicini, Félix, F. *Historia de la Constitución de 1917*. Tomo I. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 1992.
- Pedroza de la Llave, Susana. *El Control del Gobierno: Función del "Poder Legislativo"*. INAP, México, 1996.
- Pereznieto Castro, Leonel. (Comp.). *Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional. Hacia un Nuevo Derecho Constitucional*. Porrúa, México, 1987.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala*. Oficialía Mayor de Gobierno. Tomo LXXX, segunda época, No. 24. No. 26, Tlaxcala, 1997.
- Quiroga Lavié, Humberto. *Las Constituciones Latinoamericanas. Estudio Introductorio*. UNAM-FCE, México, 1994.
- Rabasa, Emilio O. *Historia de las Constituciones Mexicanas*. UNAM, México, 1990.
- Ramírez Fonseca, Francisco. *Manual de Derechos Constitucional*. Porrúa, México, 1988.
- Rubalcaba Zuleta, Humberto. *La Modernización del sistema Judicial en México*. Progreso, México, 1993.
- Ruiz M., Francisco - Valadés, Diego (Coord.). *Nuevo Derecho Constitucional*. Porrúa, México, 1990.
- Sayeg Helú, Jorge. *El Constitucionalismo Social Mexicano*. FCE, México, 1991.
- *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*. UNAM,

- México, 1980.
- \_\_\_\_\_. *Introducción a la Historia Constitucional de México*. UNAM, México, 1978.
- Schmill Ordoñez, Ulises. *El sistema de la Constitución Mexicana*. Manuel Porrúa, México, 1971.
- Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*. Trad. Francisco Ayala. Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934.
- Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Porrúa, México, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, México, 1983.
- Torre, Ernesto De la - García L. Jorge. *Desarrollo Histórico del Constitucionalismo Mexicano*. UNAM, México, 1976.
- Trueba Urbina, Alberto. *La Primera Constitución Político-Social del Mundo*. Porrúa, México, 1971.
- Valadés, Diego. *La Constitución Reformada*. UNAM, México, 1987.
- \_\_\_\_\_. "La incorporación del referéndum al sistema constitucional mexicano", en *La justicia*; T. XXXVI, No. 604, Agosto, 1980, México, D.F.
- Villoro Toranzo, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*. Porrúa, México, 1988.
- Zarini, Helio Juan. *Análisis de la Constitución Nacional*. Astrea, Buenos Aires, 1988.