



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL EN MÉXICO**

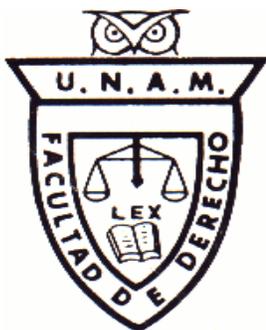
T E S I N A

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
ESPECIALISTA EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

P R E S E N T A:

DANIELA FATIMA GALICIA PEDRAZA

TUTOR: DR. MIGUEL COVIÁN ANDRADE



CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., 2019.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

DEDICATORIAS

A Dios

Por darme la vida, por estar conmigo en los momentos más difíciles dándome valor para seguir adelante, por bendecirme cada día, pero sobre todo por el amor maravilloso que me ha dado.

A mi padre Daniel Roberto Galicia Aldama

Por haberme apoyado en todo momento, por sus consejos y cuidados.

A mi tío Rafael Galicia Aldama

Por su apoyo incondicional.

A mi hijo Daniel Isaac Álvarez Galicia

Por ser el motivo que me impulsa a ser mejor cada día.

PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

ÍNDICE

Introducción	V
--------------------	---

CAPÍTULO 1

MARCO CONCEPTUAL

1.1. Concepto de Constitución	1
1.2. Diferencia entre Constitución y normas constitucionales	12
1.3. Decisiones Políticas Fundamentales	17
1.4. Tipo de Estado y forma de gobierno	20
1.5. Relaciones entre el tipo de Estado y la forma de gobierno	24
1.6. Conceptos de Soberanía y Autonomía	25
1.7. Poder constituyente y órganos constituidos	29
1.8. Concepto de Revisión Constitucional.	36

CAPÍTULO 2

PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

2.1. Procedimiento legislativo ordinario	39
2.2. Procedimiento de revisión constitucional previsto en el artículo 135 constitucional	43
2.3. Naturaleza del órgano de revisión constitucional	45
2.4. Conceptos de decreto y ley	48
2.5. Revisión de la constitucionalidad de las modificaciones al texto de la constitución	52
2.6. Relaciones entre el procedimiento de revisión del texto constitucional y el control de la constitucionalidad	57
2.7. Deficiencias del procedimiento de reforma constitucional	59

CAPÍTULO 3
PROCEDIMIENTOS DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO
COMPARADO

3.1.	Procedimiento de creación de leyes	60
3.2.	Revisión Constitucional	64
3.3.	Procedimientos de Revisión previstos en diferentes Constituciones	69
3.4.	Iniciativa popular y revisión constitucional	77
3.5.	Referéndum y revisión constitucional	78
3.6.	Procedimientos donde se establecen límites	79

CAPÍTULO 4
PROPUESTA DE REESTRUCTURACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

4.1.	Denominación del acto jurídico mediante el cual se modifica la Constitución	84
4.2.	Distinción entre los procedimientos de revisión constitucional y el de creación y modificación de las leyes federales	87
4.3.	Diferencia de los casos en los que se modifican la constitución esencia de los que sólo se refieren a los cambios a las normas constitucionales	89
4.4.	Límites expresos a la revisión constitucional	93
4.5.	Propuesta de procedimientos de revisión constitucional para México.....	96
Conclusiones		102
Fuentes Consultadas		105

INTRODUCCIÓN

La presente tesina tiene como objetivo dar a conocer la importancia de reestructurar el procedimiento de revisión constitucional en nuestro país, ya que se sostiene que las reformas constitucionales no pueden ser anticonstitucionales, toda vez que una vez modificada la Ley Suprema, los cambios pasan a ser parte de la misma y por consiguiente, dentro de la propia constitución no puede haber contradicciones. Este punto de vista es absolutamente falso, consecuencia de no conocer conceptos como constitución, normas constitucionales, soberanía, autonomía, poder constituyente, órganos constituidos y emplear un término inadecuado para designar el acto de reforma.

Debido a lo anterior, en nuestro país se han dado prácticas abusivas en el ejercicio del poder reflejada en reformas constitucionales esencialmente violatorias de decisiones políticas fundamentales determinadas por el proyecto personal específico del presidente de la República en turno. Un ejemplo de Reforma a la constitución mexicana indudablemente anticonstitucional ha sido la modificación al artículo 82 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 1 de julio de 1994, como consecuencia de la cual ahora un hijo de extranjero puede gobernar nuestro país.

Por ello es necesario establecer un procedimiento completo, en el cual se distinga entre la revisión de la constitución-esencia y la reforma a las normas constitucionales, sin modificar el tipo de Estado, ni la forma de gobierno, ya que la primera es un acto de soberanía de naturaleza constituyente y como consecuencia sólo puede ser efectuada por el poder constituyente; mientras que la segunda sólo cambia las normas contenidas en el texto constitucional pero no modifican la organización del poder.

De igual manera, en el presente trabajo se señala la necesidad de que la revisión de la constitución-esencia forzosamente debe ser ratificada por el poder

constituyente del pueblo mediante referéndum, una vez que haya sido aprobada por los órganos constituidos, sin esta ratificación cualquier reforma a la constitución será anticonstitucional y por ende carecerá de legitimidad, toda vez que siendo un acto de naturaleza constituyente excede los límites de la competencia de los órganos constituidos.

Otro punto que es importante dar a conocer es aquel referente a los límites de la revisión constitucional, la mayoría de los autores han señalado que estos límites no existen debido a que nuestra constitución no los establece, situación que no es correcta debido a que si lo fuera los órganos constituidos se anularían así mismos cuando se cambiara por ejemplo el Estado democrático para crear un Estado autocrático, lo que sucede es que estos límites están implícitos aunque lo deseable es señalarlos.

Para facilitar la explicación del contenido de la presente tesina, decidimos dividirla en cuatro capítulos, en el capítulo uno podemos encontrar el estudio de conceptos fundamentales como son: constitución, normas constitucionales, soberanía, autonomía, poder constituyente, órganos constituidos, para un mayor entendimiento del tema. En el capítulo dos se estudian los diferentes procedimientos de revisión constitucional en el derecho comparado, para que una vez hecho esto podamos conocer las deficiencias del procedimiento contemplado en el artículo 135 de nuestra constitución. Mientras tanto en el capítulo tres se estudia el Procedimiento de Revisión Constitucional en México, en todas sus etapas, y por último en el capítulo cuatro proponemos la reestructuración del procedimiento de revisión constitucional.

Por otra parte, para realizar la presente investigación fue necesario utilizar diferentes metodologías por capítulo. En el capítulo uno se usó el método sistemático, porque para entender el procedimiento de revisión constitucional, primeramente se tienen que conocer conceptos indispensables como son constitución, normas constitucionales, soberanía, autonomía, poder constituyente,

órganos constituidos, etc. En el capítulo dos se utilizó el método analógico o comparativo porque en este capítulo se estudiaron los diferentes procedimientos de revisión constitucional en el derecho comparado.

En el capítulo tres se empleó el método sistemático debido a que se ordenaron los conocimientos obtenidos para entender el procedimiento de revisión constitucional en nuestro país. En el capítulo cuatro se utilizó el método dialéctico porque se confrontaron ideas obtenidas de los capítulos anteriores para la creación de una probable solución, en la cual se señale la necesidad de establecer la denominación del acto mediante el cual se lleva a cabo, así como diferenciarlo del procedimiento legislativo ordinario, señalando quiénes están autorizados para presentar la iniciativa y como se ratificará su aprobación para que el cambio sea legítimo, además de establecer límites expresos al procedimiento.

CAPÍTULO 1

MARCO CONCEPTUAL

1.1. Concepto de Constitución.

Para la adecuada comprensión de nuestro tema es necesario conocer el concepto de constitución de un Estado, no podemos hablar de su revisión o reforma, sin antes entender lo que es, además de que resulta fundamental para la interpretación y ejecución del Derecho constitucional. En principio debemos considerar que la constitución como concepto primordial de la teoría constitucional, tiene que ser un concepto científico, es decir, un concepto que se construye racionalmente con base en las leyes de la lógica y se comprueba empíricamente.

Al respecto Miguel Covián Andrade, señala: "... de una teoría de la constitución científica depende la adecuada exégesis del Derecho constitucional positivo, es evidente que su concepto fundamental (la constitución) debe poseer esa calidad, es decir, tiene que ser un concepto científico".¹

Sin embargo diversos autores proponen su definición alegando alguna particularidad, como un contenido social, económico o político, pero la mayoría la conciben como la ley fundamental de un Estado, dotada de un procedimiento de reforma dificultado; estos autores únicamente se ocupan de la forma que adopta, pero existen otros que estudian su esencia. De manera que para nuestro estudio dividiremos estos conceptos en dos posturas la normativa y la científica.

La postura normativa considera a la constitución como la ley fundamental del Estado, por ende, ninguna otra está por encima de ella, dividida en parte dogmática y parte orgánica, conteniendo la primera, los derechos fundamentales de las personas y la segunda, la organización de los poderes públicos, cuyas

¹ COVIÁN ANDRADE, Miguel, Teoría Constitucional, tercera edición, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., México, 2004, p. 8.

normas sólo pueden modificarse mediante un procedimiento distinto al que se utiliza para crear las leyes ordinarias.

En este sentido, Ignacio Burgoa Orihuela, señala: "... Así nos es dable afirmar que dicha constitución es el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que a) establece su forma y la de su gobierno; b) crea y estructura sus órganos primarios; c) proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basan la organización y teleología estatales, y d) regula sustantivamente y controla adjetivamente el poder público del Estado en beneficio de los gobernados."²

Dentro de la postura normativa encontramos los conceptos material y formal de constitución, éstos son los que han adoptado la mayoría de los estudiosos de la doctrina constitucional en nuestro país. La constitución en sentido material se refiere al conjunto de normas jurídicas supremas de un Estado, que se encuentran divididas en una parte dogmática y otra orgánica. La primera consagra las garantías individuales y la segunda establece la división de poderes.

J. Eduardo Andrade Sánchez, sostiene que para entender la vida constitucional de un país se necesita hacer una distinción teórica entre constitución material y constitución formal, siendo ambas nociones jurídicas, esta distinción consiste en percatarnos de que el concepto de constitución material es más amplio que el formal. La constitución en sentido material se refiere a las normas de rango supremo que organizan al gobierno y atribuyen facultades a los órganos del mismo.³

En este orden de ideas la constitución es concebida como la ley fundamental de un Estado que regula el ejercicio del poder de gobernantes a gobernados y

² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional mexicano, duodécima edición, Porrúa, México, 1999, p. 328.

³ Vid. ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, Derecho Constitucional, Oxford, México, 2008, p. 8.

entre los propios órganos de gobierno, compuesta por parte dogmática que contiene los derechos de las personas y parte orgánica que contiene la división de poderes. Sin embargo, cabe mencionar que este concepto es equivocado ya que únicamente está describiendo un tipo específico de constitución, la del Estado Burgués de Derecho o Estado liberal de Derecho.

Porque de lo contrario, si tomáramos como acertado el concepto material de constitución, llegaríamos a la conclusión de que la misma se trata de un conjunto de normas jurídicas en las que se encuentran señaladas las garantías individuales y la división de poderes, y que los Estados con una forma de organización diferente no serán constitucionales, tal como se señaló en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, "*Toda sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene en absoluto Constitución.*"⁴

De acuerdo con lo que establece el artículo mencionado, la constitución de un Estado, tiene que ser de una forma específica, es decir, establecer la garantía de los derechos individuales y la separación de poderes, porque de lo contrario ese Estado no será constitucional, lo que nos parece absurdo ya que la constitución no es un deber ser establecido en una ley sino que se trata de un ser.

En este sentido, Miguel Covián Andrade señala: "Desde el punto de vista de una teoría general del conocimiento, este despropósito es tal que equivale a definir cualquier objeto no en cuanto a lo que es, sino a lo que el sujeto que conoce quiere o dispone que sea. 'O un círculo mide 3 cms. de diámetro, o no es círculo'. 'O un hombre pesa ochenta kgs., o no es hombre'. 'Si la soberanía no reside en el pueblo, no es soberanía'. 'Si un Estado no adopta este tipo de constitución, no es un Estado constitucional'."⁵

4 <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derechos-humanos.../4492>. 02 de Julio de 2017. 09:30 P.M.

5 COVIÁN ANDRADE, Miguel, op. cit., pp. 27-28.

Ahora bien, la constitución en sentido formal es un documento que contiene las normas supremas del Estado que se distinguen de las demás que integran el orden jurídico positivo porque para su modificación o derogación se requiere la observancia de un procedimiento más complejo y lento que el que se utiliza para los mismos efectos, tratándose de cualquiera otra norma jurídica, el cual está determinado precisamente en la constitución.

Hans Kelsen, señala: “La Constitución, en sentido formal, es cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas.”⁶

En este sentido Miguel Covián Andrade, señala: “... lo que se define es una forma o un aspecto externo y circunstancial del objeto de conocimiento (la constitución), pero no su esencia. Es decir, que la constitución es una norma suprema que se distingue de las otras normas por su ‘forma’. Con esto no se determina lo que es la constitución, sino lo que no es. ‘Toda norma jurídica que **no se modifique por medio de procedimientos ordinarios** será parte de la constitución, hasta que el conjunto de ellas integre la ley suprema’, podría ser otra manera de enunciar el ‘concepto formal de constitución’.”⁷

Por lo expuesto anteriormente, podemos decir que el concepto formal no define lo que es la constitución, sino que establece aspectos circunstanciales de ciertos tipos de constituciones. En dicho concepto se le atribuye la calidad de constitución a todas las normas que se encuentren en el documento escrito y que están protegidas por el principio de rigidez constitucional. De manera que no es posible estructurar un concepto general basado únicamente en aspectos accidentales.

⁶ KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, quinta reimpresión de la segunda edición, Universidad Autónoma de México, México, 1995, p. 147.

⁷ COVIÁN ANDRADE, Miguel, op. cit., p. 27.

Para entender lo señalado hasta el momento, estudiaremos los siguientes artículos de nuestra constitución:

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

Artículo 64. Los diputados y senadores que no concurren a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

En consecuencia podemos afirmar que el artículo 39 de nuestra constitución se trata de una disposición constitucional, porque se refiere a la definición del modo de ser del Estado, mientras que el artículo 64 sólo tiene ese carácter por estar sometido, en caso de reforma, al procedimiento establecido en el artículo 135 de nuestra constitución, más complejo que el que se emplea para modificar cualquier ley ordinaria.

Dentro de la postura normativa encontramos a Hans Kelsen, quien concibe a la constitución desde dos aspectos, íntimamente vinculados entre sí, siendo éstos el jurídico-positivo y por otro lado, el lógico-jurídico. El primero consiste en que la validez de una norma jurídica cualquiera deriva siempre de otra de jerarquía superior, y así de manera escalonada hasta encontrar el último referente de validez en la constitución del Estado.

Hasta aquí, la teoría de Kelsen no tiene problema alguno, desde un punto de vista estrictamente lógico-formal. El problema se presenta cuando el autor tiene que explicar cuál es el fundamento de validez de la constitución, para lo cual sostiene que la constitución proviene de la anterior, ésta a su vez de una previa, y

así sucesivamente hasta llegar a la primera históricamente. Obviamente en algún punto tiene que concluir esta cadena normativa de validez, al respecto Kelsen nos dice que el fundamento último de todas las constituciones hay que suponerlo.

“Si inquirimos en qué la Constitución es válida, tal vez encontraremos su fundamento de validez en otra Constitución más antigua. Llegaremos finalmente a una Constitución que es históricamente la primera y que fue establecida por algún usurpador o por alguna especie de asamblea. La validez de esta primera Constitución es el supuesto último, el postulado final de que depende la validez de todas las normas de nuestro sistema jurídico. Se prescribe que debe uno conducirse en la forma en que lo ordenaron el individuo o los individuos que establecieron la primera constitución. Esta es la norma fundamental del orden jurídico en cuestión...”⁸

De lo señalado anteriormente se encuentra contenido el concepto lógico-jurídico de la constitución, el cual se refiere a esa norma fundamental, que según Kelsen, no existe, no es real, sino que se trata de una mera hipótesis que hay que darla por cierta. Entonces para que una constitución sea válida, es decir, obligatoria, es necesario que ésta haya surgido de la constitución anterior y así sucesivamente hasta llegar a lo que Kelsen a denominado “Norma Hipotética Fundamental”, misma que surge o fue creada por una asamblea o por un usurpador.

Aplicando lo anterior a nuestro orden jurídico, la Constitución de 1917 para ser válida siguiendo el razonamiento de Kelsen, tuvo que haber surgido de la Constitución de 1857, ésta de las Bases Orgánicas de 1843, éstas de la Leyes Constitucionales de 1836, éstas de la Constitución de 1824, y así podríamos continuar investigando hasta llegar al derecho español, derecho árabe, derecho romano etc. y por último a la norma hipotética fundamental.

⁸ Ibídem, p. 33.

Sin embargo, esto no podemos darlo por cierto. En primer lugar, porque cada constitución ha surgido de manera independiente y, en consecuencia, no da fundamento a la siguiente, incluso lo más frecuente es que la nueva constitución contraríe los principios de su antecesora, pues la realidad es la que da origen a la constitución y no al revés. De manera que lo que ocurre no es una continuidad del orden constitucional, sino más bien se trata de un rompimiento del mismo.

En segundo lugar porque no podemos basar un estudio serio en algo que no se puede comprobar, debido a que Kelsen considera a la constitución como algo que debe existir pero no tenemos pruebas fehacientes de su origen. De lo anterior podemos concluir que la concepción de la constitución en sentido jurídico considera importante únicamente su forma jurídica al sostener que es una ley, sin embargo se olvida de su contenido y la despoja de su esencia.

El concepto de constitución, no lo vamos a encontrar jamás en las normas jurídicas o en supuestos normativos inexistentes, lo anterior porque la constitución es un fenómeno real, perteneciente al mundo del ser. Los conceptos estudiados anteriormente, son importantes pero únicamente expresan la forma en la que se expresa la esencia constitucional, la cual es política.

Por lo que respecta a la postura científica, ésta define a la constitución como una realidad cuyo origen es político. Uno de los primeros teóricos que define a la constitución en forma científica es Ferdinand Lassalle, quien pronunció una célebre conferencia en 1862, que llevó por nombre ¿Qué es una Constitución? En ella, Lassalle se propone encontrar la esencia de la constitución y precisamente inicia la misma diciendo:

“Comienzo, pues, mi conferencia con esta pregunta: ¿Qué es una Constitución? ¿En qué consiste la verdadera esencia de una Constitución? Por todas partes y a todas horas, mañana, tarde y noche, estamos oyendo hablar de Constitución y de problemas constitucionales. En los periódicos, en los círculos, en

las tabernas y restaurantes, es éste el tema inagotable de todas las conversaciones.”⁹

Para este autor la esencia de la constitución no puede encontrarse en su elemento formal, éste si acaso, puede informarnos sobre la simple descripción exterior de la constitución, pero nada más. Además señala que el texto constitucional es simplemente la “*hoja de papel*”, el medio por el cual se expresa la constitución real del Estado, siendo ésta la suma de los factores reales de poder, que son los que determinan el contenido de dicha constitución.

“He ahí, pues, señores, lo que es, en esencia, la Constitución de un país: la suma de los factores reales de poder que rigen en ese país.

¿Pero qué relación guarda esto con lo que vulgarmente se llama Constitución, es decir, con la Constitución jurídica? No es difícil, señores, comprender la relación que ambos conceptos guardan entre sí.

Se toman estos factores reales de poder, se extienden en una hoja de papel, se les da expresión escrita, y a partir de ese momento, incorporados a un papel, ya no son simples factores reales de poder, sino que se han erigido en derecho, en instituciones jurídicas, y quien atente contra ellos atenta contra la ley, y es castigado.

Tampoco desconocen ustedes, señores, el procedimiento que se sigue para extender por escrito esos factores reales de poder, convirtiéndolos así en factores jurídicos.

Claro está que no se escribe, lisa y llanamente: el señor Borsig, fabricante, es un fragmento de Constitución; el señor Mendelssohn, banquero, es otro trozo de Constitución, y así sucesivamente; no, la cosa se expresa de un modo mucho más pulcro, mucho más fino”.¹⁰

⁹ LASSALLE, Ferdinand, ¿Qué es una Constitución?, octava edición, Colofón, S.A., México, 1997, p. 5.

¹⁰ *Ibidem*, p. 19.

En resumen, para Lassalle, la constitución real de un Estado no se halla en las normas jurídicas constitucionales, sino en la suma de los factores reales de poder, que son uno a uno, parte de la constitución, hasta integrarla todos en su conjunto. Los factores reales de poder son la constitución misma, por lo que no es un acto de voluntad del legislador, sino una realidad política. Señalando la importancia de no confundir la constitución de un Estado con la hoja de papel.

En este sentido, Miguel Covián Andrade, señala: “El error común desde hace dos siglos consiste y ha consistido, aunque no lo haya planteado así Lassalle, en identificar a la constitución con la forma normativa u ‘hoja de papel’ y no con su esencia o naturaleza política real. De ahí que la diferencia entre ‘ser’ y ‘deber ser’ se desvanezca hasta desaparecer, produciéndose una inversión de los niveles de conocimiento conforme a la cual la ‘ley suprema’ **‘debe ser’** y ‘obliga’ a que la ‘realidad sea’ lo que determinar la norma”.¹¹

Las conclusiones de Ferdinand Lassalle, son fundamentales para entender la esencia del objeto que analizamos, sin embargo, las tesis del autor pese a estar sólidamente estructuradas, no conforman por sí mismas una completa teoría científica constitucional, pues aunque nos despejan la duda sobre quiénes son los que determinan el sentido de la constitución, aún nos dejan cierta confusión por saber qué es lo que lo hace a ésta ser lo que es y no otra cosa diferente. Esta labor la desempeña Carl Schmitt.

Las teorías de Carl Schmitt, se encuentran basadas en la realidad y por lo tanto pueden ser comprobadas empíricamente, aspecto que les da importancia y un carácter científico. Este autor sostiene que la esencia de una constitución no está contenida en una ley o en una norma, sino en decisiones, que son las que definen la existencia política del Estado, es decir, su constitución; admite la existencia de normas jurídicas que pueden distinguirse por su jerarquía unas de

11 COVIÁN ANDRADE, Miguel, op. cit., pp. 58-59.

otras, sin embargo estas no son la constitución. Para lo cual Schmitt nos propone lo siguiente:

“Solo es posible un concepto de Constitución cuando se distinguen Constitución y ley constitucional. No es admisible disolver primero la Constitución en una pluralidad de leyes constitucionales concretas y después determinar la ley constitucional por algunas características externas o acaso por el procedimiento de su reforma. De este modo se pierden un concepto esencial de la teoría del Estado y el concepto central de la teoría de la Constitución. Fue un error característico la afirmación de un famoso teórico del Derecho político, según el cual la transformación de la Constitución en una “especie de la ley” es una “adquisición de la cultura política del presente”. Antes al contrario, para la teoría constitucional la distinción entre Constitución y ley constitucional es el comienzo de toda discusión ulterior.”¹²

Esta diferencia que hace Schmitt entre constitución y normas constitucionales es de gran importancia, debido a que frecuentemente se considera a la constitución como aquel conjunto de normas constitucionales. Aunque Lassalle ya lo había percibido cuando sostenía que la constitución escrita correspondía a la “*hoja de papel*”, pero que de ninguna manera se podía afirmar que tal documento fuera la constitución misma. Para ambos autores la esencia de la constitución no es de carácter jurídico sino político.

“Tal Constitución es una decisión consiente que la unidad política, a través del titular del poder constituyente, adopta para sí misma y se da así misma”.¹³

Entonces, esencialmente la constitución no es más que la determinación que adopta el poder constituyente para decidir el ser y modo de ser del Estado. En consecuencia, la constitución no es una norma, sino el conjunto de decisiones

12 SCHMITT, Carl, Teoría de la Constitución, Editora Nacional, México, 1981, p. 57.

13 *Ibíd*em, p. 58.

políticas fundamentales que adopta el titular de la soberanía, las cuales determinan y sientan los cimientos de la organización política de la sociedad. La norma constitucional en este sentido, se deriva de la existencia previa de la constitución.

“La distinción entre Constitución y ley constitucional es sólo posible, sin embargo, porque la esencia de la Constitución no está contenida en una ley o en una norma. En el fondo de toda normación reside una decisión política del titular del poder constituyente, es decir, del pueblo en la democracia y del monarca en la monarquía auténtica.”¹⁴

En suma, este autor nos deja muy claramente expuesta la naturaleza del concepto que analizamos, la esencia de la constitución, son las decisiones políticas fundamentales adoptadas por quien tiene el poder de determinar el modo y ser del Estado, por lo tanto, la constitución es política como también política es su legitimación, y en consecuencia las normas constitucionales son creadas con base en una decisión política fundamental.

Miguel Covián Andrade señala que lo que le faltó precisar a Schmitt es que esas decisiones políticas fundamentales, cuyo contenido puede ser cualquiera, lo que definen es el tipo de Estado y el régimen de gobierno, de tal manera que lo que se organiza en una constitución, con relación al poder, son sus fundamentos, su teleología, sus estructuras y sus instituciones. Por lo tanto, lo que en realidad contiene cualquier constitución que se quiera considerar en el tiempo y en el espacio es el tipo de Estado y la forma de gobierno.¹⁵

La teoría Constitucional de Carl Schmitt, también conocida como decisionismo, presenta un alto grado de desarrollo científico, tanto así, que aún en

14 *Ibidem*, p. 60.

15 Vid. COVIÁN ANDRADE, Miguel, Diez estudios antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., México, 2012, p. 29.

la actualidad sus conclusiones tienen plena vigencia, pese que muchos digan que sus tesis ya han quedado superadas.

Ahora bien, Miguel Covián Andrade señala que la constitución es: “La definición del ser o modo de ser del Estado, mediante decisiones políticas fundamentales (Schmitt) que toman los factores reales de poder (Lassalle), es la constitución esencia, la cual normalmente se expresa en normas constitucionales, cuyo propósito consiste en dotarlas de obligatoriedad y coercibilidad.”¹⁶

De acuerdo con lo expuesto anteriormente podemos decir que la constitución de un Estado, tiene una esencia política, independientemente de que su expresión normativa se haga mediante prescripciones jurídicas. De manera que no podemos confundir a la constitución con su expresión jurídica, por ello en el siguiente tema estudiaremos tal diferencia, para no caer en el error de identificar a la constitución de un Estado con la “hoja de papel”.

1.2. Diferencia entre Constitución y normas constitucionales.

La constitución de un Estado, como dejamos asentado es algo esencialmente político y no jurídico. Las normas constitucionales son las prescripciones o disposiciones jurídicas escritas, de observancia obligatoria que expresan lo que ya existe en la realidad, es decir, la constitución. Confieren carácter obligatorio a las decisiones políticas fundamentales, las protegen jurídicamente y les permiten un nivel razonable de certidumbre sobre su respetabilidad y permanencia. Porque son su expresión normativa.

De manera que el rasgo que distingue a las normas constitucionales de cualquier otra norma jurídica, es la particularidad de que son la expresión jurídica de más alto rango normativo, de las decisiones políticas fundamentales. Ahora bien, hay casos de normas constitucionales, cuyo contenido decisional es tan

¹⁶ Ibídem, p. 28.

indirecto que no tendría mayor importancia desde el punto de vista protector de la constitución que reviste esa norma constitucional particular, que ella dejara de formar parte del documento escrito.¹⁷

En este orden de ideas, podemos mencionar como ejemplo el artículo 64 constitucional, el cual señala que los diputados y senadores que no concurren a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten; ya que si esta norma constitucional fuese eliminada del texto constitucional, no cambiaría en nada la constitución política del Estado mexicano.

El mencionado autor, señala: “¿Por qué entonces, si substancialmente estas normas no son constitucionales, de cualquier modo se les denomina así?

Porque formalmente lo son, es decir, porque se trata en la especie, de normas jurídicas que se distinguen de las demás en cuanto al procedimiento que se emplea para reformarlas, el cual es más complicado que el que se usa para modificar una ley ordinaria y porque además, en varias de estas normas se determinan tanto los procedimientos de creación de otras normas jurídicas (leyes, reglamentos), así como los contenidos y las materias que ellas deben respetar y que no deben contradecir.

Es decir, son normas constitucionales por razones formales, en tanto poseen un elemento estructural diferenciado de las demás y una durabilidad potencial mayor que éstas y además lo son por razones jerárquicas, en tanto determinan cómo se crean las normas jurídicas de jerarquía inferior y cuáles deben ser los contenidos de éstas.”¹⁸

Las normas constitucionales juegan un papel importante, pues son las que otorgan obligatoriedad o coercibilidad a las decisiones políticas fundamentales adoptadas por los factores reales de poder, teniendo por lo general, la peculiaridad

¹⁷ Vid. COVIÁN ANDRADE, Miguel, Teoría Constitucional, op. cit., p. 96.

¹⁸ *Ibidem*, p. 97.

de poder ser reformadas mediante el principio de rigidez constitucional, sin embargo, la función de la norma no se limita solamente a dicho aspecto, sino que también sirve para revertir de cierta legitimidad a la decisión tomada.

Es importante mencionar que si bien las normas constitucionales tienen notoria trascendencia para el fenómeno constitucional, no hay que confundirlas con la constitución esencia. Porque de lo contrario podemos caer en el error de afirmar que si no existen normas constitucionales, pues entonces no hay constitución, las decisiones políticas fundamentales, no dejan de existir únicamente por carecer de expresión normativa.

Como mencionamos anteriormente hay normas constitucionales que carecen de contenido decisonal, sin embargo, no afecta que a éstas se les conceda el apelativo de constitucional, lo importante es saber distinguir las normas constitucionales que expresan decisiones políticas fundamentales, las cuales tienen una indudable justificación, de las normas que solo tienen ese carácter por su forma normativa y por lo tanto son dispensables.

En este orden de ideas, todas las normas constitucionales son formalmente iguales, es decir, son jerárquicamente superiores a las demás normas que integran el sistema jurídico por lo que generalmente para su reforma se emplea un procedimiento más complejo en relación con el que se utiliza para las demás que integran los ordenamientos de menor grado. Materialmente la diferencia es importante, debido a que como ya mencionamos anteriormente, solo algunas normas constitucionales contienen decisiones políticas fundamentales.

En conclusión podemos decir que la constitución existe con total independencia de su especial protección a través de las normas constitucionales, ello porque su naturaleza es política, no jurídica. Esto no quiere decir que el aspecto normativo sea intrascendente, es obvio que siempre será preferible que exista la garantía de coercibilidad que otorgan tales normas, simplemente, lo que

decimos es que no hay que confundir la forma de expresión de las decisiones políticas fundamentales con la constitución misma.

En este sentido Miguel Covián Andrade, señala: “La confusión entre la constitución del Estado (decisiones) y el documento escrito o texto constitucional (normas), salta a la vista cuando el investigador se plantea la posibilidad de una forma jurídica sin contenido. En cambio, se desvanece cuando se piensa que lo que sí puede haber es esencia sin forma (constitución del Reino Unido), lo cual da sentido en este marco teórico, a la expresión ‘constitución no escrita’, que sin duda, resulta ilógica en la teoría constitucional clásica, a pesar de ser empleada por ella, si se toma en cuenta que ahí la constitución del Estado es precisamente el documento escrito que contiene ‘las normas supremas del Estado, etc’.”¹⁹

Ahora bien, para la comprensión de nuestro tema, es importante entender el concepto de leyes constitucionales, tema poco conocido en nuestro país. Miguel Covián Andrade en su libro Teoría Constitucional, define a las leyes constitucionales como el acto jurídico que sirve para modificar o adicionar las normas constitucionales, definición con la cual coincidimos, ya que el acto jurídico que se emplea para reformar tales normas, es una ley que recibe el calificativo de constitucional debido a su materia.

Para lo cual el mencionado autor señala: “A diferencia del sentido atributivo que se da a esta expresión cuando se examina la constitucionalidad de la ley (ley constitucional es la que se apega formal y materialmente a la constitución)... la ‘ley constitucional’, según nuestro punto de vista, es la que por naturaleza y por substancia, se refiere a la constitución, es decir que la regula o la norma jurídicamente. El vocablo ‘constitucional’ aquí no significa ‘que está conforme a’, sino ‘que se encarga de’, consagrar un cambio en la forma o expresión jurídica de la constitución, como resultado de un proceso previsto por ella misma.”²⁰

¹⁹ *Ibidem*, p. 101.

²⁰ *Ibidem*, p. 106.

De acuerdo con lo que hemos expuesto anteriormente las normas constitucionales son la expresión escrita de las decisiones políticas fundamentales, que las dotan de obligatoriedad, mientras que las leyes constitucionales reforman a las normas constitucionales; que como consecuencia tiene la misma naturaleza y función que las normas constitucionales. La diferencia entre unas y otras radica en el momento de su expedición, su objeto específico y el órgano que las emite.

En este sentido, las normas constitucionales son expedidas por el congreso constituyente cuando se redacta la constitución, teniendo por objeto dotar de coercibilidad a las decisiones políticas fundamentales, mientras que las leyes constitucionales emanan de un órgano constituido, son posteriores a las normas constitucionales ya que tienen por objeto modificarlas. Por lo que las leyes constitucionales también pueden concebirse como normas constitucionales de revisión, sólo que es preferible utilizar el término ley para evitar confusiones.

Esta diferencia nos conduce al análisis de otros dos conceptos relativos a la constitución de un Estado, los cuales son: normas constitucionales primarias o Derecho constitucional primario que originalmente conforman el texto de la constitución redactada en el congreso constituyente y las normas constitucionales secundarias o Derecho constitucional secundario que se expiden como resultado del procedimiento de reforma a la constitución escrita.²¹

Por ello las normas constitucionales primarias son originarias debido a que son resultado de las decisiones políticas fundamentales y las normas constitucionales secundarias son consecuencia de un procedimiento jurídico previsto por el texto constitucional, teniendo un doble carácter derivado, por una parte provienen de las decisiones políticas fundamentales y por otra, son resultado de las normas constitucionales primarias.

²¹ Vid. *Ibíd.*, p. 109.

Como consecuencia de lo anterior, las normas constitucionales primarias no pueden ser objeto de control de la constitucionalidad, mientras que las normas constitucionales secundarias contenidas en las leyes constitucionales sí lo son, debido a que son un acto de un órgano constituido, y por ello pueden contravenir alguna decisión política fundamental, o haber sido expedidas sin respetar el procedimiento de reforma, establecido por las normas constitucionales primarias.

1.3. Decisiones Políticas Fundamentales.

Para Schmitt, las decisiones políticas fundamentales son la esencia del concepto de constitución, es decir, la constitución misma. Como consecuencia son un acto soberano que toman los factores reales del poder. Generalmente las decisiones políticas fundamentales dentro del texto constitucional son las menos cuantitativamente hablando, pero las que cualitativamente revisten mayor importancia, puesto que en ellas se determina el ser y modo de ser del Estado.

Karl Loewenstein, señala: “La decisión conformadora más importante con la que se enfrenta una nación es la elección de su sistema político y, dentro de ese sistema, de la forma específica de gobierno bajo la cual desea vivir, en el supuesto que la voluntad constituyente del pueblo tenga la posibilidad de dicha elección y no le sea impuesto un régimen a la fuerza. Todas las constituciones presentan, pues, una decisión política fundamental, si la nación desea adoptar la monarquía constitucional o la república, el parlamentarismo o el presidencialismo.”²²

De acuerdo con lo anterior, la constitución de un Estado consiste en una decisión política fundamental, que toman los factores reales de poder (en el supuesto que la voluntad constituyente del pueblo tenga la posibilidad de dicha elección y no le sea impuesto un régimen a la fuerza), la cual consiste en la elección de su sistema político, y dentro de ese sistema la forma específica de su gobierno.

²² LOEWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, Ariel, España, 1990, p. 63.

Es importante señalar que la constitución de un Estado es resultado de una confrontación entre factores de poder, por ello es un proceso político. Lo que hacen los factores reales de poder que componen el congreso constituyente es decidir entre una alternativa u otra, lo que mueve e impulsa a estos factores reales de poder son sus aspiraciones o intereses de clase, el tipo de relaciones de poder que aspiran a concretar y a asegurar para el futuro y los objetivos fundamentales que en el orden político, económico y social pretendan alcanzar.²³

En este sentido, podemos decir que en el congreso constituyente cada factor real de poder lucha por prerrogativas y privilegios hasta donde les sea posible, esto depende del poder real que detentan, para ello llegan a acuerdos, compromisos o soluciones entre ellos, que son las decisiones políticas fundamentales, por ello la confrontación es política, y como consecuencia las decisiones que se tomen son también de naturaleza política.

Las decisiones políticas fundamentales son determinaciones que toman los factores reales de poder para establecer el ser y modo de ser del Estado, por ello se les confiere el carácter de fundamentales y las normas que las contienen son de carácter superior al resto que integran el sistema normativo, estas decisiones como mencionamos anteriormente son el resultado de la confrontación de fuerzas políticas, por lo que política es su naturaleza, independientemente de que el contenido de cada una de ellas sea político, económico, social, religioso, etc.

Miguel Covián Andrade, señala: “La constitución es una decisión política o conjunto de decisiones políticas. El ejercicio de competencias de gobierno se basa igualmente en decisiones políticas.

La diferencia entre unas y otras es que las primeras son fundamentales y las segundas no.

Es decir que la constitución es el conjunto de decisiones políticas relativas a las bases, fundamentos o cimientos del Estado. Las decisiones de gobierno se

²³ Vid. COVIÁN ANDRADE, Miguel, Teoría Constitucional, op. cit., p. 87.

refieren al funcionamiento del Estado, una vez que han sido determinadas sus estructuras básicas o fundamentos.

Las primeras se toman una vez y no se vuelven a adoptar hasta que se modifica esencialmente la existencia del Estado. Las segundas se tienen que adoptar permanentemente desde el gobierno y eventualmente, pueden cambiar en mayor o menor grado, sin rebasar los límites estructurales que han sido definidos por las primeras.

Las decisiones fundamentales son cuantitativamente menores, pero cualitativamente más relevantes que las decisiones de gobierno. Estas se toman en mayor número pero nunca alcanzan el rango substancial de las primeras.

Por último, las decisiones fundamentales son de naturaleza política y se adoptan en un marco de choque o confrontación de fuerzas. Las decisiones de gobierno son políticas por sus contenidos y por sus efectos, pero tienen que ajustarse a un marco normativo al que no pueden rebasar y al que no deben pasar por alto.

Las decisiones políticas fundamentales, aportación invaluable de Schmitt a la Teoría constitucional, en suma, definen la esencia del Estado, su “ser o modo de ser”, cómo está configurado, cómo es, o dicho en dos palabras, **su constitución**”.²⁴

Como podemos apreciar las decisiones políticas fundamentales tienen un origen y un contenido que las hace tales. La toma de éstas decisiones solamente puede hacerse por quien tiene el poder soberano para hacerlo, es decir los factores reales de poder. Y si bien la concreción normativa de tales decisiones se lleva a cabo a través de los procesos efectuados por una Asamblea Constituyente, la definición de las bases del ser estatal se verifica en el plano de la confrontación de las fuerzas que se libran entre dichos detentadores del poder, por ello decimos que la esencia de la constitución es política, no jurídica.

²⁴ *Ibidem*, pp. 90-91.

1.4. Tipo de Estado y forma de gobierno.

Una vez que quedó precisado el concepto científico de constitución, como aquel conjunto de decisiones políticas fundamentales que definen el tipo de Estado y la forma de gobierno, es decir, el ser o modo de ser del Estado, tomadas por los factores reales de poder, las cuales normalmente se expresan en normas constitucionales, cuyo propósito consiste en dotarlas de obligatoriedad y coercibilidad. Lo que analizaremos ahora son precisamente los elementos que definen la organización del poder: el tipo de Estado y la forma de gobierno.

El Estado es “la máxima forma organizada del poder político en las sociedades contemporáneas”²⁵. El elemento esencial del Estado es el poder político y éste se organiza de una manera concreta, con base en la cual se determina una situación específica relativa a sus fundamentos, a su teleología, a sus estructuras y a sus instituciones. El Estado en abstracto es en realidad un status o una situación, es decir, un tipo de organización del poder, el cual es su elemento fundamental y su materia prima.²⁶

De manera que podemos concluir que el poder político como elemento esencial del Estado, se organiza constitucionalmente en cuanto a dos aspectos: sus fundamentos y su teleología, que se refiere al tipo de Estado y sus estructuras e instituciones de gobierno que se refiere a la forma de gobierno que también se puede denominar régimen político o régimen de gobierno. Ambos elementos integran la constitución esencia del Estado.

En este sentido, Giuseppe de Vergottini señala: “Convencionalmente, por ‘forma de Estado’ se entiende el conjunto de elementos que caracterizan

²⁵ DE VERGOTTINI, Giuseppe, Derecho Constitucional Comparado, traducción de la sexta edición italiana publicada por CEDAM, Universidad Autónoma de México, México, 2004, p. 57. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1476/4.pdf>

²⁶ Vid. COVIÁN ANDRADE, Miguel, Diez estudios antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano, op. cit., p. 35.

globalmente a un ordenamiento referido en particular a las finalidades planteadas como objetivos de acción de los órganos constitucionales. Empero caen dentro de su ámbito también los consiguientes criterios relativos a la disciplina del Estado-comunidad, al papel del individuo y de los grupos y los relativos al Estado-aparato y a sus modalidades de intervención”.²⁷

Por régimen político o forma de gobierno “se entiende el complejo de instrumentos que se articulan para conseguir las finalidades estatales, y por lo tanto, los elementos que se refieren a la titularidad y al ejercicio de las funciones soberanas atribuidas a los órganos constitucionales. Desde esta perspectiva, cada forma de gobierno se encuadra en una forma de Estado más amplia que la condiciona”.²⁸ Es decir, se trata de las estructuras jurídico-políticas que permiten el cumplimiento de la teleología del poder político que se eligió previamente.

En el tipo de Estado se establecen los cimientos y objetivos de la organización del poder, lo que equivale a decir que se responde a las preguntas sobre el ¿qué? y el ¿para qué? del poder político. La elección entre democracia o autocracia, es propia de la definición del Estado, toda vez que los fundamentos y la teleología que caracterizan a cada una de estas opciones serán la base de toda la organización constitucional del poder. Entonces la democracia no es una forma de gobierno sino un tipo de Estado.²⁹

Mientras que la forma de gobierno concierne a las estructuras e instituciones que permiten la concreción de los fundamentos y la teleología del poder, es decir se refiere al ¿cómo? se organizará el tipo de Estado previamente seleccionado. De manera que la monarquía, la dictadura militar, el presidencialismo, el parlamentarismo, el régimen político representativo, entre muchas, son estructuras de gobierno no tipos de Estado.

²⁷ DE VERGOTTINI, Giuseppe, op. cit., pp. 89-90.

²⁸ Ídem.

²⁹ Vid. COVIÁN ANDRADE, Miguel, op. cit., p. 37.

Miguel Covián Andrade sostiene que existen cuatro tipos de Estado, los cuales son: a) Estado liberal burgués de Derecho, b) Estado democrático social de Derecho, c) Estado autocrático totalitario, y d) Estado autocrático autoritario. Quienes proponen la existencia de dos tipos de Estados sólo agrupan los dos primeros en las democracias y los otros dos en las autocracias, lo cual constituye un error de fondo en la falta de diferenciación de la teleología de los Estados.³⁰

Los Estados autocráticos se distinguen por la característica de que el poder se concentra en una persona, en un grupo de personas, en un órgano o en un partido, no existen límites ni control del ejercicio del poder. Por lo que respecta a las autocracias autoritarias, en éstas no se respetan los derechos sociales ni difusos, sin embargo su sistema económico es capitalista, predominando la participación privada nacional y extranjera, el poder se justifica por sí mismo y es en sí mismo el único objetivo que se persigue al ejercerlo.

El Estado autocrático totalitario se caracteriza porque en él se garantizan los derechos sociales y difusos, la economía se organiza conforme al modelo de planificación centralizada, anulando la intervención privada en los procesos económicos o reduciéndola a su mínimo nivel, su propósito es mantener el poder para transformar las bases políticas y económicas de la organización de la sociedad y la mentalidad de sus integrantes, por ello es que el Estado interviene en cada actividad del individuo. Ejemplo de lo anterior es el Estado socialista.

Los fundamentos del Estado liberal burgués de Derecho, son: la soberanía se encuentra detentada por la Nación, la elección de los gobernantes es periódica y limitada debido a que quienes los eligen son los propietarios del capital, protección de los derechos políticos y civiles, distribución de las funciones del poder político Estatal en varios órganos constituidos, límites y controles del poder, sistema de economía capitalista, protección jurídica del individuo y de su propiedad privada, no promueve la igualdad.

³⁰ Vid. *Ibíd.*, p. 50.

Mientras que los fundamentos teleológicos del Estado democrático social de Derecho, son: la soberanía se encuentra detentada por el pueblo, el sufragio es universal no depende de la posibilidad de pago de los impuestos (censitario), protección de los derechos individuales, sociales y difusos, distribución de las funciones del poder político Estatal en varios órganos constituidos, límites y controles del poder, sistema de economía mixta que implica la intervención exclusiva del Estado en áreas económicas estratégicas.

Como podemos percibir existen diferencias entre estos dos tipos de Estados, por ejemplo en el Estado liberal burgués de Derecho el valor superior es la libertad, mientras que para la socialdemocracia es la igualdad de las personas, diferencias que se perciben mejor en el cuadro que nos presenta Miguel Covián Andrade, el cual reproducimos a continuación.

Fundamentos y teleología	Estado liberal burgués de Derecho	Estado social de Derecho
Titular de la soberanía	Nación	Pueblo
Legitimidad del poder	Representativa limitada	Democrática amplia
Distribución de competencias	Entre diversos órganos constituidos	Entre diversos órganos constituidos
Teleología del poder	Libertad del individuo y seguridad de la propiedad privada	Igualdad y justicia social, como base de la libertad
Límites del poder	Entre los órganos y con relación a los gobernados	Entre los órganos y con relación a los gobernados
Controles del poder	De constitucionalidad, de legalidad, de los servidores públicos y de legitimidad	De constitucionalidad, de legalidad, de los servidores públicos y de legitimidad
Derechos de los gobernados	Individuales	Individuales, sociales y “difusos”
Sistema económico	Capitalista	Mixto con intervención exclusiva del Estado en áreas económicas estratégicas

Cuadro 1. Miguel Covián Andrade, Diez estudios antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano, p. 55

Por otra parte, la forma de gobierno, como ya señalamos, son las estructuras políticas sobre las cuales se organiza el ejercicio del poder político, por lo tanto para un mismo tipo de Estado existen diversas formas de gobierno y su elección idónea determinara la concreción de los fundamentos y la teleología de la organización del poder. Por ejemplo en las autocracias el poder puede concentrarse en un órgano, en una persona, en un partido político, de manera que las monarquías, las dictaduras, las teocracias, los fundamentalismos y los regímenes de partido único son formas de gobierno.

Para los Estados liberal burgués de Derecho y democrático social de Derecho, existen diversidad de estructuras de gobierno, por ejemplo el parlamentarismo, presidencialismo, régimen representativo, régimen semidirecto, elección por mayoría, representación proporcional, régimen federal, autonómico, central o unitario, control de la constitucionalidad concentrado o difuso, responsabilidad política y jurídica de los funcionarios públicos, entre otras.

1.5. Relaciones entre el tipo de Estado y la forma de gobierno.

Miguel Covián Andrade, estudia las relaciones entre el tipo de Estado y la forma de gobierno, las cuales agrupa conforme a dos criterios: a) Relaciones estructurales y b) Relaciones funcionales

Las relaciones estructurales consisten en que debe de existir una relación de dependencia entre el tipo de Estado y la forma de gobierno, es decir, que para la selección de cualquier forma de gobierno primeramente se tuvo que haber determinado el tipo de Estado. Una vez que el poder constituyente decide los fundamentos y la teleología del poder después se establecen sus estructuras de gobierno, debido a que éstas requieren una definición previa del tipo de Estado.

Por lo que respecta a las relaciones funcionales, éstas consisten en que debe de existir una idoneidad entre las estructuras de gobierno con el tipo de

Estado que se ha seleccionado. Cuando se establece la forma de gobierno es necesario tomar en cuenta que sus estructuras serán las idóneas para cumplir con determinados objetivos, los cuales representan la teleología del tipo de Estado.

Miguel Covián Andrade, señala: "... el respeto de la primera relación es necesario para un diseño constitucional lógico, mientras que la precisión en la segunda es indispensable para que la constitución sea funcional. Si no se seleccionan las estructuras idóneas y compatibles con los fundamentos y la teleología del tipo de Estado, aunque éste se defina previamente, en varios o en muchos de sus aspectos permanecerá vigente en el texto constitucional, pero totalmente ajeno a la realidad política, económica, social o jurídica".³¹

De acuerdo con lo anterior podemos concluir, que para que se cumplan con los fundamentos y la teleología de la organización del poder es necesaria la selección adecuada de las estructuras de gobierno. Si bien es cierto que a un mismo tipo de Estado pueden corresponder diversas estructuras de gobierno, éstas deben de ser las idóneas, ya que sirven como medios para lograr los fines planteados. Por lo que si no se seleccionan correctamente o si no son compatibles con el tipo de Estado, el ejercicio del poder puede manifestarse en términos contrarios a los previstos en las normas constitucionales.

1.6. Conceptos de Soberanía y Autonomía.

Otro de los conceptos fundamentales para la comprensión de nuestro tema lo es el concepto de soberanía, el cual se concibe desde dos perspectivas: jurídica o formal y política o real. Antes de pasar al estudio de estas teorías es importante señalar que el termino soberanía surge a partir de estudios teóricos que sobre el tema se llevaron a cabo durante el medievo, sin embargo no debemos confundir que una cosa es el inicio de la discusión teórica de la soberanía y el acuñamiento de este término y otra muy diferente es el surgimiento del fenómeno como tal.

³¹ *Ibidem*, p. 42.

El estudio del periodo medieval en lo que compete a la lucha del poder soberano es importante para entender la esencia de la soberanía. Los señores feudales trataban de conquistar el poder de sus vecinos para lograr su preponderancia en un territorio cada vez mayor, produciendo así disputas y confrontaciones por el control de espacios físicos de poder en los que más de un conde, duque o rey luchaba por ejercer dominio por encima de los otros, al mismo tiempo y en el mismo lugar, con pretensiones de supremacía.

Es decir, en esencia la soberanía más que un concepto teórico abstracto es un fenómeno real y concreto, cuyo principal atributo se encuentra en la lucha por el poder político. Sin embargo tenemos que aclarar que no se trata de cualquier grado de poder político, sino que es un poder cualitativamente y cuantitativamente superior, en relación con otros centros de poder y por lo tanto es capaz de imponer sus decisiones, sencillamente porque tiene la fuerza para ello.

Ahora bien, para la teoría jurídica la soberanía reside en el pueblo porque así está determinado en la constitución, pero la ejerce en la práctica por un acto de delegación a sus representantes, de manera que cada órgano del Estado es soberano, sea federal, local o municipal, y es depositario de una porción de la soberanía del pueblo, la cual ya no pertenece a éste para efectos prácticos sino que es ejercida por éstos órganos en el ámbito de sus respectivas competencias.

En este sentido Miguel Covián Andrade, señala: "... la soberanía jurídica es teóricamente un mero concepto, o peor aún un simple vocablo, al que se puede dar el contenido y el significado caprichoso que se quiera. En cuanto a un sentido práctico, la afirmación de que la soberanía reside en el pueblo y de que éste es su único titular, queda reducida a la nada, en tanto realmente lo que se ha hecho es arrancarla de manos del pueblo para entregarla a los titulares del Estado, quienes la ejercen en el terreno de los hechos."³²

³² COVIÁN ANDRADE, Miguel, Teoría Constitucional, op. cit., p. 120.

Uno de los autores partidarios de la teoría jurídica de la soberanía, lo es Felipe Tena Ramírez, el cual sostiene que la soberanía es "... la facultad absoluta de autodeterminarse, mediante la expedición de la ley suprema, que tiene la nación".³³ En este orden de ideas podemos decir que la soberanía no es una facultad que es otorgada por una ley, sino que se trata de una lucha por el poder, tal como lo señalaremos a continuación.

La teoría política señala que la soberanía es una realidad, un fenómeno político que consiste en la disputa por el poder entre dos o más sujetos los cuales tratan de situarse en posición hegemónica sobre sus contendientes. Su esencia es política, aunque su situación puede expresarse jurídicamente, con el propósito de dotar obligatoriedad a una situación fáctica concreta. Entonces soberanía implica supremacía y por lo tanto, el poder soberano es el poder superior a todos los demás, situación que no puede derivar de normas constitucionales.

"En tanto problema real, cuya esencia es la lucha violenta o pacífica por alcanzar el poder superior a los demás, la disputa por la soberanía se percibe claramente cuando sobre un mismo espacio territorial y al mismo tiempo, dos o más poderes tratan de ejercer hegemonía, sin que esto implique la anulación de todos los factores de poder que se enfrentan entre sí. La manifestación inmediata de esa superioridad es la constitución del Estado, es decir, de los fundamentos y la teleología de la organización del poder, así como de sus estructuras e instituciones de gobierno específicas."³⁴

El poder soberano sea que este radique en un individuo, en un grupo político, en una clase social, o en una pluralidad de factores, decide la constitución del Estado. Como características de la soberanía podemos señalar que es originaria ya que no deriva de otro poder, ni de una norma jurídica, sino de su

³³ TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, trigésima séptima edición, Porrúa, México, 2005, p. 19.

³⁴ COVIÁN ANDRADE, Miguel, Diez estudios antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano, op. cit., p. 63.

fuerza real que lo hace superior a los demás, es ilimitada debido a que puede decidir lo que quiera y cuando quiera sobre un determinado espacio territorial el cual abarca hasta donde ese poder es capaz de sobreponerse a los demás.

Ahora bien, la autonomía se identifica con la atribución de expedir leyes o normas jurídicas propias, tal como señala Felipe Tena Ramírez "... facultad restringida de darse su propia ley que posee cada uno de los Estados de la Federación".³⁵ De acuerdo con lo anterior un órgano autónomo es aquel que puede regularse normativamente por sí mismo. Sin embargo actualmente autonomía significa la capacidad legal de un órgano, organismo, institución o de un ente público en general, de ejercer una competencia misma que le confieren las normas jurídicas sin interferencia de otro órgano o de otra institución.

En este sentido, Miguel Covián Andrade sostiene: "Autonomía consiste en la capacidad de un órgano o de un organismo para actuar y tomar determinaciones sin la interferencia ni el condicionamiento de otro, independientemente de su jerarquía normativa, o de su fuerza real. La autonomía es un modo de hacer 'algo', o de actuar, cuya esencia no consiste en la independencia, ni en la separación, sino en la integración y en pertenencia a una estructura o a un régimen de gobierno, pero sin que esto implique que un órgano pueda inferir en lo que hace otro."³⁶

Por consiguiente la autonomía es sólo un modo de hacer cuyo contenido es la competencia, entendida como aquel conjunto de facultades y atribuciones que un órgano o una entidad puede ejercer por disposición de las normas constitucionales y de las leyes. La competencia puede ser política, administrativa, gubernativa, de gestión, constitucional, legislativa, judicial, económica, etc. Esto significa que el contenido de la autonomía, es decir, su competencia puede integrarse por atribuciones y responsabilidades muy variadas.

³⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe, op. cit., p. 19.

³⁶ COVIÁN ANDRADE, Miguel, op. cit., p. 66.

En este sentido es importante señalar que la autonomía no es soberanía, porque toda competencia tiene límites y porque un órgano autónomo sólo puede actuar cuando las normas jurídicas se lo permiten. Por tal motivo el Gobierno de la República, el Congreso Federal, la Suprema Corte y los órganos constituidos locales, son autónomos ya que ejercen sus respectivas atribuciones sin interferencia de otro órgano. La autonomía tampoco es no pertenencia a una estructura, porque puede haber instituciones que forman parte de un órgano de gobierno y que tienen competencia autónoma como por ejemplo el ISSSTE.

La esencia de la autonomía es jurídica, debido a que solo las normas constitucionales y las leyes establecen cuándo una competencia, es ejercida por un órgano sin interferencia de otro. La competencia también es de naturaleza jurídica, porque ninguna entidad o institución, puede ejercer atribuciones con autonomía que no hayan sido conferidas a sus órganos u organismos por las normas jurídicas correspondientes.

1.7. Poder constituyente y órganos constituidos.

Íntimamente ligado a la soberanía se encuentra el poder constituyente, ambos son términos que se implican e incluso puede decirse que se funden en uno solo. Un poder soberano es sin duda un poder constituyente. Como mencionamos anteriormente la soberanía es un poder superior, respecto al de otros centros o factores de poder a los cuales les disputa la supremacía. Pues bien, esa supremacía política se traduce en la posibilidad de determinar el ser y modo de ser de un Estado.

Al máximo poder político en potencia se le conoce como poder soberano. En el momento mismo en que éste se manifiesta en acto, es decir, en la toma de decisiones políticas fundamentales que habrán de definir los principios esenciales del ser estatal, se le conoce como poder constituyente. Así soberanía y poder constituyente son términos equivalentes, sólo que en un momento distinto.

La esencia del poder constituyente es política, no es un simple concepto teórico, y al igual que sucede con la soberanía, sería un grave error considerar a éste como un simple fenómeno jurídico, lamentablemente este es el tratamiento que se le ha dado al tema, sobre todo en nuestro país. El concepto de poder constituyente se concibe desde dos perspectivas: jurídica y política.

La teoría jurídica sostiene que el poder constituyente es el único capaz de crear la constitución, su función se limita entonces nada más a esto último. Luego una vez creada la constitución, ese poder con todo y su calidad soberana se subsume en la constitución misma, la cual adquiere en adelante la supremacía y al parecer la soberanía. Posterior a la creación de la constitución este poder constituyente desaparece pues en adelante cualquier manifestación de la soberanía únicamente podrá llevarse a cabo mediante las vías y los procedimientos legales previstos en la constitución.

En este sentido Felipe Tena Ramírez sostiene: “Cronológicamente el constituyente precede a los poderes constituidos; cuando aquél ha elaborado su obra, formulando y emitiendo la Constitución, desaparece del escenario jurídico del Estado, para ser sustituido por los órganos creados”.³⁷

Quien defiende esta postura de que el poder constituyente una vez creada la constitución desaparece, no se ha percatado de lo que ello implica. Si se afirma que el poder constituyente se extingue una vez cumplida su misión creadora, se tendría que admitir que la soberanía desaparece con él, pues como señalamos soberanía y poder constituyente son conceptos que se implican. Luego entonces, en ese Estado ya no hay soberanía únicamente poderes constituidos.

Sin embargo la teoría jurídica no desaparece a la soberanía sino que simplemente dice que la misma será ejercida por los poderes constituidos (traslado de la soberanía a los órganos constituidos). Esto en realidad quiere decir

³⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe, op. cit., p. 13.

que el poder soberano sólo formalmente se encontrara en el pueblo, pues quienes tomarán las decisiones, de ahora y para siempre serán los gobernantes. Este razonamiento se deriva de una postura que concibe al poder constituyente simplemente como un concepto jurídico al que se le puede eliminar fácilmente.

La teoría política sostiene que el poder constituyente es una fuerza real capaz de decidir el ser o modo de ser del Estado, es decir, la fuerza política que crea la constitución. El poder constituyente es antes que otra cosa, algo real, no formal; algo político, no jurídico; algo esencial, no procedimental. Poder constituyente y soberanía son lo mismo, la misma fuerza suprema expresada, concebida y percibida en momentos distintos.

En este sentido, Schmitt sostiene lo siguiente: “Poder constituyente es la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo. De las decisiones de esta voluntad se deriva la validez de toda ulterior regulación legal-constitucional”.³⁸

La fuerza o voluntad política a la que Schmitt considera capaz de decidir cual habrá de ser la constitución del Estado, es “constituyente” porque determina la estructura política del Estado. De manera que el poder constituyente tiene que ser soberano, sin que esto signifique que alguna persona o norma le confiera ese atributo. De hecho, ser soberano es un supuesto real y fundamental para operar como constituyente y ser constituyente es resultado de la calidad de soberano.

Cuando el poder constituyente recae en el pueblo está imposibilitado para decidir de manera directa, razón por la cual lo hace por medio de representantes reunidos en un congreso que recibe el calificativo de constituyente. Por ello es importante tener en cuenta la distinción entre poder constituyente y congreso constituyente, la cual consiste en la existencia entre la esencia y la forma.

³⁸ SCHMITT, Carl, op. cit., pp. 123-124.

Es precisamente esta diferencia la que no contempla la teoría jurídica cuando sostiene que el poder constituyente, una vez emitida la constitución desaparece para ser sustituido por los poderes constituidos. Ya que lo que realmente desaparece es el congreso constituyente toda vez que en calidad de órgano representativo ha realizado su labor. Sin embargo, el poder constituyente, no desaparece, sino al contrario se apresta para aplicar y hacer prevalecer la estructura político-constitucional que ha elegido en uso de su soberanía.

Miguel Covián Andrade señala: “Los factores reales de poder en las palabras de Lassalle, la fuerza que está en condiciones de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la existencia política en términos de Schmitt, no se extinguen, sino transitan de un estado activo a uno pasivo o latente, no perceptible, como ocurre con cualquier fuerza, hasta que se vuelve a manifestar”.³⁹

Las características del poder constituyente son las siguientes: originario, de naturaleza política, ilimitado, inmediato, inalienable e imprescriptible. Es originario en virtud de que no proviene de ninguna norma que lo conforme o lo autorice a actuar. Es de naturaleza política porque es una fuerza real que actúa y no un órgano facultado por las leyes para hacerlo. Es ilimitado porque puede tomar las decisiones políticas fundamentales que él determine sin sujeción a otro poder que lo condicione. Es inmediato ya que su voluntad es expresada en determinados actos por él y no en nombre de él.

El poder constituyente es inalienable en virtud de que no puede delegarse. El poder constituyente es una fuerza tan real como su manifestación, quien lo ejerce es quien lo detenta y si lo entrega no lo tiene más, independientemente de cualquier consideración formal-normativa. El poder constituyente “está”, “radica”, no “debe estar” o “debe radicar”.⁴⁰ La imprescriptibilidad consiste en que mientras

³⁹ COVIÁN ANDRADE, Miguel, Teoría Constitucional, op. cit., p. 155.

⁴⁰ Vid. *Ibidem*, p. 159.

alguien sea su detentador lo podrá ejercer una y otra y muchas veces más toda vez que quiera hacerlo.

Ahora bien, por lo que respecta a los órganos constituidos éstos son órganos autónomos que ejercen funciones de gobierno en sentido amplio, esto es, creación de leyes, aplicación general de éstas, y aplicación de ellas en casos concretos, dotados de una competencia jurídica por definición limitada, derivada directamente de la constitución, dentro de la cual actúan como instancia definitiva y en cuyo ejercicio no se produce intervención alguna de otras instancias de poder, en relación a las cuales ellos estén subordinados.⁴¹

La competencia de los órganos constituidos se encuentra establecida en las normas constitucionales, ésta podrá ser por materia, por ámbito territorial o por ambas, y está condicionada por las decisiones políticas fundamentales. Es importante precisar que todo órgano constituido es autónomo, identificar la esfera competencial del órgano equivale a conocer específicamente lo que puede hacer y los atributos de los que está dotado.

Los órganos constituidos tiene las siguientes características: son derivados, no se explican por sí mismos, son de naturaleza jurídica y están sujetos a límites. Son derivados porque provienen de la constitución; no se explican por sí mismos en razón de que sólo se pueden explicar en función directa de las decisiones políticas fundamentales, las cuales son su base y origen; son de naturaleza jurídica en virtud de que su diseño se establece en las normas constitucionales y se desarrolla en las leyes; y están sujetos a límites porque solo pueden actuar dentro de su competencia.

En este apartado es importante hacer mención de los organismos constitucionales autónomos, los cuales son instituciones o entidades a las que se les asigna una competencia especializada que han dejado de ejercer los órganos

⁴¹ Vid. *Ibíd.*, p. 175.

constituidos o que no estaban consideradas antes en las normas constitucionales. Competencia que realizan de manera autónoma, es decir, sin interferencia de otro órgano o institución. La diferencia entre los órganos constituidos y los organismos constitucionales autónomos es que éstos últimos no ejercen atribuciones de gobierno en sentido amplio (gobierno, legislación e impartición de justicia).

Por ejemplo, el ISSSTE y PEMEX son entidades autónomas, pero no son órganos constituidos, entre otras razones, porque ambos actúan dentro de la esfera competencial de un órgano constituido que es el gobierno federal.

Ahora bien, para el estudio de nuestro tema es importante mencionar que los órganos constituidos no pueden realizar actos que contradigan, anulen o modifiquen el contenido y la eficacia de las decisiones del poder constituyente. De manera que es necesario saber cuáles son los actos de naturaleza constituyente y actos de incidencia constituyente, ya que si conocemos éstos podemos entender las condiciones en que deben actuar y los límites a que deben sujetarse los órganos constituidos al ejercer sus atribuciones

“Los actos de naturaleza constituyente son los que por definición sólo puede realizar el poder constituyente y nunca los órganos constituidos, so pena de exceder el ámbito de su competencia. Estos actos están directamente relacionados con el ser o modo de ser político del Estado, lo que equivale a decir con sus decisiones políticas fundamentales (su constitución), Así la creación de una constitución (en el sentido científico del término), su revisión, su adición, su reelaboración total, son actos de naturaleza constituyente, en tanto determinan las decisiones políticas fundamentales o bien, las modifican”.⁴²

El concepto de actos de incidencia constituyente es elaborado por Miguel Covián Andrade, al sostener: “Son actos de ‘incidencia constituyente’ todos los que por su contenido, alcances o efectos, inciden en la creación, revisión, eficacia

⁴² *Ibidem*, pp. 164-165.

o cumplimiento de las decisiones políticas fundamentales (esto es, de la constitución). Obviamente, algunos de estos actos por definición, son también actos de naturaleza constituyente (adopción y modificación de las decisiones políticas fundamentales) y por ende, sólo pueden ser realizados con intervención del poder constituyente”.⁴³

Como mencionamos anteriormente los órganos constituidos actúan conforme a los límites que establece la ley, ejerciendo las atribuciones correspondientes a su competencia y respetando los límites de ésta, por lo tanto sus actos son jurídicos de ejecución. Ahora bien estos actos de ejecución pueden ser a la vez de incidencia constituyente, por lo tanto deben de realizarse con intervención del poder constituyente para ser legítimos y no sólo legales.

Por lo tanto, los órganos constituidos no pueden llevar a cabo actos de naturaleza constituyente (creación, revisión o reelaboración total de la constitución) debido a que éstos únicamente los puede realizar el poder constituyente, mientras que los actos de incidencia constituyente tienen que ser realizados con la intervención del poder constituyente debido a que inciden en las decisiones políticas fundamentales, es decir, en la constitución del Estado.

Entonces podemos decir que las decisiones políticas fundamentales que determinan el ser y modo de ser del Estado son el límite constitucional que no pueden traspasar y el ámbito en el cual no pueden penetrar los órganos constituidos en el ejercicio de sus facultades, obligándolos a actuar dentro de la constitución. De ahí la importancia de conocer el concepto de actos de incidencia constituyente, porque podemos saber cuáles son los actos que necesitan la confirmación del poder constituyente para que sean legítimos y no solo legales.

⁴³ *Ibidem*, p. 165.

1.8. Concepto de Revisión Constitucional.

Según el Diccionario de la Lengua Española, el término revisar tiene las siguientes acepciones: a) Ver con atención y cuidado; b) Someter algo a nuevo examen para corregirlo, enmendarlo o repararlo; c) Actualizar (poner al día).⁴⁴ De manera que podemos decir que la revisión implica un examen o análisis detallado que se lleva a cabo sobre una determinada cuestión o cosa con el propósito de corregir su funcionamiento o resultado, o bien para obtener una comprobación certera de su funcionamiento.

Ahora bien, la palabra reformar tiene los siguientes significados: a) Volver a formar, rehacer; b) Modificar algo, por lo general con la intención de mejorarlo; c) Enmendar, corregir la conducta de alguien, haciendo que abandone comportamientos o hábitos que se consideran censurables.⁴⁵ Entonces, reformar se refiere a mejorar o enmendar una circunstancia o cosa que está equivocada, o que no es conveniente. Las reformas se plantean como solución para modificar algo que se considera que debe ser corregido, ya sea porque no funciona o está errado, o porque resulta insatisfactorio o no se adapta a las nuevas realidades.

Por otra parte el término modificar significa: a) Transformar o cambiar algo mudando alguna de sus características; b) Dar un nuevo modo de existir a la sustancia material; c) Determinar, restringir o complementar un segmento lingüístico; d) Limitar, determinar o restringir algo a cierto estado en que se singularice y distinga de otras cosas; e) Reducir algo a los términos justos, templando el exceso o exorbitancia.⁴⁶ Por lo tanto podemos decir que modificación implica un cambio o alteración variando las características o cualidades de una cosa.

⁴⁴ <http://www.filosoficas.unam.mx/~bib/rae.html>. 28 de septiembre de 2018. 09:00 A.M.

⁴⁵ Ídem.

⁴⁶ Ídem.

Es importante mencionar que en el presente trabajo de investigación empleamos los términos reforma, revisión o modificación de manera indistinta. Algunos doctrinarios diferencian entre reforma y revisión, señalando que lo primero implica cambiar la forma y lo segundo revisar el contenido. Sin embargo, como mencionamos anteriormente la revisión implica realizar un análisis cuidadoso sobre una determinada cuestión o cosa con la intención de corregir su funcionamiento o resultado, razón por la cual utilizamos los términos de manera indistinta.

En algunos países como son Italia y España, se emplea el término “revisión constitucional”, inclusive la constitución de Irlanda señala en su artículo 46 “Cualquier disposición de esta Constitución podrá ser enmendada, ya sea a modo de variación, adición, o derogación, en la forma dispuesto en este artículo”⁴⁷, como se puede advertir emplean el término enmienda para referirse al acto mediante el cual cambian una disposición constitucional.

La constitución española en su artículo 166 sostiene: “La iniciativa de **reforma** constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87”, mientras que su artículo 168 señala “Cuando se propusiere la **revisión** total de la Constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo Segundo, Sección 1ª del Título I, o al Título II...”⁴⁸, como se observa se emplean los términos de manera indistinta. En este sentido podría decirse que el género es la modificación constitucional y que las especies son la sustitución, la supresión o la adición de los preceptos que están vigentes.

Una vez que hemos estudiado el concepto de revisión, pasemos al análisis del concepto de revisión o reforma constitucional, en este sentido Jorge

⁴⁷ http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/ireland/irelnd-s.htm
28 de septiembre de 2018. 11:22 A.M.

⁴⁸ <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>. 29 de septiembre de 2018. 10:00 A.M.

Carpizo señala “La reforma constitucional es el mecanismo formal que la propia Constitución establece para su modificación o alteración. Este procedimiento debe ser más complicado que el que se sigue para cambiar la norma ordinaria, debido a la supremacía del precepto constitucional y a la necesidad de que la ley fundamental guarde alguna estabilidad.”⁴⁹

Ahora bien, de acuerdo con los conceptos estudiados anteriormente como son constitución, normas constitucionales, poder constituyente y órganos constituidos, podemos elaborar un concepto de revisión constitucional partiendo de los mismos. El procedimiento de revisión constitucional implica la modificación de la esencia del Estado, por ello es indispensable distinguir entre la reforma de la constitución-esencia y la reforma de las normas constitucionales, entendidas como la expresión jurídica de las decisiones políticas fundamentales.

Reformar la constitución implica la variación de la esencia del Estado. Cambiar las normas constitucionales solamente significa modificar la expresión jurídica de esa esencia del Estado, esto es de su constitución.⁵⁰ Entonces, la revisión o reforma constitucional tiene como objetivo modificar ya sea la esencia del Estado o únicamente modificar la expresión jurídica del mismo sin alterar en lo mínimo decisiones políticas fundamentales, se lleva a cabo mediante un procedimiento dificultado con la intervención de órganos constituidos, y en algunos casos empleando la participación del electorado vía referéndum.

⁴⁹ CARPIZO, Jorge, La Reforma Constitucional en México. Procedimiento y Realidad, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4689/6040>. 29 de septiembre de 2018. 11:27 A.M.

⁵⁰ COVIÁN ANDRADE, Miguel, Teoría Constitucional, op. cit., p. 183

CAPÍTULO 2

PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

2.1. Procedimiento legislativo ordinario.

El procedimiento legislativo ordinario es aquel conjunto de actos encaminados a la formación de leyes. En este sentido Jorge Madrazo señala lo siguiente: “Llámesese también proceso legislativo (nosotros preferimos reservar la expresión proceso para la actividad propiamente jurisdiccional), o proceso de formación de la ley. Entiéndase por tal la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos del gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto.”⁵¹

Entonces, el procedimiento legislativo ordinario consiste en una secuencia de actos jurídicos necesarios para la formación de leyes, este procedimiento comprende el debate y aprobación de leyes ordinarias. El procedimiento legislativo ordinario en nuestro país se encuentra regulado en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Existen seis etapas del proceso legislativo, las cuales son: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de vigencia.

Iniciativa.

Es el acto por medio del cual se somete a consideración del Congreso un proyecto de ley. El artículo 71 de nuestra constitución establece a quien compete el derecho a iniciar leyes, el cual señala lo siguiente:

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

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;
- III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y

⁵¹ MADRAZO, Jorge, Procedimiento Legislativo, Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1984, p. 241.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1174/9.pdf>

IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes...”

Además el artículo en comento sostiene que el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones, el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales.

Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas. **No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución.**

Discusión.

Es el acto por medio del cual las cámaras consideran si las iniciativas deben o no ser aprobadas. El artículo 72 de nuestra constitución establece que todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se

pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara. “A la Cámara donde inicialmente se discute un proyecto de ley suele llamársele Cámara de origen; a la otra se le da el calificativo de revisora”.⁵²

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

En el supuesto de que un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para efectos de que realice las observaciones correspondientes.

En caso de que las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos correspondientes.

⁵² GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, quincuagésima tercera edición, Editorial Porrúa, México, 2002, pp. 54-55.

Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

Aprobación.

Es el acto por virtud del cual las cámaras aceptan un proyecto de ley. El artículo 72 de nuestra Constitución señala que aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

Sanción.

Consiste en la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo.

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

Publicación.

Es el acto por medio del cual la ley aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deban cumplirla, dicha publicación se lleva a cabo en el Diario Oficial de la Federación.

2.2. Procedimiento de revisión constitucional previsto en el artículo 135 constitucional.

El procedimiento de revisión constitucional en México, se encuentra regulado en el artículo 135 de su constitución, el cual por su importancia transcribimos literalmente a continuación.

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

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

De lo anterior podemos decir, que el procedimiento de reforma o revisión constitucional en nuestro país compete al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados de la República y de la Ciudad de México. El Congreso de la Unión, a través de cada una de sus dos cámaras, aprueba por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, las reformas y éstas a su vez son aprobadas por la mayoría absoluta (la mitad más uno) de las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México. El procedimiento comprende las siguientes etapas:

1. Se presenta la iniciativa de reforma constitucional por quienes tienen facultad de iniciativa de presentar leyes o decretos.
2. Se presenta la iniciativa ante el Pleno de la cámara de origen y se turna a comisiones.
3. La o las comisiones de turno estudian el asunto y elaboran y aprueban el dictamen correspondiente.
4. Se presenta el dictamen ante el Pleno de la cámara de origen.
5. Lectura, discusión, en su caso, aprobación en la cámara de origen del proyecto de decreto de reforma constitucional. Se remite a la Colegisladora la minuta correspondiente.
6. Se presenta la minuta con proyecto de decreto de reforma constitucional ante el pleno de la cámara revisora.
7. Se turna a comisiones para efectos de su estudio y dictamen.
8. La o las comisiones dictaminadoras analizan, discuten y aprueban el dictamen correspondiente.
9. Presentación del dictamen ante el pleno de la cámara revisora.
10. Se discute y aprueba, en su caso, el proyecto. En caso de observaciones con desechamiento total o parcial por la cámara revisora, se devolverá el proyecto a la cámara de origen, quien a su vez podrá aprobarlo u observarlo total o parcialmente.
11. Se remite la minuta con proyecto de decreto a los congresos locales de los estados de la república y de la Ciudad de México, para su aprobación.
12. Las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México aprueban o no la minuta, siguiendo al efecto el procedimiento y las formalidades que establezca su constitución y leyes reglamentarias locales, específicamente para las reformas a la Constitución General de la República.
13. Remiten su acuerdo, aprobatorio o no, a alguna de las cámaras del Congreso de la Unión.
14. La cámara que cuente con el número de acuerdos aprobatorios suficientes de las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México (la mitad más uno) hará el cómputo y declaratoria de Reforma Constitucional.

15. La cámara revisora de la Declaratoria de Reforma Constitucional, aprueba ésta y remite el asunto al Ejecutivo para efectos de su publicación.

16. El Poder Ejecutivo publica la reforma constitucional aprobada por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados.⁵³

Como podemos observar, el procedimiento de reforma constitucional en nuestro país se encuentra regulado por el artículo 135 constitucional, el cual no señala límites expresos al poder revisor (que como ya señalamos esto no significa que no existan); además en dicho procedimiento no se señalan de manera concreta quienes son los sujetos facultados para presentar una iniciativa de reforma constitucional y la denominación del acto mediante el cual se cambian las normas constitucionales, aplicándose las normas relativas al procedimiento legislativo federal, establecidas en los artículos 70 y 71 de la constitución.

De lo anterior podemos decir que el sistema de reforma o revisión constitucional previsto en nuestra constitución, no se diseñó de manera completa, al aplicar normas del procedimiento legislativo federal, que desde nuestra perspectiva no es correcto ya que la expedición y modificación de leyes se realiza mediante un procedimiento legislativo ordinario mientras que el que se aplica para reformar la constitución es extraordinario, por lo que cada uno debe tener sus propias estructuras normativas.

2.3. Naturaleza del órgano de revisión constitucional.

En el capítulo uno del presente trabajo, abordamos el tema relativo al poder constituyente y órganos constituidos señalando que el poder constituyente es una fuerza real capaz de decidir el ser o modo de ser del Estado, es decir, la fuerza política que crea la constitución. Mientras que los órganos constituidos son órganos autónomos que ejercen funciones de gobierno en sentido amplio, dotados de una competencia jurídica por definición limitada, derivada directamente de la

⁵³ <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/pront/8reform.pdf>. 25 de marzo de 2018. 09:30 P.M.

constitución, dentro de la cual actúan como instancia definitiva y en cuyo ejercicio no se produce intervención alguna de otras instancias de poder.

Entonces, para poder determinar la naturaleza jurídica del órgano revisor de la constitución, es necesario recordar las características del poder constituyente y de los poderes constituidos, ya que solo existen dos posibilidades, el poder que revisa el texto constitucional, o se trata de un poder constituyente o de un poder constituido.

PODER CONSTITUYENTE	PODERES CONSTITUIDOS
Originario	Derivados
Su naturaleza y el fundamento de sus determinaciones son políticos.	Su naturaleza y el fundamento de sus actos son jurídicos.
No sujeto a límites	Sujeto a límites constitucionales y legal-secundarios.
Soberano	Autónomos

Cuadro 2. Miguel Covián Andrade, Teoría Constitucional, p. 188

Ahora bien, para poder ubicar al órgano revisor de la constitución en cualquiera de estas dos opciones, analizaremos sus características. El órgano así como el procedimiento que se emplea para modificar la constitución se encuentran estructurados, establecidos y reglamentados en la propia constitución; por lo tanto podemos decir que se trata de un poder constituido, toda vez que deriva o se establece con base en decisiones políticas fundamentales, las cuales explican su existencia y regulan los procedimientos de revisión.

Por lo que respecta a su naturaleza podemos decir que la estructura del órgano revisor, el procedimiento que se aplica y los límites de su actuación se encuentran determinados en normas constitucionales, éste poder no toma sus decisiones en uso de la fuerza que detenta, sino que las toma en ejercicio de las facultades y atribuciones jurídicas de las cuales está dotado. Por lo tanto podemos decir que se trata de un poder constituido, ya que el fundamento de sus actos son

jurídicos, debido a que se encuentra inserto en un marco constitucional que determina el procedimiento que debe observar y los límites que debe respetar.

Por lo que hace a que si el órgano revisor de la constitución está sujeto a límites o no, recordemos que en el capítulo anterior analizamos algunos procedimientos de reforma constitucional, en los cuales como es el caso de Portugal, se señalan límites claros y expresos, temporales y materiales que condicionan la actuación del poder revisor. Sin embargo también existen constituciones las cuales no establecen límites expresos, ni sujetan su actuación a condición alguna, salvo la observancia del procedimiento de reforma.

En el supuesto de que no se señalen límites expresos al poder revisor, no quiere decir que estos límites no existan. Si analizamos con cuidado los casos en que se señalan límites expresos, encontramos que éstos consisten en no reformar las decisiones políticas fundamentales. Ahora bien, el poder revisor es un poder derivado que se integra a partir de decisiones políticas fundamentales previas a él. Por lo tanto, los límites al poder revisor son las decisiones políticas fundamentales que determinan el ser y modo de ser del Estado, aun cuando el propio texto de la constitución no los establezca literalmente.

En este sentido, Miguel Covián Andrade señala: “El poder revisor tiene una competencia, la que en tanto tal, es por definición limitada, consistente en lo siguiente: *está facultado limitativamente en forma expresa (en el texto constitucional) o implícita (aunque el texto constitucional no le señale sus límites, éstos existen en función de su naturaleza de poder constituido), para modificar en el fondo y en la forma, normas constitucionales exclusivamente, sin alterar, ni afectar, ni tocar, ni obstruir en lo mínimo, decisiones políticas fundamentales.*”⁵⁴

De acuerdo con lo anterior, decimos que los límites del poder revisor son las decisiones políticas fundamentales, por lo tanto lo que no puede cambiar el poder revisor es la constitución del Estado, sino solo las normas constitucionales, siempre y cuando no se altere ni afecte en lo mínimo las decisiones políticas

⁵⁴COVIÁN ANDRADE, Miguel, Teoría Constitucional, op. cit., p. 201.

fundamentales, entonces no es un poder constituyente sino un poder constituido sujeto a límites señalados expresa o implícitamente en la constitución.

Ahora bien, por lo que toca a la última característica, si el poder revisor de la constitución es soberano o autónomo, es importante decir que la soberanía no se sujeta a límites materiales ni formales, porque de lo contrario no sería soberanía. Si no es soberano tampoco puede ser constituyente, porque la fuerza real para constituir es consecuencia directa de la soberanía. Por lo tanto el poder revisor como órgano constituido sujeto a límites expresos o implícitos señalados en la constitución, es autónomo no soberano.

La autonomía del órgano revisor de la constitución radica en que éste ejerce sus facultades sin interferencia de ningún otro órgano, actúa dentro de su esfera competencial únicamente constreñido por las normas y procedimientos jurídicos que lo dotan de esa competencia y regulan su ejercicio. Entonces, el poder revisor de la constitución previsto en el artículo 135 de nuestra constitución, se trata de un poder constituido, derivado, de naturaleza jurídica, limitado, y autónomo, que nada tiene que ver con un “poder constituyente permanente”.

2.4. Conceptos de decreto y ley.

Para la adecuada comprensión de nuestro tema es necesario conocer los conceptos de decreto y ley, ya que en nuestro país las reformas constitucionales son promulgadas en forma de decretos, término que en este apartado veremos si es adecuado para denominar al acto jurídico mediante el cual se modifica la constitución. El artículo 70 constitucional se limita a decir que toda resolución del congreso tendrá el carácter de ley o decreto, sin especificar las diferencias, por lo que estudiaremos el concepto de cada uno de ellos.

Decreto

La palabra decreto, ha sido utilizada para referirse a cualquier tipo de manifestación política por parte de los detentadores del poder, sin embargo la

denominación que la ciencia jurídica le ha dado es para señalar la forma que recibe la disposición jurídica que contiene manifestaciones políticas del Jefe de Estado o del Ejecutivo. Entonces, decreto es la decisión de una autoridad sobre la materia en que tiene competencia. Suele tratarse de un acto administrativo llevado a cabo por el Poder Ejecutivo, con contenido normativo reglamentario y jerarquía inferior a las leyes. Es un acto típico de un gobierno, en tanto orden concreta, o aplicación específica de una norma general a un caso particular.

Magdalena Aguilar y Cuevas, en este sentido señala: “Decreto es toda resolución o disposición de un órgano del Estado, sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocida por las personas a las que va dirigido.”⁵⁵

Entonces, el decreto es un acto concreto de gobierno cuyo fundamento es una norma general, es una orden que debe basarse en normas generales. Por ejemplo en nuestro país un decreto expropiatorio se fundamenta en las normas constitucionales aplicables y en la ley federal de expropiación. En este orden de ideas podemos decir que la constitución no se cambia por decreto de gobierno, es decir por una orden, sino mediante un procedimiento legislativo extraordinario previsto en el artículo 135 constitucional.

Ley

La ley es un cuerpo de reglas decretadas, acostumbradas y reconocidas por una comunidad como obligatorias. Es una norma jurídica por la que el Estado se dirige a sus gobernados para fijar los límites de lo permitido pues es una cualidad de toda ley en sentido material el poner límites a la libertad personal en general y a la propiedad en especial. Desde un punto de vista puramente formal es lo acordado por los órganos legislativos competentes dentro del procedimiento

⁵⁵ AGUILAR Y CUEVAS, Magdalena, Decreto, Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit. p. 35. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1174/9.pdf>

legislativo prescrito. Dentro del derecho positivo mexicano la ley debe ser justa, bilateral, general, obligatoria y coercitiva.⁵⁶

Entonces, ley es el acto final y resultante de un procedimiento legislativo por parte de la Asamblea Parlamentaria (ordinario o extraordinario), que comienza con la fase de iniciativa, luego con las fases de discusión y aprobación, para finalizar con la fase de publicación, cuyos contenidos normativos deberán ser abstractos, generales, impersonales y permanentes, y, simultáneamente, deberán de versar sobre las materias que las normas constitucionales señalan expresamente, sin poder contradecir lo que ellas estipulen.

Ahora bien, es importante conocer el concepto de ley constitucional, éste tema ha sido estudiado en nuestro país desde dos puntos de vista: el primero que sostiene que las leyes constitucionales son las que emanan del congreso federal o de los congresos locales siempre y cuando estén acorde con el contenido de la constitución federal y/o con las de las entidades federativas de las que derivan, además de haber sido creadas con apego a los procedimientos que regulan su elaboración.

El segundo señala que las leyes constitucionales, son aquellas a las que se refiere el artículo 133 constitucional, mismo que sostiene: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas”.

En este sentido, se argumenta que estas leyes al ser consideradas como parte de la ley suprema, están por encima de la legislación ordinaria y además tienen una jerarquía superior a la de las constituciones de los Estados miembros de la federación, sin embargo, ningún tratadista ha podido explicar cuáles son

⁵⁶ <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=145>. 05 de abril de 2018. 10:00 P.M.

estas leyes. Por lo que la denominación de leyes constitucionales debe reservarse para denominar al acto jurídico que sirve para modificar las normas constitucionales.

Miguel Covián Andrade señala: "... la 'ley constitucional', según, nuestro punto de vista, es la que por naturaleza y por substancia, se refiere a la constitución, es decir que la regula o la norma jurídicamente. El vocablo 'constitucional' aquí no significa 'que está conforme a', sino 'que se encarga de', consagrar un cambio en la forma o expresión jurídica de la constitución, como resultado de un proceso previsto por ella misma."⁵⁷

De lo anterior, podemos decir que las normas constitucionales como señalamos anteriormente son las que otorgan obligatoriedad o coercibilidad a las decisiones políticas fundamentales adoptadas por los factores reales de poder, mientras que las leyes constitucionales son las que modifican o reforman a las normas constitucionales, cuando se juzga necesario un cambio en la forma jurídica de la constitución, sin cambiar su esencia.

En el procedimiento de revisión establecido en nuestro país, intervienen tanto el congreso federal, como las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México y una vez que se aprueba el proyecto de reforma se publica un decreto que es el acto jurídico por medio del cual se declara reformada la constitución. Se dice que es un decreto en virtud de que el artículo 70 constitucional señala que los actos provenientes del poder legislativo se consideran leyes o decretos, y que como la reforma constitucional se realiza mediante un proceso especial, distinto a la producción de leyes, entonces se trata de un decreto.

Sin embargo, al proceso de reforma constitucional se le aplican normas relativas al proceso legislativo ordinario a falta de disposiciones expresas, como es el caso de los sujetos legitimados para presentar proyectos de reforma, se aplica el artículo 71 constitucional, artículo que establece las personas con derecho a

⁵⁷ COVIÁN ANDRADE, Miguel, Teoría Constitucional, op. cit., p. 106

iniciar leyes. Por lo tanto, el acto jurídico idóneo para realizar la reforma constitucional debe ser por medio de la expedición de una ley constitucional.

La ley constitucional tiene la misma naturaleza y función que las normas constitucionales, la diferencia entre una y otra radica en el momento de su expedición, en su objeto específico y en el órgano que las emite. Entonces, las normas constituciones son expedidas por el congreso constituyente cuando se redacta la constitución y tienen por objeto otorgar obligatoriedad a las decisiones políticas fundamentales. Las leyes constitucionales emanan de un órgano constituido, son posteriores a las normas constitucionales y tienen por objeto modificarlas dentro de los límites explícitos o implícitos.

De acuerdo con lo que mencionamos, la constitución no se cambia por decreto de gobierno, es decir por una orden, sino mediante un procedimiento legislativo extraordinario previsto en el artículo 135 constitucional. En este sentido es importante mencionar que la naturaleza del acto de reforma constitucional es legislativa, ya que intervienen órganos legislativos y su contenido consiste en normas constitucionales generales que sustituyen a otras. De manera que se trata de una ley, cuyo objeto es la revisión de disposiciones constitucionales, por lo que su denominación debe de ser la de “ley de revisión constitucional”.

2.5. Revisión de la constitucionalidad de las modificaciones al texto de la constitución.

Para comprender el tema que nos ocupa, es necesario estudiar los supuestos en que una reforma a la constitución puede derivar en anticonstitucional, ya que como señalamos anteriormente el poder revisor de la constitución es un órgano constituido, derivado, de naturaleza jurídica y como tal está sujeto a límites y condiciones explícitas o implícitas en el ejercicio de sus facultades.

Los supuestos de anticonstitucionalidad en el ejercicio de la competencia del poder revisor son los siguientes:

- A. Inobservancia del procedimiento de revisión constitucional.

- B. Inobservancia de las condiciones suspensivas fijadas al procedimiento de reforma que representan una prohibición de su aplicación.
- C. Inobservancia de los límites expresos o implícitos que debe respetar el órgano revisor, en cuanto al contenido de la modificación al texto constitucional.⁵⁸

Inobservancia del procedimiento de revisión constitucional.

Este supuesto de anticonstitucionalidad en el ejercicio de la competencia del poder revisor deriva de la aplicación de un procedimiento distinto al establecido en las normas constitucionales al que debe ajustarse el órgano revisor. El procedimiento de reforma constitucional como proceso legislativo consta de etapas, si alguna de las etapas no se llevan a cabo como lo establece la constitución, es motivo para sostener que la reforma es anticonstitucional.

Por ejemplo en la etapa de iniciativa de ley de revisión, ésta puede presentarse por los sujetos que determina la constitución, si es presentado y admitido por un sujeto que no está autorizado, se habrá dejado de observar una de las etapas del procedimiento y como consecuencia, la reforma será anticonstitucional. Por lo tanto, si el procedimiento no es respetado en alguna de sus etapas conforme lo establece la constitución, la reforma será anticonstitucional.

Inobservancia de las condiciones suspensivas fijadas al procedimiento de reforma que representan una prohibición de su aplicación.

Como estudiamos anteriormente existen constituciones en las cuales se señalan prohibiciones de aplicación al procedimiento de reforma constitucional, cuando por circunstancias extraordinarias se altera la normalidad constitucional, de igual manera encontramos constituciones que impiden el procedimiento de revisión dentro de ciertos plazos. En consecuencia, si el procedimiento de reforma

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 231-232.

se llevara a cabo bajo cualquier circunstancia que estrictamente prohíba la constitución sería anticonstitucional, como las que mencionamos a continuación:

- I. Estado de emergencia (España, Portugal);
- II. Estado de alerta (España);
- III. Estado de sitio (España);
- IV. Amenaza de la integridad territorial (Francia);
- V. Estado de excepción (España);
- VI. Dentro del lapso que medie entre una revisión y la siguiente, el cual debe transcurrir para que esta última sea válida (Portugal, Grecia).⁵⁹

Inobservancia de los límites expresos o implícitos que debe respetar el órgano revisor, en cuanto al contenido de la modificación al texto constitucional.

Este caso de anticonstitucionalidad consiste en que el poder revisor excede los límites a los que ésta sujeto. Esta anticonstitucionalidad es material debido a que se trata del contenido de la modificación. La anticonstitucionalidad formal como recordaremos se desprende de la inadecuada aplicación del procedimiento prescrito en el texto constitucional para tal efecto, mientras que la anticonstitucionalidad material se origina en la modificación de contenido que explícitamente o implícitamente esté fuera de la competencia del órgano revisor.

Como recordaremos en el capítulo anterior analizamos procedimientos de reforma constitucional de algunos países, en los cuales se señalaban límites expresos al órgano revisor como es el caso de la constitución griega, que señala límites como son el respeto y la protección del valor de la persona humana, en tanto obligación del Estado y base de los derechos del hombre, derechos individuales, sociales y la división de poderes, traducidos en decisiones políticas fundamentales. Por lo tanto cualquier modificación a éstos preceptos expresamente señalados en la constitución, serían anticonstitucionales.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 234.

En este punto es importante decir que no sólo sería anticonstitucional la reforma a los artículos que contienen decisiones políticas fundamentales que expresamente fueron excluidos de la competencia del órgano revisor, sino que sería también anticonstitucional la reforma que afecte en lo mínimo a alguna de estas determinaciones que constituyen el ser y modo de ser del Estado. De manera que se tendría que estudiar el resultado de la reforma, para establecer si afecta o no a las decisiones políticas fundamentales.

Miguel Covián Andrade señala: "... cuando en el texto constitucional se establecen límites explícitos al contenido de la revisión, éstos no sólo deben entenderse con relación a las normas constitucionales en las que de manera concreta están expresadas jurídicamente las materias que no pueden ser modificadas, sino también en cuanto al sentido y a los alcances de la reforma, la cual al cambiar otros preceptos constitucionales, puede afectar a esas materias y por ende, ser incuestionablemente anticonstitucional."⁶⁰

De manera que este supuesto de anticonstitucionalidad radica en que el órgano revisor de la constitución no respeta los límites a los cuales está sujeto, estos límites son las decisiones políticas fundamentales, las cuales no puede cambiar en lo mínimo, ya que son determinaciones tomadas por el poder constituyente, único que puede cambiarlas. En este sentido recordemos que el poder revisor es un órgano constituido, cuya competencia radica en que puede modificar las normas constitucionales en la forma o en su contenido siempre que no altere en lo mínimo el ser o modo de ser del Estado.

Ahora bien, encontramos constituciones las cuales no señalan límites expresos al órgano revisor, sin embargo como mencionamos anteriormente, esto no significa que no existen. Estas limitaciones se infieren de la naturaleza del poder revisor que no es la de un órgano constituyente sino la de un órgano constituido, por lo tanto el órgano revisor de la constitución tiene una competencia limitada, la cual señalamos anteriormente, consistente en modificar cualesquiera

⁶⁰ *Ibidem*, p. 237.

normas constitucionales siempre y cuando no se afecte directa o indirectamente, en lo mínimo las decisiones políticas fundamentales.

Una vez que hemos analizado los supuestos de anticonstitucionalidad de una reforma al texto constitucional, pasemos al tema que nos ocupa. Es importante señalar que las decisiones políticas fundamentales y su expresión normativa, es decir, las normas constitucionales primarias, no son objeto de un juicio sobre su constitucionalidad, en razón de que su validez y legitimidad dependen de un acto de soberanía.

Ahora bien, cuando se trata de leyes constitucionales mediante las cuales se modifica el texto constitucional, existe un bloque constitucional que debe respetar. Por lo tanto la revisión de la constitucionalidad de las modificaciones al texto de la constitución, consiste en verificar con la constitución y con las normas constitucionales, si éstas modificaciones son de conformidad con el procedimiento de reforma o bien, si se han respetado los límites explícitos o implícitos. Esta verificación es importante porque como señalamos en párrafos anteriores una reforma puede ser anticonstitucional.

Sin embargo, en nuestro país no existe un control de la constitucionalidad a las modificaciones del texto constitucional, es decir, no hay una verificación de que éstas reformas se hayan efectuado respetando las decisiones políticas fundamentales y las normas constitucionales primarias. Esto se debe a que en México los tratadistas sostienen que como no se señalan límites al poder revisor, estos no existen y como consecuencia en el artículo 135 constitucional se establece un “poder constituyente permanente” cuya competencia es ilimitada y le permite cambiar la constitución en cualquier sentido.

Como ejemplo encontramos las resoluciones que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en asuntos relativos a la constitucionalidad de las reformas constitucionales cuyo criterio prevaleciente consiste en que la Suprema Corte no puede analizar la constitucionalidad de las reformas constitucionales porque no existe disposición expresa que señale límites materiales, ni existe el medio de control de la constitucionalidad para ello, y sobre todo, al ser el “poder

constituyente permanente”, un órgano reformador de la constitución realizando una función soberana, la Suprema Corte no puede controlarlo.

A continuación transcribimos la siguiente jurisprudencia:

PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL. De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las Legislaturas Estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las Legislaturas Locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales, no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de Órgano Reformador de la Constitución, realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.⁶¹

2.6. Relaciones entre el procedimiento de revisión del texto constitucional y el control de la constitucionalidad.

Ahora bien, para determinar qué relación existe entre el procedimiento de revisión del texto constitucional y el control de la constitucionalidad, es importante recordar que el órgano encargado de reformar la constitución es un órgano constituido con competencia limitada y sujeto a límites. De manera que sus actos deben de estar sometidos al control de su constitucionalidad.

⁶¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Jurisprudencia, página: 1136. PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL.

En nuestro país se sostiene que una vez reformada la constitución mediante la aplicación del procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional, la reforma pasa a ser parte de la misma, no pudiendo existir contradicciones dentro de la propia constitución. Por lo tanto en México no existen medios de control constitucional de las revisiones a la constitución.

Sin embargo, Miguel Covián Andrade señala respecto a la relación entre el procedimiento de revisión y el de control de la constitucionalidad de la modificación al texto constitucional, las reglas fundamentales deben de ser las siguientes:

- A. En caso de que la revisión se realice dentro de los límites del órgano reformador, el órgano de control verificará la constitucionalidad formal y material de la ley de revisión.
- B. Su intervención declarará la validez de la revisión o su anticonstitucionalidad, mediante una resolución, sin la cual la modificación no entrará en vigor.
- C. En caso de que proceda el referéndum obligatorio, o bien el referéndum potestativo, el órgano de control no podrá modificar el contenido de la ley de revisión, por haber sido aprobada por el voto mayoritario del electorado.
- D. Sin embargo, si bien no podrá verificar la constitucionalidad material de la ley de revisión, si podrá controlar su constitucionalidad formal.
- E. El órgano de control será competente para comprobar que los requisitos, los términos, el procedimiento y el resultado del referéndum correspondan a las prescripciones constitucionales y legales que regulen su aplicación.
- F. Si el referéndum es declarado formalmente anticonstitucional, lo que estará haciendo el órgano de control no será sobreponerse a la voluntad ciudadana, sino privar de efectos a un acto del órgano constituido, encargado de conducir el procedimiento de referéndum, facultado para computar la votación emitida y para declarar oficialmente los resultados.⁶²

⁶² COVIÁN ANDRADE, Miguel, Teoría Constitucional, op. cit., pp. 245-246.

2.7. Deficiencias del procedimiento de reforma constitucional.

Como señalamos anteriormente el procedimiento de revisión constitucional en nuestro país, previsto en el artículo 135, tiene deficiencias debido a que se diseñó de manera inconclusa, aplicando normas del procedimiento legislativo federal, por una parte; y por otra no se señalan límites expresos (que como ya señalamos esto no significa que no existan); además en dicho procedimiento no se establecen de manera concreta quienes son los sujetos facultados para presentar una iniciativa de reforma constitucional y la denominación del acto mediante el cual se cambian las normas constitucionales.

En este orden de ideas es necesario señalar que no existe un *poder constituyente permanente*, lo que establece el artículo 135 constitucional, es una atribución que se ejerce por varios órganos constituidos, mediante un procedimiento consistente en que el ejercicio de una sola facultad requiere de la participación de distintos órganos constituidos. Por ello, es necesario establecer en las normas constitucionales un procedimiento de revisión constitucional diferenciándolo del procedimiento legislativo ordinario, de manera que por separado se determinen sus estructuras normativas.

Entonces, es importante que el procedimiento de revisión constitucional cuente con sus propias estructuras normativas tales como: se señalen límites expresos a los órganos constituidos encargados de llevar a cabo la revisión; se establezca quienes son los sujetos autorizados para presentar la iniciativa; la forma en que se ratificará su aprobación para que el cambio sea legítimo; además de los aspectos relativos al procedimiento de revisión; denominación del acto jurídico mediante el cual se lleva a cabo; las condiciones en que esta no pueda realizarse; y el control de su constitucionalidad.

CAPÍTULO 3

PROCEDIMIENTOS DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO COMPARADO

3.1. Procedimiento de creación de leyes.

En el presente apartado abordaremos el tema relativo al procedimiento de creación de leyes con la finalidad de diferenciarlo del procedimiento de revisión constitucional. Ahora bien, el procedimiento de creación de leyes consiste en una pluralidad de actos que están preordenados jurídicamente divididos en fases o etapas (prelegislativa, legislativa y postlegislativa), que tienen como propósito formular o reformar normas jurídicas.

Por lo que respecta a las etapas del procedimiento de creación de leyes, éstas consisten en lo siguiente:

A) Etapa prelegislativa

La etapa prelegislativa consiste en identificar las necesidades de creación o reforma de normas jurídicas, los procesos que prevalecen son los de consulta y negociación entre los diversos actores involucrados sean públicos o privados, con lo cual se pretende generar un acuerdo acerca del alcance de dichas normas jurídicas. El objetivo de esta etapa es llegar a consensos sobre lo que se espera de la norma jurídica.

Al respecto Reyes Rodríguez Mondragón, señala: “En esta etapa se persiguen dos resultados: 1) La construcción de los argumentos y razones político-jurídicas y socio-económicas que justifican las instituciones formales, y 2) La formulación de los fines y valores que den legitimidad, empírica y normativa”.⁶³ Entonces podemos decir que la etapa prelegislativa es un proceso previo que radica en el planteamiento y análisis de un problema social o legal, con la finalidad

⁶³ CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (Coordinadores), Elementos de técnica legislativa, Universidad Autónoma de México, México, 2000, p. 86. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/21/tc.pdf>.

de proponer una solución legislativa, en la cual se establecen los siguientes aspectos:

- Plantear correctamente el problema, esto es definir qué es lo se busca mejorar.
- Identificar a los actores involucrados, sus intereses y los casos relevantes a regular.
- Conocer los incentivos y las motivaciones que originan el interés jurídico sobre las conductas a regular o a propiciar.
- Establecer los objetivos que se perseguirán con la ley.
- Describir el contexto en el que se sitúa el problema (político, social, económico o jurídico).
- Precisar los distintos ámbitos en que se ejecutará la norma jurídica y los procesos a los que se sujetará la autoridad para dicha ejecución.
- Definir las estrategias de negociación con los actores relevantes.⁶⁴

B) Etapa legislativa

La etapa legislativa consiste en la elaboración formal de la ley, lo que implica cuestiones de lógica y técnica legislativa, en esta etapa se lleva a cabo la recepción del planteamiento del problema por parte del órgano legislativo a través de los mecanismos diseñados para ello de acuerdo con su regulación jurídica. En este sentido, Jorge Fernández Ruiz sostiene que el procedimiento legislativo consiste en lo siguiente:

“Conjunto de actos metódicamente articulados con un propósito específico, como es, en la especie, la elaboración y expedición de las normas jurídicas; tales actos no se realizan simultáneamente, sino por etapas, las que en opinión de quien esto escribe son: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación e iniciación de la vigencia”.⁶⁵

⁶⁴ Vid. *Ibíd.*, pp. 86-87.

⁶⁵ FERNÁNDEZ RUIZ, Fernando, *Poder Legislativo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2003, pp. 428-429.

Por su parte, Reyes Rodríguez Mondragón distingue dos fases en la etapa legislativa: una primera, de investigación y descripción de los insumos del trabajo legislativo, y una segunda, denominada de creación y justificación institucional.

Para la fase de investigación y descripción se prevé lo siguiente:

- Compilar y describir los antecedentes en la materia a regular.
- Analizar la coherencia y consistencia interinstitucional, es decir, qué incentivos y reglas formales existen en las diferentes esferas (constitucional, federal y local) relacionadas con el nuevo arreglo legislativo.
- Monitoreo de la opinión de las organizaciones (públicas y privadas), es decir, la formulación de encuestas e instrumentos de recolección de la opinión de personas individuales o morales, y de los funcionarios especializados y encargados de la ejecución institucional.
- Motivar y fundamentar legalmente.

Para la fase de creación y justificación se prevé:

- Redacción del texto legislativo que se crea o modifica.
- Diseño de procesos para garantizar la ejecución de las normas.
- Analizar el texto legislativo que se crea o modifica, sus efectos concretos sobre los ciudadanos, sobre la administración pública (federal o local) y sobre las organizaciones y grupos de interés.
- Elaborar los documentos introductorios (preámbulo y exposición de motivos) de la disposición normativa.
- Iniciar el proceso legislativo formal.⁶⁶

De acuerdo con lo anterior podemos decir que la etapa legislativa consiste en un conjunto de actos que tienen como finalidad la creación y modificación de normas jurídicas, esta etapa a su vez se divide en fases las cuales son: iniciativa, discusión, aprobación, promulgación e iniciación de la vigencia. Por iniciativa entendemos aquel acto voluntario en virtud del cual un órgano propone al legislativo un texto normativo o reforma a una ley.

⁶⁶ Vid. CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (Coordinadores), op. cit., pp. 87-88.

Una vez superada la fase de iniciativa que impulsa la iniciación del proceso, comienzan las fases centrales que son la discusión y aprobación sobre la propuesta normativa presentada. En estas fases se estudia y posteriormente se da la formación de voluntad del órgano legislativo respecto de un texto normativo que se le propone, corresponde a la decisión final del cuerpo legislativo que normalmente se confía a órganos internos de trabajo o comisiones.

Por último las fases de promulgación e iniciación de la vigencia, consisten: la primera, en dar a conocer las normas jurídicas o leyes que han sido aprobadas a quienes deban cumplirlas con la finalidad de determinar el momento concreto en que entran en vigor; y la segunda corresponde a la fase final del proceso, mediante la cual la norma jurídica o ley empieza a tener vigencia, es decir, consiste en saber a partir de qué momento éstas normas o leyes son exigibles.

C) Etapa postlegislativa

La etapa postlegislativa corresponde a la evaluación de las normas jurídicas que fueron reformadas o creadas, con la finalidad de verificar el cumplimiento de sus objetivos. En esta etapa se lleva a cabo un seguimiento de la norma jurídica para analizar su instalación, satisfactoria o no, en los sistemas social, jurídico, político y económico. En este sentido, Reyes Rodríguez Mondragón señala que esta etapa se enfoca a diagnosticar las consecuencias de la norma y a determinar el nivel de eficacia y efectividad de la misma, para lo cual se llevan a cabo los siguientes actos:

- Publicación y publicidad del texto legislativo que se creó o modificó.
- Análisis del impacto sobre aquellos aspectos directamente considerados y la posibilidad de efectos no previstos.
- Monitoreo de la norma.
- Elaboración de indicadores que permitan medir aspectos sobre la eficacia y eficiencia de la ley.
- Recoger las opiniones de las autoridades administrativas o judiciales que se encargan de su aplicación, ya sea mediante entrevistas o a través de los criterios de sus resoluciones al aplicar la ley.

- Determinar las posibilidades de evolución.
- Iniciar el proceso de rediseño y modificación de la legislación.⁶⁷

3.2. Revisión Constitucional.

Para el estudio del tema de revisión o reforma constitucional es necesario recordar los conceptos que abordamos en el capítulo anterior referentes a la constitución de un Estado, soberanía, poder constituyente y órganos constituidos. Ahora bien, como señalamos anteriormente la constitución de un Estado es la definición del ser o modo de ser del Estado, mediante decisiones políticas fundamentales que toman los factores reales de poder, como consecuencia es algo esencialmente político y no jurídico

Entonces revisión o reforma a la constitución implica la modificación de la esencia del Estado, es decir, las decisiones políticas fundamentales del Estado, por ello es indispensable distinguir entre la reforma o revisión de la constitución-esencia y la reforma o revisión de las normas constitucionales, entendidas como la expresión jurídica de más alto rango normativo, de las decisiones políticas fundamentales, es decir, de la constitución del Estado.

En este sentido Miguel Covián Andrade señala: “Reformar la constitución implica la variación de la esencia del Estado. Cambiar las normas constitucionales solamente significa modificar la expresión jurídica de esa esencia del Estado, esto es de su constitución.”⁶⁸

Es necesario recordar dos cosas: la primera que la constitución es un acto de soberanía del poder constituyente; y la segunda que los poderes constituidos derivan, dependen y se desprende de la constitución, es decir, de las decisiones políticas fundamentales, el poder constituyente es quien da vida a la constitución, mientras que los poderes constituidos la ponen en movimiento. Es preciso tener en cuenta la diferencia entre la naturaleza y características del poder constituyente y de los poderes constituidos.

⁶⁷ Vid. *Ibíd*em, p. 89.

⁶⁸ COVIÁN ANDRADE, Miguel, Teoría Constitucional, op. cit., p. 183.

El principio de rigidez constitucional implica que la reforma al texto constitucional o a la constitución del Estado, se realiza mediante un procedimiento más elaborado, en el que intervienen varios poderes constituidos simultáneamente (Asambleas federales y regionales, o locales), sucesivamente (dos Asambleas o congresos distintos pero del mismo rango, uno de los cuales sustituye al otro, una vez que el primero conoce el proyecto de reforma, a efecto de que el segundo lo apruebe o rechace), o bien el electorado o la ciudadanía mediante procedimientos de democracia semidirecto (referéndum). Además de la combinación de uno y otros mecanismos dependiendo del tipo de reforma de que se trate.⁶⁹

De acuerdo con lo anterior, podemos decir que el proceso de reforma se lleva a cabo mediante un procedimiento dificultado con la intervención de órganos constituidos, y en algunos casos empleando la participación del electorado vía referéndum. En este sentido es importante conocer la naturaleza del órgano y del procedimiento de revisión de la constitución de un Estado, tenemos que establecer cuando la revisión constitucional entraña un acto de naturaleza político-constituyente y cuando es de naturaleza jurídico-constituida.

Antes de abordar el tema relativo a la naturaleza del órgano de revisión constitucional, es necesario precisar que los órganos constituidos son derivados, no se explican por sí mismos, son de naturaleza jurídica y están sujetos a límites explícitos o implícitos, siendo los primeros determinaciones expresamente señaladas por las normas constitucionales, mientras que los segundos son límites derivados de la naturaleza jurídica del órgano constituido.

Ahora bien, pasemos al estudio de la naturaleza del órgano de revisión constitucional, para ello es indispensable saber que los órganos que modifican el texto constitucional no son constituyentes, sino constituidos, en virtud de que no son originarios, sino derivados de decisiones políticas fundamentales como de normas constitucionales que explican su existencia y que regulan y delimitan los procesos de revisión y los alcances de la misma, explícita o implícitamente.

⁶⁹ Vid. *Ibíd.*, p. 184.

El poder revisor o reformador del texto constitucional está limitado a actuar con base en facultades que le confieren las normas jurídicas constitucionales, por esta razón dicho poder ejerce atribuciones de naturaleza jurídico-derivada. La estructura del órgano revisor, el procedimiento que aplica, los límites a su actuación y las condiciones en que ejerce sus atribuciones, siempre van a estar determinadas en normas constitucionales.

De acuerdo con lo anterior, podemos decir que el poder revisor es un poder constituido, que ejerce facultades jurídicas y que está dotado por las normas de una competencia dentro de la cual puede actuar y que no puede exceder. Por ello su naturaleza es jurídica. Ahora bien, por lo que respecta a los límites a los cuales está sujeto dicho poder, éstos pueden ser expresos, como es el caso de la constitución portuguesa, la cual señala en su artículo 288 cuales materias no pueden ser objeto de revisión, entre las que se señalan las siguientes:

- a) La forma de gobierno.
- b) La separación de las Iglesias y el Estado.
- c) Los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.
- d) Los derechos de los trabajadores, de las comisiones de trabajadores y de las asociaciones sindicales.
- e) La existencia de planes económicos en el cuadro de una economía mixta.
- f) El sufragio universal en la designación de los órganos nacionales, locales y comunitarios.
- g) El control de la constitucionalidad de las normas jurídicas.
- h) La autonomía de las colectividades locales.
- i) La separación e independencia de los órganos de soberanía.

Además la constitución portuguesa señala límites temporales al órgano revisor al prever que sólo transcurridos cinco años de la última revisión, puede intentarse una nueva, con la excepción prevista en el numeral segundo del artículo 284 el cual señala que por mayoría de cuatro quintos de los diputados se acuerde la necesidad de la reforma. Por otra parte, el artículo 289 estipula que la revisión constitucional no procede en los casos de estado de sitio o de emergencia.

Por otra parte existen constituciones que no establecen límites expresos al órgano revisor, ni sujetan su actuación a condición alguna, salvo la observancia del procedimiento de reforma, como es el caso de nuestro país. Sin embargo, esto no significa que el poder revisor ejerza sus funciones sin limitación alguna. Los límites al órgano revisor consisten en la imposibilidad de modificar las decisiones políticas fundamentales del Estado, las cuales fueron adoptadas por el poder constituyente, único poder que puede cambiarlas.

Cuando señalamos que los límites al poder revisor son las decisiones políticas fundamentales, lo hacemos porque obedece a la lógica estructural de la constitución del Estado, debido a que quien toma las decisiones políticas fundamentales es el poder constituyente; quien crea, estructura y confiere un ámbito competencial a los poderes constituidos es también el poder constituyente, en tanto éstos derivan de él y tienen como base a las decisiones políticas fundamentales, por lo tanto es lógico que su límite de actuación sea el respeto de esas decisiones políticas fundamentales de las que provienen.

En este sentido, Miguel Covián Andrade señala: “El poder revisor tiene una competencia, la que en tanto tal, es por definición limitada, consistente en lo siguiente: está facultado limitativamente en forma expresa (en el texto constitucional) o implícita (aunque el texto constitucional no le señale sus límites, éstos existen en su función de su naturaleza de poder constituido), para modificar en el fondo y en la forma, normas constitucionales exclusivamente, sin alterar, ni afectar, ni tocar, ni obstruir en lo mínimo, decisiones políticas fundamentales.”⁷⁰

Cuando referimos que el poder revisor puede modificar en el fondo y en la forma normas constitucionales, estamos ante la presencia de un poder constituido. Ahora, como señalamos anteriormente, las decisiones políticas fundamentales están formuladas en normas constitucionales, por lo que el cambio de estas podría modificar las primeras, por esta razón, Miguel Covián Andrade señala que el poder revisor está facultado para modificar normas constitucionales siempre y cuando no altere, ni afecte en lo mínimo las decisiones políticas fundamentales.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 201.

Para comprender lo anterior, pondremos un ejemplo. El artículo 64 constitucional de nuestro país sostiene que los diputados y senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten. Si este artículo se reformara para establecer que la sanción fuera de diez días, se modificaría en la sustancia y en la forma esta norma constitucional, pero no se cambiaría ninguna decisión política fundamental.

Como señalamos en México no están previstos límites expresos al órgano revisor, sin embargo, no significa que éstos no existan implícitamente, con base en la naturaleza del órgano revisor, que se trata de un órgano constituido, con las siguientes características: derivado, su naturaleza es jurídica, sujeto a límites y autónomo. La teoría del “constituyente permanente” se sustenta en la ausencia de límites expresos, sin embargo si estaríamos ante la presencia de un poder constituyente y como consecuencia soberano, éste órgano no tendría que sujetarse a límites o procedimientos jurídicos formales.

Miguel Covián Andrade, señala: “... es un contrasentido sostener que el poder reformador o revisor previsto en el artículo 135° es constituyente y soberano, pero tiene que cambiar la constitución mediante un procedimiento preestablecido que no puede variar y que si no señala explícitamente cuánto puede hacer, sí lo limita claramente en relación a cómo lo debe hacer.”⁷¹

El poder revisor de la constitución, como mencionamos es un poder constituido y como consecuencia es autónomo, no soberano. Su autonomía consiste en que puede ejercer sus facultades otorgadas por normas constitucionales, sin interferencia de ningún otro órgano. Es decir, actúa dentro de su esfera competencial sin sujeción a ningún otro, sólo limitado por las normas y procedimientos jurídicos que lo dotan de esa competencia y regulan su ejercicio.

De manera que podemos decir que el poder revisor establecido en el artículo 135 de nuestra constitución, no es un “poder constituyente permanente”, sino que

⁷¹ *Ibidem*, p. 206.

se trata de un conjunto de órganos constituidos, con todas las características de este tipo de poderes, a los que se les asigna una competencia que realizan en conjunto, consistente en modificar en el fondo o en la forma el texto constitucional, sin alterar, afectar, tocar, obstruir en lo mínimo, las decisiones políticas fundamentales del Estado mexicano.

3.3. Procedimientos de Revisión previstos en diferentes Constituciones.

En este apartado estudiaremos distintos procedimientos de revisión o reforma constitucional, con la finalidad de conocer y analizar sus características; indicando si se establecen límites explícitos o implícitos. De manera que con este estudio comparativo podamos corroborar la naturaleza jurídica del órgano revisor de la constitución. De igual manera precisar en qué países procede la revisión o reforma a las decisiones políticas fundamentales y cuál es el procedimiento para ello, diferenciándolo del procedimiento para la revisión del texto constitucional.

Alemania

El procedimiento de revisión constitucional en Alemania se encuentra establecido en el artículo 79 constitucional, el cual señala que las normas constitucionales sólo pueden ser reformadas por una ley que expresamente modifique o complemente su texto, además de que señala límites materiales, como se desprende a continuación:

Artículo 79

(1) La Ley Fundamental sólo puede ser reformada por una ley que expresamente modifique o complemente su texto. En el caso de tratados internacionales que tengan por objeto un acuerdo de paz, la preparación de un acuerdo de paz o la abolición de un régimen de ocupación o que estén destinados a la defensa de la República Federal, será suficiente, para aclarar que las disposiciones de la presente Ley Fundamental no se oponen a la conclusión y a la entrada en vigor de tales tratados, incluir en el texto de la Ley Fundamental un agregado que se limite a dicha aclaración.

(2) Una ley de este carácter requiere la aprobación de una mayoría de dos tercios de los miembros del Bundestag y de dos tercios de los votos del Bundesrat.

(3) No está permitida ninguna modificación de la presente Ley Fundamental que afecte la organización de la Federación en Länder, o el principio de la participación de los Länder en la legislación, o los principios enunciados en los artículos 1 y 20.

Como se advierte de la transcripción del artículo 79 de la constitución alemana, el poder revisor tiene límites materiales expresos, los cuales consisten en que es inadmisibles una reforma que afecte la división de la federación en Länder, el principio de la participación de los Länder en la legislación y los principios establecidos en los artículos 1 y 20 de dicha constitución, los cuales transcribimos a continuación:

Artículo 1

(1) La dignidad humana es intangible. Respetarla y protegerla es obligación de todo poder público.

(2) El pueblo alemán, por ello, reconoce los derechos humanos inviolables e inalienables como fundamento de toda comunidad humana, de la paz y de la justicia en el mundo.

(3) Los siguientes derechos fundamentales vinculan a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial como derecho directamente aplicable.

Artículo 20

(1) La República Federal de Alemania es un Estado federal democrático y social.

(2) Todo poder del Estado emana del pueblo. Este poder es ejercido por el pueblo mediante elecciones y votaciones y por intermedio de órganos especiales de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

(3) El poder legislativo está sometido al orden constitucional; los poderes ejecutivo y judicial, a la ley y al Derecho.

(4) Contra cualquiera que intente eliminar este orden todos los alemanes tienen el derecho de resistencia cuando no fuere posible otro recurso.

De lo anterior, podemos decir que la constitución alemana otorga el carácter de poder constituido al órgano revisor, señalándole límites que no son sino una serie de decisiones políticas fundamentales, las cuales no puede cambiar. Además dicha constitución establece que en ciertas condiciones no procede ninguna modificación, ni abrogación a su texto.

Portugal

La constitución portuguesa establece en su artículo 286 el siguiente proceso para su reforma:

Artículo 286

- 1.- Las modificaciones de la Constitución son aprobadas por mayoría de dos tercios de los diputados efectivamente en funciones.
- 2.- Las modificaciones de la Constitución que hayan sido aprobadas serán reunidas en una única ley de revisión.
- 3.- El Presidente de la República no puede rehusarse a promulgar la ley de revisión.

Artículo 288.- Las leyes de revisión constitucional deben respetar:

- a) La independencia nacional y la unidad del Estado.
- b) La forma republicana del gobierno.
- c) La separación de las iglesias y del Estado.
- d) Los derechos, las libertades y las garantías de los ciudadanos.
- e) Los derechos de los trabajadores, de las comisiones de trabajadores y de las asociaciones sindicales.
- f) La coexistencia de un sector público, de un sector privado y de un sector cooperativo y social de propiedad de los medios de producción.
- g) La existencia de planes económicos en el cuadro de una economía mixta.
- h) El sufragio universal, directo y periódico para la designación de miembros de órganos de soberanía, de las regiones autónomas y del poder local elegidos, así como del sistema de la representación proporcional.

- i) El pluralismo de la expresión y de la organización política, comprendido el de los partidos políticos y el derecho de oposición democrática.
- j) La separación e independencia de los órganos de soberanía.
- k) El control de la constitucionalidad por acción o por omisión de normas jurídicas.
- l) La independencia de los tribunales.
- m) La autonomía de las colectividades locales.
- n) La autonomía política y administrativa de los archipiélagos de los Azores y de Madera.

Además la constitución de Portugal señala determinadas circunstancias en las que no procede la revisión, las cuales son: a) La Asamblea nacional, que es el órgano de elección directa, sólo puede revisar la constitución cinco años después de la publicación de la última revisión, a menos que dentro de ese lapso resuelva sobre la procedencia de la revisión la propia Asamblea por votación de cuatro quintas partes de sus miembros; y b) La revisión no procede durante el estado de sitio o el estado de emergencia.⁷²

Como se desprende de los artículos antes transcritos, el procedimiento de reforma exige la votación aprobatoria por mayoría de dos terceras partes, asimismo establece expresamente un extenso listado de materias que no pueden ser modificadas por la Asamblea nacional. De manera que el texto constitucional de Portugal reconoce el carácter de órgano constituido al órgano revisor. Por lo tanto el poder constituido puede cambiar las normas constitucionales de la constitución portuguesa, pero no puede cambiar las decisiones políticas fundamentales (artículo 288) que configuran la constitución de Portugal.

Holanda

La constitución holandesa establece en el artículo 137, el procedimiento de reforma, el cual se sujeta a las siguientes reglas y etapas:

⁷² Vid. *Ibíd.*, p. 214.

- “- El poder legislativo ordinario compuesto por la cámara de representantes y por el senado, está facultado en materia de revisión constitucional, solamente para emitir una ley en la que la propuesta de modificación a la constitución es consignada en sus términos y es declarada sujeta a consideración.
- Expedida esta ley y una vez publicada, las cámaras que integran los “Estados generales” (denominación que recibe en Holanda el poder legislativo), se disuelven.
 - Las nuevas cámaras electas toman en consideración el proyecto y lo aprueban en su caso, por votación de las dos terceras partes de sus integrantes.
 - Igualmente, en caso de ser necesario y por la misma votación aprueban los nuevos Estados generales las modificaciones a otros artículos constitucionales requeridos para armonizarlos con la ley de revisión adoptada.”⁷³

De acuerdo con el procedimiento de revisión establecido en la constitución Holandesa, se deduce que el órgano encargado para ello es un órgano constituido, en virtud de que la revisión tiene que ser discutida y aprobada por un nuevo órgano legislativo, al cual los ciudadanos le otorgan la atribución de modificar la constitución que no tiene el órgano legislativo ordinario. En este punto conviene señalar que los dos órganos legislativos son autónomos, es decir, que el órgano legislativo elegido por la ciudadanía para discutir la revisión no está obligado a aprobar la reforma.

Dinamarca

El procedimiento de revisión constitucional en Dinamarca, se encuentra establecido en el artículo 88 de su constitución, el cual señala que dicho proceso comprende tres fases; primeramente el Folketing que es el poder legislativo de elección popular, aprueba la oportunidad de una revisión constitucional y con el acuerdo del gobierno, se decretan nuevas elecciones legislativas, posteriormente conformado el nuevo Folketing, aprueba el proyecto de reformas y lo somete a referéndum dentro de los seis meses siguientes a su aceptación.

⁷³ *Ibidem*, p. 215.

Por último, la tercera fase consiste en que habiendo votado al menos el cuarenta por ciento de los ciudadanos, si la mayoría de éstos lo hace a favor la reforma es aprobada en forma de ley constitucional, correspondiéndole al Rey sancionarla y publicarla. De acuerdo con lo anterior el órgano encargado para llevar a cabo la revisión constitucional, es un órgano constituido, en virtud de que la revisión tiene que ser discutida y aprobada por un nuevo órgano legislativo, además de que la reforma tiene que ser ratificada por el pueblo, de manera que en dicho proceso se señalan límites implícitos.

Irlanda

El procedimiento de reforma constitucional de Irlanda, está establecido en los artículos 46 y 47 de su constitución, el cual consiste en lo siguiente:

- Cualquier disposición constitucional puede ser objeto de revisión por vía de modificación, adición o abrogación.
- La propuesta de revisión se presenta ante el *Dáil Éireann*, en forma de proyecto de ley. El *Dáil Éireann* es la cámara de representantes que junto al *Seanad Eireann*, son depositarias del poder legislativo ordinario.
- Una vez aprobado éste por mayoría, pasa al *Seanad Eireann* para su aprobación, la cual una vez ocurrida, será sometido a referéndum para su aceptación definitiva por los ciudadanos.
- La mayoría de los votos a favor del proyecto de revisión expresado en el referéndum será suficiente para que se considere aceptado y proceda la expedición de un decreto de reforma a la constitución que firmara el presidente de la República.

De lo anterior podemos decir que la constitución irlandesa establece un procedimiento de reforma que se lleva a cabo mediante el referéndum, de manera que se le fijan límites a los poderes constituidos encargados de efectuar su revisión, es decir, se le fijan límites a las cámaras del *Oireachtas* (parlamento irlandés que se compone del presidente de la República, de la cámara de representantes o *Dáil Éireann* y del *Seanad Eireann* que es una cámara integrada

por miembros electos de universidades y de personas designadas por el primer ministro).

En la constitución irlandesa el procedimiento para su revisión se lleva a cabo mediante la intervención del electorado por medio del referéndum, entonces, sólo los ciudadanos pueden modificar la estructura constitucional que se han dado. Por lo que hace a los poderes constituidos encargados de debatir el proyecto de ley de revisión si están sujetos a límites implícitos con base en su naturaleza, ya que ellos no aprueban el cambio a la constitución, sino que solamente adoptan ese proyecto y lo someten a referéndum.

España

El procedimiento de revisión constitucional en España está regulado por los artículos 166 al 169 de su constitución, en el cual se establecen dos procedimientos distintos de revisión, cuya aplicación depende del contenido del proyecto. Si el proyecto se refiere a cualquier materia con excepción de las contempladas en el título preliminar; en el capítulo segundo, sección primera, del título primero; o en el título segundo, el procedimiento que se aplicara será el que describe el artículo 167, el cual señala lo siguiente:

- El proyecto de revisión es aprobado por las dos cámaras (diputados y senadores) por mayoría de tres quintas partes.
- En caso de no reunirse esa votación calificada se integrará una comisión de diputados y senadores que preparará un texto de revisión para ser aprobado en los términos descritos.
- Si aun así no se consigue la votación indicada, el texto podrá ser aprobado por mayoría absoluta en el senado y por mayoría de dos tercios en el congreso.
- Una vez aprobado el proyecto, se abre un lapso de quince días en el que un décimo de los diputados o un décimo de los senadores están facultados para solicitar que el proyecto de revisión constitucional sea sometido a referéndum para su aprobación definitiva.

- Este procedimiento no se aplica cuando el proyecto de revisión, encuadra en alguna de las hipótesis a las que se refiere el artículo 168 constitucional.⁷⁴

Es importante señalar que en el artículo 168 de la constitución española se establece un procedimiento de reforma constitucional diferente al que hicimos mención anteriormente, por lo tanto procedemos a transcribirlo.

Artículo 168

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

Para comprender el artículo anterior es necesario conocer el contenido de los títulos, capítulos y las secciones a las que hace referencia. En el título preliminar se expresan decisiones políticas fundamentales tales como: la forma del gobierno y los fines del Estado Español; la soberanía nacional depositada en el pueblo español; la unidad nacional y la garantía de la autonomía de las nacionalidades y de los regímenes que la integran; la garantía del sindicalismo obrero y patronal; la vigencia del Estado de Derecho y del Estado social de Derecho; y las bases generales de los derechos del hombre.

En la sección primera del capítulo segundo del título primero, se establecen los derechos fundamentales y las libertades públicas; mientras que en el título segundo se establecen las normas referentes a uno de los órganos del Estado,

⁷⁴ *Ibidem*, p. 224.

cuyo titular es el Rey. De acuerdo con lo anterior, el procedimiento de revisión previsto en el artículo 168 de la constitución española, se refiere a decisiones políticas fundamentales; por ello una revisión total o parcial a estas decisiones está fuera de la competencia del poder revisor. Por último, el artículo 169 de la constitución española establece condiciones suspensivas para cualquiera de los dos procedimientos de revisión, los cuales no pueden aplicarse en tiempo de guerra, Estado de alerta, Estado de excepción y Estado de sitio.

3.4. Iniciativa popular y revisión constitucional.

La iniciativa popular es un mecanismo que permite a los ciudadanos participar tanto en la formación de leyes como en la reforma a la constitución, puede ser simple al consistir en una indicación general de la reforma sobre algún tema en específico, o bien, puede ser compleja al comprender un proyecto de ley o de reforma constitucional compuesto por exposición de motivos, articulado a reformar, artículos transitorios, etcétera.

Al respecto Jaime A. Vázquez Repizo, señala: “Se conoce como iniciativa ciudadana o popular al mecanismo de participación por el cual se concede a los ciudadanos la facultad o derecho para presentar propuestas de ley ante los órganos legislativos. Pueden ser clasificadas en constitucionales y legislativas, ya sea porque modifican los textos de nuestra Carta Magna, o bien, porque modifican, derogan o crean leyes secundarias.”⁷⁵

La iniciativa popular aplicada al procedimiento de revisión constitucional es un tema sumamente importante, ya que como recordaremos la constitución es la definición del ser o modo de ser del Estado mediante decisiones políticas fundamentales que toman los factores reales de poder, ahora bien, si estas

⁷⁵ PÉREZ NORIEGA, Fernando y RAMÍREZ LEÓN Lucero (Coordinadores), La Reforma Política vista desde la investigación legislativa, Senado de la República, LXI Legislatura, México, 2010, p. 83. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3198/8.pdf>

decisiones políticas fundamentales cambian, es gracias a que así lo desean los factores reales del poder. En este orden de ideas, en el Estado social de Derecho, el pueblo que es el titular de la soberanía, por lo tanto, es el poder capaz de cambiar la constitución y lo hace mediante diferentes mecanismos, uno de ellos es la iniciativa popular.

3.5. Referéndum y revisión constitucional.

El referéndum es un mecanismo que consiste en consultar la opinión de los ciudadanos para aprobar o rechazar la creación o modificación de una ley así como del texto constitucional, a través del voto. Se trata de una herramienta propia de la democracia directa, en la cual la gente toma una decisión sin necesidad de la intermediación de los representantes. El tema puesto a consideración quedará resuelto a favor de la opción que coseche la mayoría de los votos.

Al respecto, Andrés Serra Rojas señala que el referéndum es una institución mediante la cual el cuerpo electoral sustituye a las asambleas representativas en la adopción final de la ley, por lo que constituye una decisión autónoma de éste, que ratifica la elaboración y discusión previas de la ley por las cámaras representativas, que controla y limita a los órganos legislativos obligando a los gobiernos a seguir la voluntad popular y libera a los electores de partidos políticos.⁷⁶

En el tema “Procedimientos de Revisión previstos en diferentes Constituciones” de este mismo capítulo, se estudiaron los diferentes procedimientos de reforma constitucional establecidos en algunos países, entre los cuales destacan aquellos en los que es necesaria la ratificación de los ciudadanos a través del referéndum. Como ejemplo mencionamos a Irlanda, cuyo procedimiento de revisión se lleva a cabo mediante la intervención del electorado

⁷⁶ SERRA ROJAS, Andrés, Diccionario de Ciencia Política, Más Actual Mexicana de Editores, S.A de C.V., tomo II, México, 1997, p.23.

por medio del referéndum, entonces, sólo los ciudadanos pueden modificar la estructura constitucional que se han dado.

3.6. Procedimientos donde se establecen límites.

Los límites del poder revisor resultan de su naturaleza jurídica, de ser un órgano constituido; aun cuando el propio texto de la constitución no los establezca literalmente. Es decir, que todo poder revisor tiene límites sean expresos o implícitos, por lo tanto en este apartado analizaremos los diferentes procedimientos de reforma constitucional tomando como referencia estos límites. Sin embargo, existen constituciones en donde se establecen límites tanto explícitos como implícitos como lo veremos a continuación.

Dentro de los procedimientos de revisión en los que el texto constitucional establece límites, encontramos a España y Portugal, procedimientos que ya estudiamos anteriormente. Sin embargo, es importante señalar que estos países cuentan con artículos expresos en su constitución los cuales señalan qué materias no son objeto de reforma o revisión, mismas que se traducen en decisiones políticas fundamentales las cuales son la esencia del concepto de constitución, es decir, la constitución misma, que establecen el ser o modo de ser Estado.

Por ejemplo la constitución portuguesa en su artículo 288 señala una lista de las materias que no son objeto de reforma, dentro de las cuales encontramos: a) La independencia nacional y la unidad del Estado; b) La forma republicana del gobierno; c) La separación de las iglesias y del Estado; d) Los derechos, las libertades y las garantías de los ciudadanos; e) Los derechos de los trabajadores, de las comisiones de trabajadores y de las asociaciones sindicales; f) La existencia de planes económicos en el cuadro de una economía mixta; g) El sufragio universal, directo y periódico para la designación de miembros de órganos de soberanía, de las regiones autónomas y del poder local elegidos, así como del sistema de la representación proporcional; etcétera.

Ahora bien, dentro de los procedimientos de revisión sujetos a límites implícitos, encontramos los establecidos en Holanda, Irlanda y México, en los cuales no existe un artículo que nos señale límites expresos, sin embargo éstos resultan de la naturaleza jurídica del órgano revisor, es decir, de ser un órgano constituido. En Holanda, por ejemplo, para que se apruebe la revisión tiene que ser discutida y aceptada por un nuevo órgano legislativo, al cual los ciudadanos le otorgan la atribución especial de modificar la constitución, atribución que no tiene el órgano legislativo ordinario.

Por lo que respecta a Irlanda, el procedimiento para la revisión de su constitución se lleva a cabo mediante la intervención del electorado por medio del referéndum, entonces, sólo los ciudadanos pueden modificar la estructura constitucional. Ahora bien, los poderes constituidos encargados de debatir el proyecto de ley de revisión están sujetos a límites implícitos con base en su naturaleza, ya que ellos no aprueban el cambio a la constitución, sino que solamente adoptan ese proyecto y lo someten a referéndum.

Los procedimientos de revisión sujetos tanto a límites expresos como implícitos, son el caso más frecuente. La mayoría de las constituciones establecen limitaciones expresas al procedimiento de revisión y lo estructuran de una manera tal que adicionalmente le señalan límites implícitos al órgano revisor. Esto gracias a que surge la necesidad de aplicar un mecanismo confirmatorio de la reforma aprobada por el poder revisor, la cual es sometida a referéndum que convalida en definitiva la reforma o puede rechazarla. A continuación estudiaremos algunos ejemplos de este procedimiento.

Italia

El procedimiento de revisión constitucional en Italia se encuentra en los artículos 138 y 139 de su constitución, los cuales, el primero de ellos establece límites implícitos al órgano revisor, ya que cualquier reforma que realice puede ser sometida a referéndum y el segundo establece límites expresos consistentes en la

imposibilidad de cambiar la forma republicana de gobierno. Como se desprende a continuación:

Artículo 138.- Las leyes de revisión de la Constitución y las otras leyes constitucionales son adoptadas por cada una de las Asambleas en dos deliberaciones sucesivas, formuladas a la distancia de por lo menos un mes y son aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros de cada cámara después de la segunda deliberación.

Estas mismas leyes son sometidas a un referéndum popular cuando, en un lapso de tres meses a partir de su publicación, así lo demanda un quinto de los miembros de una cámara o quinientos mil electores o cinco consejos regionales. La ley sometida a referéndum no es promulgada, si no es aprobada por la mayoría de los sufragios válidos.

El referéndum no tiene lugar si la ley ha sido aprobada en el segundo escrutinio por cada una de las dos cámaras por mayoría de dos tercios de sus miembros.

Artículo 139.- La forma republicana no puede ser objeto de una revisión constitucional.

Del artículo 138 transcrito anteriormente se desprende que si el proyecto de ley de revisión se aprueba por mayoría absoluta de los miembros de cada cámara en la segunda deliberación, aún subsiste la condición de que en un plazo de tres meses a partir de su publicación, sea solicitado un referéndum por un quinto de los miembros de una cámara o quinientos mil electores o cinco consejos regionales; como conclusión podemos decir que aunque el referéndum sea potestativo en el procedimiento de revisión, no cambia la naturaleza del poder revisor, es decir, sigue tratándose de un poder constituido, sujeto a límites.

Francia

El procedimiento de revisión constitucional en Francia, se encuentra regulado en el artículo 89 de su constitución, el cual sostiene que la iniciativa de

revisión de la constitución pertenece concurrentemente al Presidente de la República a propuesta del primer ministro y a los miembros del parlamento, la propuesta de revisión debe ser votada por las dos asambleas (Asamblea Nacional de Francia y Senado), en términos iguales. La revisión se convierte en definitiva una vez que ha sido aprobada por referéndum.

Sin embargo, la constitución francesa también contempla la posibilidad de que una propuesta de revisión no sea sometida a referéndum, en este supuesto, el Presidente de la República, somete el estudio de la revisión al Parlamento convocado en congreso; el proyecto de revisión no es aprobado si no reúne la mayoría de tres quintas de los sufragios expresados. De igual manera la constitución francesa señala que ningún procedimiento de revisión puede iniciarse ni proseguirse cuando se halle en peligro la integridad del territorio.

El último párrafo del artículo en comento, imposibilita al órgano revisor a llevar a cabo modificaciones referentes a la forma de gobierno republicana. De manera que este párrafo señala límites expresos al poder revisor, también lo hace al someter la propuesta de revisión a referéndum, ya que la revisión no es definitiva hasta que el electorado la ratifica, pudiéndola rechazar a pesar de haber sido aprobada por las dos asambleas. De lo anterior, podemos decir, que el poder revisor es un poder constituido no constituyente.

Grecia

El procedimiento de revisión constitucional en Grecia, está sujeto a límites expresos, los cuales se encuentran en el artículo 110.1 de su constitución, el cual señala que serán susceptibles de revisión los preceptos de la constitución, excepto aquellos que establecen el fundamento y la forma de gobierno parlamentaria, así como las disposiciones del artículo 2.1 (respeto y la protección del valor de la persona humana, en tanto obligación del Estado y base de los derechos del hombre); artículos 4.1, 4.4 y 4.7; 5.1 y 5.3; y 13.1 (referentes a los derechos individuales y sociales); y del artículo 26 (división de poderes).

El procedimiento de revisión constitucional en Grecia, se lleva a cabo de la siguiente manera:

- a) Al menos cincuenta diputados deben proponer la revisión.
- b) La revisión debe ser verificada por votación de tres quintos de los miembros de la cámara de representantes, en dos escrutinios separados por un intervalo de por lo menos un mes. La resolución señalará específicamente los preceptos a revisar.
- c) Acordada la revisión, la cámara de diputados siguiente se pronuncia en su primer periodo de sesiones, sobre los preceptos que deban ser revisados por mayoría absoluta de votos.
- d) Si la propuesta sobre la revisión constitucional obtuviere la mayoría del total de los diputados, pero no la de los tres quintos, la cámara de diputados siguiente podrá, en su primer periodo de sesiones, resolver sobre los preceptos a revisar, decisión que deberá ser adoptada por mayoría de los tres quintos del total de sus miembros.

Como podemos apreciar el procedimiento de revisión constitucional previsto en Grecia contiene límites expresos e implícitos. Los límites expresos consisten en que ninguna de las decisiones políticas fundamentales pueden ser objeto de revisión. Los límites implícitos se encuentran cuando la constitución establece que será una segunda cámara electa dotada de poderes extraordinarios la que vote en definitiva el proyecto de revisión. Además entre una reforma y otra debe mediar al menos un lapso de cinco años.

CAPÍTULO 4

PROPUESTA DE REESTRUCTURACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

4.1. Denominación del acto jurídico mediante el cual se modifica la Constitución.

El procedimiento de revisión constitucional establecido en el artículo 135 de nuestra constitución, como señalamos anteriormente, tiene deficiencias estructurales, mismas que han generado la modificación de alguna de las decisiones políticas fundamentales del Estado mexicano. Lo anterior por razón de que en nuestro país se desconoce la naturaleza jurídica del poder revisor de la constitución así como la del acto por medio del cual se lleva a cabo. Aunado a interpretaciones erróneas que han dado como resultado doctrinas equivocadas como es el caso del “poder constituyente permanente”.

Ahora bien, en nuestro país prevalece la idea de que el acto por medio del cual se lleva a cabo la revisión constitucional, se trata de un decreto que emite el “poder constituyente permanente”, lo anterior sustentado en el artículo 70 constitucional, el cual señala que cualquier resolución del Congreso de la Unión tendrá el carácter de ley o decreto, mismos que 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: (texto de la ley o decreto)".

Por tal motivo se sostiene que todas las resoluciones del Congreso de la Unión que se generen del procedimiento legislativo ordinario tendrán el carácter de “ley”, por lo tanto aquellas que no se ajusten al supuesto anterior, no tendrán el carácter de “ley”, sino de “decreto”, de esta forma las reformas constitucionales no son resoluciones que emite el Congreso de la Unión conforme al procedimiento legislativo ordinario, sino que lo hace conforme a otro procedimiento establecido

en el artículo 135 constitucional, consiguientemente, las resoluciones que emite el Congreso de la Unión tratándose de reformas constitucionales, les deberá recaer el carácter de “decreto”.

Como señalamos en el capítulo anterior la ley tiene las características de ser abstracta, general, impersonal, coercitiva y permanente, es un acto que emana de los Congresos y Asambleas Parlamentarias, mientras que los decretos son actos propios y exclusivos del Ejecutivo. Entonces, hablar de que el Congreso de la Unión pueda emitir “leyes y decretos”, es incomprensible. El Congreso de la Unión emite leyes y resoluciones que versan sobre cuestiones particulares, pero desde nuestra perspectiva en ningún momento emite decretos.

De manera que cuando nos referimos a la revisión constitucional, esto resulta impreciso ya que los artículos 70, 71 y 72 constitucionales son confusos y no establecen una distinción clara entre lo que es ley y decreto, trascendiendo a tal grado que cuando se hace referencia a las reformas constitucionales, se indica que estas se formalizan mediante un decreto, bajo el argumento de que al no pasar por el procedimiento legislativo que establece el artículo 72 constitucional no se les puede denominar “leyes de reforma constitucional” sino “decretos de reforma constitucional”.

Sin embargo, la constitución de 1917 no siempre ha sido reformada mediante un decreto, sino que se ha empleado el término “ley” para denominar al acto mediante el cual ha sido reformada, por ejemplo: “LEY que reforma los artículo 73, 74, 76, 79, 89, 94, 96, 97, 98, 99, 100, y 111 de la Constitución Política de la República”, “LEY que reforma el artículo 52 y el párrafo cuarto de la fracción III del art. 115 de la Constitución Federal”, “LEY que reforma las bases 1a., 2a. y 3a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Federal”, todas de fecha 20 de agosto de 1928 y la “LEY por la cual se reforman los artículos 73 y 123 de la Constitución General de la República” de fecha 06 de septiembre de 1929.⁷⁷

⁷⁷ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm. 29 de abril de 2018. 10:00 P.M.

Las leyes de reforma constitucional de 1928 fueron presentadas, mediante iniciativa de ley, por parte del entonces, Presidente de la República Álvaro Obregón, el 18 de abril de 1928, para ser publicadas el 20 de agosto de 1928. Estas reformas constitucionales consistieron en conceder la facultad al Congreso y al Ejecutivo Federal para nombrar ministros, magistrados y jueces del Poder Judicial federal y del Distrito Federal; redujo el número de diputados del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados; y facultó al Congreso para legislar en materia del gobierno del Distrito y Territorios Federales.⁷⁸

La ley de reforma constitucional de 1926 fue presentada mediante iniciativa de ley, por parte del entonces, Presidente de la República Álvaro Obregón, el 26 de julio de 1929, para ser publicada el 06 de septiembre de 1929. Ésta reforma consistió en otorgar al Congreso la facultad para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 constitucional. De manera que la constitución de 1917 fue reformada mediante leyes y no mediante decretos.

En este punto es importante recordar los conceptos de normas constitucionales primarias y normas constitucionales secundarias. Las normas constitucionales primarias son aquellas que originalmente conforman el texto de la constitución redactada en el congreso constituyente son resultado de las decisiones políticas fundamentales, mientras que las normas constitucionales secundarias se expiden como resultado del procedimiento de reforma a la constitución escrita, son consecuencia de un procedimiento jurídico previsto por el texto constitucional, teniendo carácter derivado.

Entonces, la constitución no se reforma por decreto, es decir por una orden, sino mediante un procedimiento legislativo extraordinario previsto en el artículo 135 constitucional, además es importante señalar que la naturaleza del acto en mención es legislativa, ya que intervienen órganos legislativos y su contenido consiste en normas constitucionales generales que sustituyen a otras; por lo tanto

⁷⁸ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm. 30 de abril de 2018. 09:00 A.M.

se trata de una ley, cuyo objeto es la revisión de disposiciones constitucionales, por lo que su denominación debe de ser la de “ley de revisión constitucional”.

4.2. Distinción entre los procedimientos de revisión constitucional y el de creación y modificación de las leyes federales.

El procedimiento de revisión previsto en el artículo 135 constitucional está diseñado de manera incompleta, ya que se aplican para determinados aspectos normas relativas al procedimiento legislativo federal. Por ejemplo, la constitución vigente no señala la denominación del acto mediante el cual se cambian las normas constitucionales ni los sujetos autorizados para presentar la iniciativa de reformas, por lo que se toman las determinaciones normativas establecidas en los artículos 70 y 71 de la constitución.

De manera que al procedimiento de revisión constitucional se le aplican normas referentes al procedimiento legislativo federal, circunstancia que desde nuestro punto de vista es inadecuada porque la expedición y modificación de leyes se realizan mediante un procedimiento legislativo ordinario, mientras que el que se aplica para revisar la constitución es extraordinario, por lo que cada uno debe de tener sus propias estructuras normativas. Es así que podemos decir que el procedimiento de reforma constitucional en nuestro país presenta deficiencias.

Esta deficiencia genera errores como el de denominar “decreto” al acto jurídico mediante el cual se cambia la constitución y el de limitar el derecho de presentar el proyecto de reformas a los sujetos autorizados para iniciar leyes ante las cámaras federales. Por lo tanto, es necesario crear un procedimiento de revisión constitucional científicamente estructurado, diferenciándolo del procedimiento legislativo federal en todas sus etapas, de tal manera que por separado se determinen tanto el acto jurídico mediante el cual se lleva a cabo la revisión constitucional como los sujetos autorizados para presentar la iniciativa correspondiente.

De lo anterior podemos decir que uno de los problemas técnicos evidentes que presenta el procedimiento de reforma constitucional es el relativo a quiénes tienen la potestad para presentar una iniciativa para tal efecto, ya que no existe ninguna norma que exprese a quien corresponde la titularidad de tal derecho, pues el artículo 135 constitucional omite tal expresión. Sin embargo, la mayoría de los autores consideran que debe recurrirse a lo dispuesto por el artículo 71 constitucional, en lo relativo a iniciar leyes o decretos, como bien mencionamos anteriormente.

En este orden de ideas, es importante señalar que el artículo 135 constitucional no remite directa o indirectamente a ninguna otra disposición, a pesar de que algunos doctrinarios piensen lo contrario al afirmar la aplicabilidad de otras normas al procedimiento de reforma constitucional. De manera que desde nuestra perspectiva es relevante señalar los sujetos facultados para tal efecto, de manera que proponemos sean los siguientes:

- I. El presidente de la República.
- II. Los gobernadores locales y el jefe de gobierno de la Ciudad de México.
- III. La mayoría absoluta de los integrantes de un congreso local y la mayoría absoluta de la asamblea legislativa de la Ciudad de México.
- IV. Los diputados y senadores del Congreso de la Unión.
- V. El 0.02% de los ciudadanos registrados en la lista nominal de electores.

De manera que lo idóneo es señalar de manera expresa los sujetos autorizados para presentar una iniciativa de revisión constitucional, adicionando al artículo 135 dichos sujetos que son similares a los facultados para iniciar leyes, solo que incluimos a los gobernadores locales, al jefe de gobierno de la Ciudad de México, añadiendo que los congresos locales y la asamblea legislativa de la Ciudad de México sea por mayoría absoluta de sus integrantes, además de que señalamos un porcentaje de ciudadanos registrados en la lista nominal.

Ahora bien, proponemos un porcentaje del 0.02% de los ciudadanos registrados en la lista nominal de electores, para poder presentar una iniciativa de revisión constitucional, lo anterior debido a que desde nuestro punto de vista es un porcentaje apropiado dado por el número de ciudadanos registrados en dicha lista que en el año 2017 eran 85,953,712⁷⁹, por tal motivo consideramos que sea un porcentaje menor al que se requiere para iniciar el proceso legislativo, en el cual los ciudadanos tengan accesibilidad para presentar dicha iniciativa, dado que el pueblo es el titular del poder soberano del Estado Mexicano.

4.3. Diferencia de los casos en los que se modifican la constitución esencia de los que sólo se refieren a los cambios a las normas constitucionales.

En este punto es importante recordar los conceptos de constitución y normas constitucionales. La constitución es el conjunto de decisiones políticas fundamentales que toman los factores reales de poder y que definen el ser o modo de ser del Estado. Las normas constitucionales son disposiciones jurídicas escritas, de observancia obligatoria que expresan lo que ya existe en la realidad, es decir, la constitución, confieren carácter obligatorio a las decisiones políticas fundamentales, las protegen jurídicamente y les permiten un nivel razonable de certidumbre sobre su respetabilidad y permanencia.

Las normas constitucionales otorgan coercibilidad a las decisiones políticas fundamentales adoptadas por los factores reales de poder. Ahora bien, como mencionamos en el capítulo uno de este estudio, hay normas constitucionales que carecen de contenido decisonal, sin embargo, no afecta que a éstas se les conceda el apelativo de constitucional, lo importante es saber distinguir las normas constitucionales que expresan decisiones políticas fundamentales, de las normas que solo tienen ese carácter por su forma normativa.

⁷⁹http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas_Lista_Nominal_y_Padron_Electoral/ 05 de mayo de 2018. 08:00 P.M.

En este orden de ideas, todas las normas constitucionales son formalmente iguales, es decir, son jerárquicamente superiores a las demás normas que integran el sistema jurídico por lo que para su reforma se emplea un procedimiento más complejo en relación con el que se utiliza para las demás que integran los ordenamientos de menor grado. Materialmente la diferencia es importante, debido a que como ya mencionamos, solo algunas normas constitucionales contienen decisiones políticas fundamentales.

Ahora bien, es necesario distinguir entre la revisión de la constitución-esencia y la revisión de las normas constitucionales, ésta última sin modificar el tipo de Estado, ni la forma de gobierno. Entonces, la revisión de la constitución-esencia es un acto de soberanía, de naturaleza constituyente y por ende, sólo puede ser legítimamente realizada por el poder constituyente soberano, toda vez que implica un cambio en las decisiones políticas fundamentales.

En este sentido, Carl Schmitt sostiene: “Las decisiones políticas fundamentales de la Constitución son asuntos propios del Poder constituyente del pueblo alemán y no pertenecen a la competencia de las instancias autorizadas para reformar y revisar las leyes constitucionales. Aquellas reformas dan lugar a un cambio de Constitución; no a una revisión constitucional”.⁸⁰

Entonces, como señalamos las decisiones políticas fundamentales son un acto del poder constituyente quien determina cuáles serán los fundamentos teleológicos así como las estructuras de gobierno en las cuales se organiza el poder político, por lo tanto no pueden ser modificadas o sustituidas por un órgano constituido, como lo es el establecido en el artículo 135 de la constitución del Estado mexicano, porque únicamente pueden ser cambiadas por un acto de soberanía por parte de los factores reales de poder, es decir, solamente le corresponde al Poder Constituyente modificar el ser o modo de ser del Estado.

⁸⁰ SCHMITT, Carl, op. cit., p. 122.

Mientras que la revisión de las normas constitucionales sólo modifica las normas contenidas en el texto constitucional, en cuanto a su contenido o a su expresión jurídica, pero sin cambiar el ser o modo de ser del Estado, es decir, la organización del poder en cuanto a sus fundamentos, a su teleología, a sus instituciones y a sus estructuras, de tal manera que se trata de un acto de naturaleza constituida que puede ser realizado por los órganos constituidos del Estado, los cuales deben actuar legalmente dentro de su ámbito competencial.

Como consecuencia de lo anterior el órgano revisor de la constitución no puede modificar o suprimir alguna de las decisiones políticas fundamentales, ya que éstas solo pueden ser modificadas mediante un acto de soberanía. Si analizamos el artículo 135 de nuestra constitución, nos percatamos que en el proceso de revisión constitucional, únicamente señala la participación de Congreso de la Unión y de las Legislaturas locales incluyendo la Legislatura de la Ciudad de México, para reformar cualquier precepto constitucional, sin señalar límites materiales a dicha esfera competencial.

Por lo que para evitar la modificación a las decisiones políticas fundamentales que determinan el ser o modo de ser del Estado Mexicano, cuando se trate de una reforma constitucional que de manera directa o indirecta se relacione con alguna o todas las decisiones políticas fundamentales, una vez aprobada por el órgano revisor se deberá someter a la ratificación de los ciudadanos mediante un referéndum, forzoso en cuanto a su aplicación y obligatorio para los órganos constituidos, por lo que respecta a sus resultados.

El referéndum permitirá que el poder constituyente y soberano del pueblo a través de un acto de soberanía modifique la decisión política fundamental, que considere permitente de acuerdo a sus intereses, ya que sólo a él le corresponde modificar el ser o modo de ser del Estado. De manera que desde nuestra perspectiva lo que tiene que hacerse es diseñar un procedimiento de revisión constitucional en el cual se señalen expresamente las disposiciones

constitucionales que para ser reformadas necesitan ser ratificadas por los ciudadanos mediante el referéndum.

En este sentido, Miguel Covián Andrade señala que para que los resultados del referéndum sean válidos, si prevaleció el “sí”, debe haber votado al menos la mayoría absoluta de los ciudadanos y de ellos, también haberla aprobado la mayoría absoluta. En cambio, si la respuesta es “no”, carecerá de importancia el número de votantes, toda vez que simplemente se considerará que la ratificación no ocurrió y por ende, que la constitución no puede ser modificada.⁸¹

En este punto es importante mencionar que sin la ratificación mediante el referéndum, cualquier reforma a las decisiones políticas fundamentales, es decir, la constitución-esencia, será anticonstitucional y carecerá de legitimidad, toda vez que siendo un acto de naturaleza constituyente, excede los límites de la competencia de los órganos constituidos y por ende, tiene que ser avalado por el poder constituyente para ser legítimo.

Es necesario entender que las decisiones políticas fundamentales solamente pueden ser modificadas mediante referéndum, pero éste solo se realizará concluido el procedimiento legislativo extraordinario. Evidentemente la idea de implementar este mecanismo al procedimiento de revisión constitucional previsto en el artículo 135 de nuestra constitución, permitirá que la modificación a la esencia del Estado, se realice por el único que puede llevarla a cabo, es decir, por el poder constituyente no por un órgano constituido.

Ahora, por lo que hace a la reforma a las normas constitucionales que no cambian la constitución-esencia, ésta puede realizarse mediante la intervención de los órganos constituidos facultados para aprobarla (Congreso de la Unión y Legislatura Locales incluyendo la Legislatura de la Ciudad de México), y conforme

⁸¹ Vid. COVIÁN ANDRADE, Miguel, Diez estudios antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano, op. cit., p. 90.

al procedimiento establecido para tal efecto, es decir, conforme a lo determinado en el artículo 135 de nuestra constitución, no siendo necesaria la ratificación de los ciudadanos mediante el referéndum ya que no se están modificando o alterando decisiones políticas fundamentales.

4.4. Límites expresos a la revisión constitucional.

Para abordar el tema de límites a la revisión constitucional, es importante recordar que las decisiones políticas fundamentales son determinaciones que toman los factores reales de poder para establecer el ser o modo de ser del Estado, por ello se les confiere el carácter de fundamentales y las normas que las contienen son de carácter superior al resto que integran el sistema normativo, estas decisiones como mencionamos anteriormente son el resultado de la confrontación de fuerzas políticas, por lo que política es su naturaleza.

El procedimiento de revisión constitucional, previsto en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no señala límites expresos al órgano revisor, mismos que como ya señalamos no significa que no existan, sino que están implícitos dada la naturaleza del mismo. No obstante lo anterior, en nuestro país los tratadistas sostienen que como no se señalan límites al poder revisor, estos no existen y como consecuencia en el artículo 135 constitucional se establece un “poder constituyente permanente” cuya competencia es ilimitada y le permite cambiar la constitución en cualquier sentido.

Conclusiones que son erróneas, porque si pudiera cambiarse cualquier norma constitucional sin limitación alguna en cuanto a su contenido, se caería en el absurdo de poder sustituir o suprimir los propios fundamentos de los que derivan el congreso federal y los congresos locales, establecidos en la constitución-esencia, tales como el Estado democrático, el régimen representativo,

la distribución de competencias y el régimen federal, lo cual ocurriría si se aplicara el artículo 135 para crear un régimen monárquico o una forma de gobierno central, con lo cual éstos órganos se anularían a sí mismos.

Por lo que los límites al órgano revisor consisten en la imposibilidad de modificar las decisiones políticas fundamentales del Estado, las cuales fueron adoptadas por el poder constituyente, único poder que puede cambiarlas, estas limitaciones se infieren de la naturaleza del poder revisor que es la de un órgano constituido, por lo tanto tiene una competencia limitada, la cual consistente en modificar cualesquiera normas constitucionales siempre y cuando no se afecte en lo mínimo las decisiones políticas fundamentales.

Cuando decimos que los límites al poder revisor son las decisiones políticas fundamentales, lo hacemos porque obedece a la lógica estructural de la constitución del Estado, debido a que quien toma las decisiones políticas fundamentales es el poder constituyente; quien crea, estructura y confiere un ámbito competencial a los poderes constituidos es también el poder constituyente, en tanto éstos derivan de él y tienen como base a las decisiones políticas fundamentales, por lo tanto es lógico que su límite de actuación sea el respeto de esas decisiones políticas fundamentales de las que provienen.

De manera que para no caer en confusiones lo deseable es señalar expresamente los límites materiales del procedimiento de revisión constitucional, como se hace en algunas constituciones de Europa, como Portugal, Alemania, España e Italia, los cuales son las decisiones políticas fundamentales, es decir, el tipo de Estado y la forma de gobierno. También es necesario señalar límites temporales consistentes en no reformar la constitución en determinados casos de emergencia, por ejemplo, tratándose de estados de sitio o de suspensión temporal de la vigencia de algunas normas constitucionales.

Por lo que proponemos que de manera expresa se señalen los límites materiales del procedimiento de revisión constitucional previsto en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistentes en las decisiones políticas fundamentales del Estado Mexicano, siendo los siguientes:

- a) La soberanía popular, el régimen representativo y el régimen federal.
- b) Las bases de organización del Estado democrático social de Derecho.
- c) Las instituciones de democracia representativa y semidirecta.
- d) Los derechos humanos así como las garantías para su protección.
- e) La división del ejercicio del poder político.
- f) Los derechos políticos de los ciudadanos.
- g) Los derechos sociales del trabajo, a la propiedad agraria ejidal y comunal, a la educación, a la salud, a la asistencia social, a la vivienda y a la igualdad económica y social, en tanto base del ejercicio pleno y eficaz de las libertades individuales, civiles y políticas.
- h) El pluralismo de expresión y organización políticas, comprendido el de los partidos políticos y el derecho de oposición.
- i) La autonomía de las entidades federativas y de los municipios.
- j) El control de la constitucionalidad de los actos de los órganos constituidos, de la federación, de las entidades federativas y de los municipios.
- k) La responsabilidad de los servidores públicos.
- l) El régimen de economía mixta con rectoría económica del Estado, la propiedad originaria de la Nación sobre sus recursos naturales y el dominio directo e inalienable, así como la conservación irrestricta de las áreas de la economía considerados por la constitución de gestión exclusiva del Estado y/o de carácter estratégico para el desarrollo nacional.
- m) La separación del Estado y de las iglesias.

Cada uno de los incisos anteriores expresan las decisiones políticas fundamentales que determinan los fundamentos, teleología y las estructuras del gobierno, en las cuales se organiza el poder político del Estado Mexicano, por ello

el órgano revisor de la constitución, al momento de reformar las normas constitucionales deberá de abstenerse de alterar o suprimir éstas decisiones políticas fundamentales, debido a que sólo pueden ser modificadas mediante un acto de soberanía.

Los límites materiales y temporales que se proponen sean añadidos al procedimiento de revisión constitucional previsto en el artículo 135 de nuestra constitución, se hace con el único fin de tener un sistema revisión constitucional completo y adecuado, que mantenga las decisiones políticas fundamentales mismas que fueron tomadas por el poder constituyente, único que puede cambiarlas, ya que sin éstos límites las normas constitucionales mexicanas pierden su rigidez y quedan expuestas a los intereses de los detentadores formales del poder político.

4.5. Propuesta de procedimientos de revisión constitucional para México.

Una vez que analizamos las deficiencias que presenta el procedimiento de revisión constitucional previsto en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procederemos a dar una propuesta de solución a las mismas, basándonos en los postulados de la Ciencia Constitucional y en los textos constitucionales de diversos países, lo anterior con el propósito de que nuestro país cuente con un procedimiento de revisión constitucional completo en el cual únicamente el poder constituyente pueda modificar o suprimir alguna de las decisiones políticas fundamentales del Estado Mexicano.

El primer punto a tratar consiste en que la constitución no se reforma por decreto, sino mediante un procedimiento legislativo extraordinario, siendo legislativa la naturaleza del acto en mención, ya que intervienen órganos legislativos y su contenido consiste en normas constitucionales generales que sustituyen a otras; por lo tanto se trata de una ley, cuyo objeto es la revisión de

disposiciones constitucionales, por lo que su denominación debe de ser la de **“ley de revisión constitucional”**.

Con lo anterior establecemos la naturaleza jurídica del acto que modifica las normas constitucionales primarias. Como señalamos anteriormente, la doctrina determina que el acto mediante el cual se reforma la constitución se trata de un decreto, sin embargo, hemos demostrado que le corresponde el carácter de “ley”. Por consiguiente, desde nuestra perspectiva, esto debe de ser el primer punto a modificar respecto del procedimiento de revisión constitucional mexicano.

El segundo punto es el relativo a quiénes tienen la potestad para presentar una iniciativa de reforma constitucional, ya que no existe ninguna norma que exprese a quien corresponde la titularidad de tal derecho, recurriendo a lo dispuesto por el artículo 71 constitucional. De manera que proponemos que los sujetos autorizados para tal efecto sean los siguientes: a) El presidente de la República; b) Los gobernadores locales y el jefe de gobierno de la Ciudad de México; c) La mayoría absoluta de los integrantes de un congreso local y la mayoría absoluta de la asamblea legislativa de la Ciudad de México; d) Los diputados y senadores del Congreso de la Unión; e) El 0.02% de los ciudadanos registrados en la lista nominal de electores.

El tercer punto consiste en distinguir entre la revisión de la constitución-esencia y la revisión de las normas constitucionales, ésta última sin modificar el tipo de Estado, ni la forma de gobierno. Como mencionamos, la revisión de la constitución-esencia es un acto de soberanía, de naturaleza constituyente y por ende, sólo puede ser legítimamente realizada por el poder constituyente soberano, toda vez que implica un cambio en las decisiones políticas fundamentales. Por ello proponemos dos procedimientos de revisión constitucional para nuestro país.

El primer procedimiento es el relativo a la revisión de las normas constitucionales sin modificar el tipo de Estado ni la forma de gobierno, es decir,

sólo modifica las normas contenidas en el texto constitucional, en cuanto a su contenido o a su expresión jurídica, de manera que ésta puede realizarse mediante la intervención de los órganos constituidos facultados para aprobarla (Congreso de la Unión y Legislatura Locales incluyendo la Legislatura de la Ciudad de México), y conforme al procedimiento establecido para tal efecto, es decir, conforme a lo determinado en el artículo 135 de nuestra constitución.

El segundo procedimiento consiste en la revisión de la constitución-esencia, la cual modifica las decisiones políticas fundamentales que determinan el ser o modo de ser del Estado Mexicano, para este procedimiento proponemos que una vez aprobada la reforma por el órgano revisor se deberá someter a la ratificación de los ciudadanos mediante un referéndum forzoso en cuanto a su aplicación y obligatorio para los órganos constituidos, por lo que respecta a sus resultados.

Como señalamos anteriormente las decisiones políticas fundamentales solamente pueden ser modificadas mediante referéndum, pero éste solo se realizará concluido el procedimiento legislativo extraordinario. La idea de implementar este mecanismo al procedimiento de revisión constitucional previsto en el artículo 135 de nuestra constitución, permitirá que la modificación a la esencia del Estado, se realice por el poder constituyente.

El cuarto y último punto, es el referente a señalar límites expresos al órgano revisor de la constitución, los cuales se tratan de las decisiones políticas fundamentales del Estado Mexicano, las cuales mencionaremos de forma detallada más adelante, sin embargo, señalamos algunas: la soberanía popular, el régimen representativo y el régimen federal; las bases de organización del Estado democrático social de Derecho; y los derechos humanos.

Por lo que proponemos la siguiente redacción del artículo 135 constitucional, en la cual veremos los puntos descritos anteriormente:

ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL (TEXTO VIGENTE)	ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL (PROPUESTA)
<p>Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.</p> <p>El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.</p>	<p>Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada, mediante una Ley, a la cual se le denominará “Ley de Revisión Constitucional”.</p> <p>El derecho a iniciar una reforma constitucional compete:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Al presidente de la República. II. A los gobernadores locales y al jefe de gobierno de la Ciudad de México. III. A la mayoría absoluta de los integrantes de un congreso local y a la mayoría absoluta de la asamblea legislativa de la Ciudad de México. IV. A los diputados y senadores del Congreso de la Unión. V. Al 0.02% de los ciudadanos registrados en la lista nominal de electores. <p>Cuando se trate de reformas a las normas constitucionales, que no modifiquen las decisiones políticas fundamentales definitorias del Estado mexicano, para que éstas reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.</p> <p>El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.</p>

	<p>Quando se trate de reformas que de manera directa o indirecta se relacione con alguna o todas las decisiones políticas fundamentales definitorias del Estado mexicano, una vez aprobada la reforma por el órgano revisor en los términos señalados en los párrafos anteriores, se deberá someter a la ratificación de los ciudadanos mediante un referéndum, en los términos previstos en las normas relativas a esta institución de democracia semidirecta.</p> <p>Son decisiones políticas fundamentales definitorias del Estado mexicano:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. La soberanía popular, el régimen representativo y el régimen federal. II. Las bases de organización del Estado democrático social de Derecho. III. Las instituciones de democracia representativa y semidirecta. IV. Los derechos humanos así como las garantías para su protección. V. La división del ejercicio del poder político. VI. Los derechos políticos de los ciudadanos. VII. Los derechos sociales del trabajo, a la propiedad agraria ejidal y comunal, a la educación, a la salud, a la asistencia social, a la vivienda y a la igualdad económica y social, en tanto base del ejercicio pleno y eficaz de las libertades individuales, civiles y políticas. VIII. El pluralismo de expresión y organización políticas, comprendido el de los partidos políticos y el derecho de oposición. IX. La autonomía de las entidades federativas y de los municipios.
--	---

	<p>X. El control de la constitucionalidad de los actos de los órganos constituidos, de la federación, de las entidades federativas y de los municipios.</p> <p>XI. La responsabilidad de los servidores públicos.</p> <p>XII. El régimen de economía mixta con rectoría económica del Estado, la propiedad originaria de la Nación sobre sus recursos naturales y el dominio directo e inalienable, así como la conservación irrestricta de las áreas de la economía considerados por la constitución de gestión exclusiva del Estado y/o de carácter estratégico para el desarrollo nacional.</p> <p>XIII. La separación del Estado y de las iglesias.</p> <p>Las normas constitucionales así como las decisiones políticas fundamentales definitorias del Estado mexicano, no podrán ser reformadas durante el Estado de sitio o el Estado de emergencia, ni en tiempos de guerra en que se encuentre el Estado mexicano, o se encuentre en peligro inminente el territorio nacional.</p>
--	---

Como podemos observar en la propuesta planteada incluimos todos los puntos descritos con antelación, con el propósito de que nuestro país cuente con un procedimiento de revisión constitucional completo en el cual únicamente el poder constituyente y soberano del pueblo, pueda modificar o suprimir alguna de las decisiones políticas fundamentales en las cuales en 1917 se constituyó el Estado Mexicano.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En el presente trabajo de investigación comprobamos que el procedimiento previsto en el artículo 135 de la constitución en nuestro país, referente a la revisión o reforma constitucional, presenta las siguientes deficiencias estructurales normativas: a) No se distingue entre la modificación de las decisiones políticas fundamentales y la de las normas constitucionales; b) No se señalan límites expresos a la revisión constitucional; c) Se emplean normas relativas al procedimiento legislativo federal para determinados aspectos propios al de revisión constitucional; y d) se denomina decreto al acto jurídico mediante el cual se cambia la constitución.

Por otro lado corroboramos que dentro del procedimiento de reforma constitucional, no existe un poder constituyente permanente, el cual es una idea completamente errónea, debido a que en el procedimiento en comento no se crea un órgano nuevo, sino que se establece la necesidad de que para el ejercicio de una atribución intervengan diversos órganos constituidos, es decir, establece la intervención del congreso federal y congresos locales para ejercer la atribución de modificar la constitución.

SEGUNDA.- El órgano establecido en el artículo 135 de nuestra constitución, encargado de modificar el texto constitucional, se trata de un poder constituido, que ejerce facultades jurídicas y que está dotado por las normas constitucionales de una competencia dentro de la cual puede actuar y que no puede exceder. Por ello su naturaleza es jurídica. Los límites de dicho poder son las decisiones políticas fundamentales, ya que éstas fueron tomadas por el poder constituyente, quien crea, estructura y otorga un ámbito competencial a los poderes constituidos.

El órgano revisor de la constitución debe respetar los límites a los cuales está sujeto, ya que éstos aseguran que la organización del poder únicamente

pueda ser modificado por el poder constituyente. Como consecuencia negamos todas aquellas teorías que sostienen que el actuar del poder revisor carece de límites bajo el argumento de que su actuar es de naturaleza soberana y, por ende, constituyente, pese a estar conformado por órganos constituidos.

TERCERA.- El acto jurídico mediante el cual se reforman las normas constitucionales deberá de denominarse “ley” y no “decreto”, debido a que es resultado de un procedimiento legislativo extraordinario en el que participan órganos constituidos legislativos y su contenido consiste en normas constitucionales generales que sustituyen a otras; por lo tanto se trata de una ley, cuyo objeto es la reforma de disposiciones constitucionales.

CUARTA.- El procedimiento de revisión previsto en el artículo 135 de nuestra constitución está diseñado de manera incompleta, ya que se aplican para algunos aspectos normas relativas al procedimiento legislativo federal, como es el caso de los sujetos autorizados para presentar la iniciativa de reforma constitucional, hecho que desde nuestro punto de vista es inadecuado ya que dicho procedimiento debe de tener sus propias estructuras normativas. De manera que proponemos que los sujetos facultados para tal efecto, sean los siguientes:

- I. El presidente de la República.
- II. Los gobernadores locales y el jefe de gobierno de la Ciudad de México.
- III. La mayoría absoluta de los integrantes de un congreso local y la mayoría absoluta de la asamblea legislativa de la Ciudad de México.
- IV. Los diputados y senadores del Congreso de la Unión.
- V. El 0.02% de los ciudadanos registrados en la lista nominal de electores.

Proponemos un porcentaje del 0.02% de los ciudadanos registrados en la lista nominal de electores, debido a que desde nuestro punto de vista es un porcentaje apropiado dado por el número de ciudadanos registrados en dicha lista, porcentaje en el cual los ciudadanos tengan accesibilidad para presentar dicha iniciativa, dado que el pueblo es el titular del poder soberano del Estado Mexicano.

QUINTA.- Es importante distinguir entre la revisión de la constitución-esencia y la revisión de las normas constitucionales. Por ello proponemos dos procedimientos de revisión constitucional para nuestro país. El primer procedimiento es el relativo a la revisión de las normas constitucionales, en el cual solo se modifican las normas contenidas en el texto constitucional, en cuanto a su contenido o a su expresión jurídica, de manera que ésta puede realizarse mediante la intervención de los órganos constituidos facultados para aprobarla y conforme al procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional.

El segundo procedimiento consiste en la revisión de la constitución-esencia, la cual modifica las decisiones políticas fundamentales que determinan el ser o modo de ser del Estado Mexicano, para este procedimiento proponemos que una vez aprobada la reforma por el órgano revisor se deberá someter a la ratificación de los ciudadanos mediante un referéndum forzoso en cuanto a su aplicación y obligatorio para los órganos constituidos, por lo que respecta a sus resultados.

SEXTA.- Proponemos señalar límites expresos al órgano revisor de la constitución, los cuales se tratan de las decisiones políticas fundamentales del Estado Mexicano, como son: la soberanía popular, el régimen representativo y el régimen federal; las bases de organización del Estado democrático social de Derecho; los derechos humanos y la separación del Estado y de las iglesias. Las propuestas planteadas en el presente trabajo se hacen con el propósito de que nuestro país cuente con un procedimiento de revisión constitucional adecuado en el cual únicamente el poder constituyente y soberano del pueblo, pueda modificar o suprimir alguna de las decisiones políticas fundamentales.

FUENTES CONSULTADAS

Doctrina

ANDRADE SÁNCHEZ, J. Eduardo, Derecho Constitucional, Oxford, México, 2008.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional mexicano, duodécima edición, Porrúa, México, 1999.

COVIÁN ANDRADE, Miguel, Diez estudios antidogmáticos sobre el sistema constitucional mexicano, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., México, 2012.

COVIÁN ANDRADE, Miguel, Teoría Constitucional, tercera edición, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., México, 2004.

FERNÁNDEZ RUIZ, Fernando, Poder Legislativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2003.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, quincuagésima tercera edición, Editorial Porrúa, México, 2002.

KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, quinta reimpresión de la segunda edición, Universidad Autónoma de México, México, 1995.

LASSALLE, Ferdinand, ¿Qué es una Constitución?, octava edición, Colofón, S.A., México, 1997.

LOEWENSTEIN, Karl, Teoría de la Constitución, Ariel, España, 1990.

LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, La investigación Jurídica, Editorial Porrúa, México, 2007.

MARTÍNEZ PICHARDO, José, Lineamientos para la Investigación Jurídica, séptima edición, Editorial Porrúa, México, 2003.

SCHMITT, Carl, Teoría de la Constitución, Editora Nacional, México, 1981.

SERRA ROJAS, Andrés, Diccionario de Ciencia Política, Más Actual Mexicana de Editores, S.A de C.V., tomo II, México, 1997.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, trigésima séptima edición, Porrúa, México, 2005.

Fuentes Legislativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Fuentes Electrónicas

CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (Coordinadores), Elementos de técnica legislativa, Universidad Autónoma de México, México, 2000. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/21/tc.pdf>.

DE VERGOTTINI, Giuseppe, Derecho Constitucional Comparado, traducción de la sexta edición italiana publicada por CEDAM, Universidad Autónoma de México, México, 2004. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1476/4.pdf>.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1984. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1174/9.pdf>.

http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas_Lista_Nominal_y_Padron_Electoral/.

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=145>.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm.

<http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/pront/8reform.pdf>.

<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derechos-humanos.../4492>.

PÉREZ NORIEGA, Fernando y RAMÍREZ LEÓN Lucero (Coordinadores), La Reforma Política vista desde la investigación legislativa, Senado de la República, LXI Legislatura, México, 2010. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3198/8.pdf>.

Otras Fuentes

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Jurisprudencia, página: 1136. PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL.