



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

“La inconstitucionalidad de las reformas constitucionales en México”

TESIS QUE PARA LA OBTENCIÓN DEL GRADO
DE MAESTRO EN DERECHO PRESENTA:

LIC. ELSA CLARISA ARROYO BARBOSA.

DIRECTOR DE TESIS:

M. H. FRANCISCO RAMOS QUIROZ

MORELIA MICHOACÁN
2011



AGRADECIMIENTOS

A DIOS

Por haberme dado la vida, la salud y el entendimiento que me permiten hoy llegar a este momento tan importante en mi desarrollo profesional y personal. Gracias Señor por tu infinito amor, y por colmar mi vida con tantas bendiciones.

A MI HIJO MATHÍAS

Por ser mi mayor inspiración en la vida. Por tu comprensión y paciencia, desde que estabas en mi pancita y hasta el día de hoy. Gracias por regalarme un poquito de tu tiempo... tiempo que debí haber compartido en exclusiva contigo y que tú gentilmente me obsequiabas al permitirme estudiar y trabajar en esta investigación. A partir de hoy no más lecturas aburridas a la hora de dormir.

A MI ESPOSO JUAN LUIS

Por caminar a mi lado y de la mano en esta vida. Gracias por tu apoyo y comprensión a lo largo de este proyecto, pero sobre todo, gracias por llenar mi vida de amor.

A MIS PADRES SALVADOR Y CLARISA

Por ser el mejor ejemplo de vida a seguir. Gracias por darme la oportunidad de crecer y desarrollarme en una familia llena de amor. Gracias por todos y cada uno

de los valores que me inculcaron y que me han permitido llegar hasta donde estoy. A ustedes les dedico de manera especial este pequeño logro, pues sin su apoyo incondicional no hubiera sido posible obtenerlo.

A MIS HERMANOS: SALVADOR, EMMANUEL, FRANCISCO Y JUAN BOSCO

Por demostrarme día a día, que no importa lo que pase, siempre podré contar con su apoyo, porque mientras más unidos estemos, más fuertes seremos y no habrá problema que juntos no podamos enfrentar.

A MI ASESOR M.H. FRANCISCO RAMOS QUIROZ

Por emprender a mi lado este proyecto y trabajar conmigo hombro a hombro desde su inicio y hasta su culminación. Gracias por las largas horas de estudio que compartimos, por la gran dedicación e interés mostrados en todo momento, pero sobretodo, muchas gracias por la amistad que muy generosamente me brindó.

ÍNDICE

| | |
|-----------------------|-----|
| Agradecimientos | I |
| Índice | III |
| Resumen..... | V |
| Introducción | VII |

CAPÍTULO PRIMERO

SOBERANÍA Y DEMOCRACIA

| | |
|--|----|
| 1.1 Soberanía | 1 |
| 1.1.1 El ejercicio de la soberanía | 11 |
| 1.2 Democracia | 19 |
| 1.2.1 El ejercicio de la soberanía en la democracia representativa.. | 26 |
| 1.2.2 La crisis de la democracia | 40 |

CAPÍTULO SEGUNDO

EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL FEDERAL

| | |
|---|-----|
| 2.1 Constitución | 52 |
| 2.2 La Reforma a la Constitución Federal | 72 |
| 2.2.1 Objetivo y función de la reforma constitucional | 77 |
| 2.2.2 El procedimiento de reforma constitucional en México | 82 |
| 2.2.3 Problemática y cuestiones discutidas | 96 |
| 2.2.4 La revolución como medio violento para reformar la Constitución..... | 115 |

CAPÍTULO TERCERO

LA DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN

| | |
|--|-----|
| 3.1 La Defensa de la Constitución | 121 |
| 3.2 La Defensa Jurídica de la Constitución | 129 |
| 3.2.1 La protección de la Constitución | 130 |
| 3.2.2 Las garantías constitucionales | 135 |
| 3.3 El Control de Constitucionalidad | 140 |
| 3.4 Justicia y Jurisdicción Constitucional | 152 |
| 3.5 La Defensa de la Constitución y la Eficacia del Sistema Normativo | 160 |

CAPÍTULO CUARTO

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO

| | |
|---|-----|
| 4.1 La Inconstitucionalidad de las Reformas Constitucionales en México .. | 170 |
| 4.1.1 La inconstitucionalidad formal por vicios en el procedimiento .. | 173 |
| 4.1.1.1 Imposibilidad de control de una reforma constitucional considerada formalmente inconstitucional..... | 176 |
| 4.1.1.2 Posibles soluciones: El juicio de amparo y la acción de inconstitucionalidad | 196 |
| 4.1.2. La inconstitucionalidad material, sustancial o de fondo | 207 |
| 4.1.2.1 Su inexistencia en la democracia representativa | 209 |
| 4.1.2.2 Posibles soluciones: Transición hacia una democracia participativa y determinativa | 214 |
| | |
| CONCLUSIONES | 224 |
| FUENTES DE INFORMACIÓN | 231 |
| ANEXO 1 | 242 |
| ANEXO 2 | 243 |
| ANEXO 3 | 244 |

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO

THE UNCONSTITUTIONALITY OF THE CONSTITUTIONALITY REFORMS IN MEXICO

RESUMEN

La investigación que se presenta, analiza el tema de la *Inconstitucionalidad de las Reformas Constitucionales en México*. En ella, se sostiene la posibilidad de que se expidan reformas a la Constitución que sean formalmente inconstitucionales, y la improcedencia de recursos jurídicos que puedan hacerse valer para impugnar este tipo de reformas. De igual manera, se sostiene que en los sistemas de democracia representativa como el que existe en nuestro país, no es posible aceptar que existan reformas constitucionales que sean materialmente inconstitucionales, pues a final de cuentas, el contenido de una reforma a la Ley Suprema es siempre el resultado del ejercicio del poder soberano a través de la democracia representativa, motivo por el cual se propone buscar la transición hacia una democracia participativa y determinativa.

ABSTRACT

This investigation analyzes the unconstitutionality of the constitutionality reforms in Mexico. Through it, the possibility of the unconstitutionality during the amending process, and the lack of basis of any appeal based on defects in procedure, is sustains. At the same time, the investigation asserts that, in countries like Mexico, where the system of representative democracy operates, it

is not possible to accept the existence of constitutionality reforms which are substantially unconstitutional. The reason of the previous statement is because at the end, the constitutional reform is the outcome of the sovereignty practice through the representative democracy; therefore our proposal of a transition from a representative democracy to a participatory and terminative democracy.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, resultado del ejercicio del poder soberano, establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, y en atención a lo anterior, es que se considera que en México, el ejercicio del poder soberano es a través de la democracia representativa.

La democracia, entendida como una forma de gobierno en la que el pueblo es el origen, sostén y justificación del poder público, es un régimen que se esfuerza por hacer participar al mayor número de ciudadanos en los asuntos políticos del Estado. Sin embargo, en los albores de las grandes colectividades modernas, en las que resultaba materialmente imposible que el pueblo en su totalidad participara en las funciones de gobierno, surge la necesidad de que el pueblo nombrara *representantes* que habrían de gobernarlo, naciendo así la democracia representativa.

El tema central de la investigación que presentamos gira en torno a las cuestiones relativas al procedimiento de reforma constitucional en nuestro país, mismo que es llevado a cabo, precisamente en ejercicio del poder soberano a través de la democracia representativa. Sin embargo, en atención a la actual crisis que sufre el sistema de democracia representativa en México, en donde cada vez, los gobernantes y gobernados, es decir representantes y representados, se encuentran cada vez más alejados entre sí, consideramos que en muchas ocasiones los resultados arrojados por las reformas a la Ley Suprema, no son

siempre un reflejo fiel de la voluntad del pueblo mexicano, es decir del pueblo soberano. Tal situación resulta extremadamente grave si tomamos en consideración que lo que está en juego es precisamente nuestra Ley Fundamental, su legitimidad, su eficacia normativa y sus principios de supremacía y rigidez constitucional.

Durante el desarrollo de la presente investigación, pretendemos ofrecer al lector un enfoque detallado de las cuestiones que pueden llevar a considerar una reforma a la Constitución como inconstitucional, ya sea en virtud de no haberse cumplido con los extremos señalados por el artículo 135 constitucional que es el dispositivo encargado de establecer el procedimiento de reforma constitucional, o bien, por no considerarse la reforma, como el resultado de una representación fiel y digna de la voluntad del pueblo soberano; o como diría Don José María Morelos y Pavón, fiel reflejo de los *Sentimientos de la Nación*.

Así que, durante el desarrollo del capítulo primero, el lector podrá de manera introductoria avezarse con los conceptos de soberanía y democracia, así como con el desarrollo histórico que dichos conceptos tuvieron en diferentes lugares y épocas hasta llegar a su comprensión actual en nuestro país. Podrá de igual forma, conocer cuáles son las causas que han generado la actual crisis del sistema de democracia representativa en el mundo y, de manera particular en México.

Del estudio del capítulo segundo, se desprende una breve introducción a los temas generales de la teoría constitucional, estudiando el concepto de Constitución, sus contenidos, los diferentes tipos de Constitución que existen, el tema de la legitimidad constitucional, así como el relativo a los principios constitucionales, haciendo especial referencia a los de supremacía y rigidez constitucional. Además, durante el desarrollo de este capítulo, el lector podrá irse

adentrando en el tema de la reforma constitucional en nuestro país, su función, el procedimiento establecido para tal efecto, así como la variedad de problemas y cuestiones discutidas que actualmente giran en torno a este tema.

A lo largo del capítulo tercero se analizará el tema de la defensa de la Constitución, motivo por el cual se comienza por analizar una de las ramas más recientes del derecho procesal, el denominado *derecho procesal constitucional*. De esta manera, el lector podrá familiarizarse con los temas relacionados a la defensa y control constitucional, así como con el relativo a la justicia y jurisdicción constitucional. Al finalizar este capítulo, se hace una seria reflexión, en el sentido de la importancia que la defensa de la Constitución tiene en relación a la eficacia del sistema normativo, y de manera particular, la importancia de una adecuada defensa de la Constitución para lograr la eficacia normativa de la misma, es de decir de la propia Ley Fundamental.

Finalmente en el capítulo cuarto, que denominamos *La Inconstitucionalidad de las Reformas Constitucionales en México*, el lector podrá encontrarse con un análisis muy detallado del porqué se considera que una reforma a la Constitución puede llegar a ser formal y materialmente inconstitucional; y que, en el caso de las primeras, es decir, de las reformas formalmente inconstitucionales, actualmente en México no existen los medios de defensa para su impugnación, haciéndose necesario dotar de competencias pertinentes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que en su papel de Tribunal Constitucional pueda conocer y resolver este tipo de conflictos; y que, en el caso de las segundas, es decir las materialmente inconstitucionales, éstas resultan ser inexistentes en el sistema de democracia representativa que actualmente rige en nuestro país, motivo por el cual se señala la necesidad de impulsar los cambios pertinentes en el sistema jurídico mexicano, que nos ayuden a lograr la transición del sistema meramente representativo, hacia una democracia que sea participativa y determinativa.

Esperamos que el resultado de la lectura de la investigación que se presenta sea provechosa y de interés para el lector, y sobre todo, que sirva para crear conciencia de la importancia y trascendencia del problema que se plantea, así como para generar inquietud entre la ciudadanía en general, de la necesidad de impulsar los cambios necesarios para poder solucionar esta problemática, pues recordemos que

...el derecho y la democracia son construcciones humanas: dependen de la política y de la cultura, de la fuerza de los movimientos sociales y del empeño de cada uno de nosotros. Y de su presente y de su futuro todos nosotros tenemos parte de responsabilidad. (Luigi Ferrajoli)

CAPÍTULO PRIMERO

SOBERANÍA Y DEMOCRACIA

SUMARIO

1.1. Soberanía 1.1.1. El ejercicio de la soberanía 1.2. Democracia 1.2.1. El ejercicio de la soberanía en la democracia representativa 1.2.2. La crisis de la democracia

1.1. Soberanía

El ser humano desde siempre ha buscado vivir en colectividad debido a que es un ser social por naturaleza, y por lo tanto no puede vivir aislado. Por esto, decimos que el ser humano busca vivir en grupos debido a que, entre otras cosas, esta convivencia le representa grandes ventajas.

Conforme fueron evolucionando las sociedades humanas, llegó un punto en el que el grupo social se dio cuenta de que necesitaba encontrar una forma de organización que garantizara la paz y la seguridad de los integrantes del grupo. Es así, como a lo largo de la historia humana, observamos el surgimiento de diversas formas de organización social y política que fueron estableciendo las diversas culturas, hasta culminar en el siglo XVI con la creación del Estado moderno, forma de organización social y política más desarrollada, cuya característica esencial es el *Derecho*.

La naturaleza jurídica del Estado ha sido estudiada por infinidad de tratadistas, y cada uno de ellos la entiende de manera diversa atendiendo a su formación, cultura y momento histórico en que les ha tocado vivir. Sin embargo, para los efectos de la presente investigación y, al no ser el objeto principal de la misma el estudio del Estado, atenderemos a la definición analítica del concepto

del Estado señalada por el maestro Francisco Porrúa Pérez: “*El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.*”¹

De dicha definición, se desprende que el Estado como sociedad humana asentada permanentemente en el territorio que le corresponde, se encuentra sujeto a un *poder soberano*, poder que es el encargado de crear, definir y aplicar un orden jurídico, a través del cual se organiza y estructura la sociedad estatal, con la finalidad de obtener el bien público temporal de sus componentes.

Encontramos pues una serie de elementos que componen al Estado, y de entre ellos, nos resulta interesante dentro de la investigación que se realiza, analizar a fondo el elemento *poder soberano* puesto que, a partir del mismo, pueden explicarse los demás elementos del Estado.

Para poder comprender la soberanía de manera adecuada, es necesario hacerlo desde la perspectiva de su trayectoria histórica, debido a que la evolución de este concepto migró de un carácter puramente político que tuvo en sus orígenes a una noción propiamente jurídica que tiene en la actualidad.

En la antigüedad, la soberanía no fue conocida debido a que en ese entonces no existía la oposición del Estado² a otros poderes. Si analizamos la cultura griega, nos encontraremos con que esta civilización no conoció la idea de soberanía como tal, sino que en su lugar colocaron la autarquía³ como característica de la polis.

¹ Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, 6ª. ed., México, Porrúa, 1971, p. 172.

² Aún cuando en estricto sentido, en la antigüedad no existía el Estado, si existían otras formas de organización política equiparables al Estado.

³ El término autarquía lleva consigo la idea de independencia ya que, quien no es libre no realiza el ideal de autosuficiencia.

En el caso de Roma tampoco encontramos antecedentes de la existencia de la noción de soberanía; el antecedente que se tiene es que los romanos utilizaban conceptos como los de *potestas* e *imperium* pero para referirse a la fuerza del poder público, más que como una noción referida al Estado.

No fue sino hasta finales de la Edad Media cuando se da el nacimiento de la soberanía como un concepto político y como resultado del cuadro histórico y de composición de la sociedad medieval, puesto que la soberanía nace como un medio de justificar ideológicamente la victoria del Rey frente a los tres poderes que le habían estado restando autoridad. A este respecto el maestro Serra Rojas comenta:

Es necesario llegar a la Edad Media para encontrarnos frente al poder del Monarca la presencia de otros poderes que se le oponen por derecho propio aduciendo títulos históricos y reales de legitimidad. Estos poderes fueron: 1. El poder de la Iglesia que pretendió subordinar al Estado, es decir, la lucha entre el poder espiritual de la Iglesia y el poder temporal de los Monarcas; 2. El Imperio Romano que no reconoció a los demás Estados más que el carácter de Provincias de Roma; 3. Los grandes señores feudales, las corporaciones independientes y las ciudades libres, que ostentaban títulos suficientes para enfrentarse al Monarca.⁴

Como se observa, la Edad Media se caracterizó por la presencia de un cuadro de fuerzas contradictorias, en cuyas condiciones la unidad del Estado parecía singularmente débil. Pero como el *poder* se excluye con *poder*, pronto comenzaron a darse reacciones tendientes a decidir cuál de estos poderes debería de considerarse como superior.

De esta manera comienzan a surgir diferentes pensadores del Medievo, que formulan los primeros conceptos de soberanía. De entre ellos destacó *Jean Bodin* quien definió por primera vez al Estado en función de la soberanía. Dicho autor concibió a la soberanía como un poder supremo que reina entre súbditos y ciudadanos sin restricciones legales, poder que tiene como atributos el ser indivisible, imprescriptible e inalienable, y que había sido delegado al monarca,

⁴ Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, 16ª. ed., México, Porrúa, 2003, p. 411.

quien en ejercicio del mismo, no tenía más limitaciones que el derecho divino y el derecho natural.

Con base en estas ideas y con el transcurso del tiempo, surgió el absolutismo y el Estado soberano nacido a finales de la Edad Media se identifica con su titular, por lo que el Rey podía afirmar: “El Estado soy yo”.

Por otro lado, encontramos también las ideas de *Thomas Hobbes*, quien elabora una noción de soberanía concebida con sentido moderno y lógico; al considerar que es el pueblo quien establece un soberano y le transfiere todo el poder a él. En efecto, al definir al Estado en su obra *Leviatan*, *Hobbes* establecía el origen popular del poder soberano al señalar:

(...) y en ello consiste la esencia del Estado, que podemos definir así: *una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituido por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y la defensa común.* El titular de esta persona se denomina SOBERANO, y se dice que tiene *poder soberano*; cada uno de los que le rodean es SÚBDITO suyo.⁵

A pesar de que *Hobbes* reconoce el origen popular de la soberanía, en la mayoría de sus obras buscó siempre justificar el absolutismo de Estado, personificado en el Rey. A este respecto *Norberto Bobbio* comenta: “Cuando sostiene la irrevocabilidad del poder soberano, *Hobbes* se opone a la teoría del mandato (...) la grandeza de este poder reside precisamente en el hecho de que quien lo detenta puede ejercitarlo sin límites externos; así este poder es absoluto.”⁶

En este mismo sentido, el autor del *Leviatán* afirma que los actos del soberano no podían ser, con justicia, acusados por el súbdito:

(...) como cada súbdito es, en virtud de esa institución, autor de todos los actos y juicios del soberano instituido, resulta que cualquiera cosa que el soberano haga no puede

⁵ Hobbes, Thomas, *Leviatan*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1980, p.141.

⁶ Bobbio, Norberto, *Thomas Hobbes*, trad. de Manuel Escrivá de Romani, España, Ediciones Paradigma, 1991, p. 83.

constituir injuria para ninguno de sus súbditos, ni debe ser acusado de injusticia por ninguno de ellos. En efecto, quien hace una cosa por autorización de otro, no comete injuria alguna contra aquel por cuya autorización actúa. Pero en virtud de la institución de un Estado, cada particular es autor de todo cuanto hace el soberano, y, por consiguiente, quien se queja de injuria por parte del soberano, protesta contra algo que él mismo es autor (...).⁷

Después de *Bodin* y *Hobbes*, en el siglo XVIII, siglo en que inicia su decadencia el absolutismo y en el que comienzan los esfuerzos por convertir a los Estados absolutistas en monarquías constitucionales, surgen algunos otros pensadores demócratas que empiezan a especular en torno al concepto de la soberanía popular.

Un gran político y filósofo que participó en la elaboración del concepto de soberanía popular fue el inglés *John Locke*, para quien la soberanía estaba reservada al pueblo, quien conservaba su derecho a la revolución y su derecho de resistencia. Afirmaba que la soberanía del Estado estaba limitada por los fines que la misma perseguía y que no eran otros sino los de mantener la paz, la seguridad y el bien público de los gobernados.

De igual manera, nos encontramos con las ideas desarrolladas por el gran filósofo *Jean Jacques Rousseau*, para quien el *soberano* es el pueblo constituido como una comunidad política. Para él la idea del *contrato social* era el origen del concepto de soberanía del pueblo, de tal forma que sólo el pueblo es soberano. Así, la soberanía entendida como el gobierno *real* del pueblo se identificaba con el ejercicio de la voluntad general.

La influencia del pensamiento de este autor traspasó fronteras y al igual que en muchos otros países, en México estuvo muy presente en el pensamiento de Miguel Hidalgo y Morelos, entre otros,⁸ así como en el del constituyente de 1917,

⁷ Hobbes, Thomas, *op.cit.*, nota 5, p. 145.

⁸ En este sentido comenta Serra Rojas: “En 1808 el Ayuntamiento de la Ciudad de México sostiene la idea de la soberanía popular. En los elementos constitucionales de Rayón se alude a la soberanía. En la Constitución de Cádiz de 1812 la soberanía reside esencialmente en la Nación, formula que repite el Congreso de Chilpancingo, los Sentimientos de la Nación de Morelos y la Constitución de Apatzingán de 1814 que sufre la

quien estableció el concepto de soberanía nacional como un derecho específico y una característica esencial y definidora del Estado mexicano.

Una vez realizado este breve análisis de la evolución histórica del concepto de soberanía, nos encontramos en condiciones de estudiar su definición y algunas otras cuestiones relativas a la misma, como su fundamento, elementos, límites y titularidad.

Etimológicamente, el término soberanía “*super*” “*omnia*” se refiere a un enunciado de poder, por lo que de manera general cuando hablamos de soberanía, lo hacemos refiriéndonos precisamente al poder soberano.

Ahora bien, como ya lo hemos señalado, la soberanía ha sido conceptualizada de diferentes formas a lo largo del tiempo y por diferentes juristas; sin embargo, en esta ocasión y por considerarlo como uno de los más completos, hemos decidido recurrir al concepto elaborado por Ignacio Burgoa quien la entiende de la siguiente manera:

(...) un atributo del poder del Estado, de esa actuación suprema desarrollada dentro de la sociedad humana que supedita todo lo que en ella existe, que subordina todos los demás poderes y actividades que se despliegan en su seno por los diversos entes individuales, sociales, jurídicos, particulares o públicos que componen a la colectividad o se encuentran dentro de ella, debiéndose agregar que el Estado, como forma en que se estructura y organiza un pueblo, al adquirir sustantividad propia, al revestirse con una personalidad jurídica y política *sui-generis*, se convierte en el titular del poder soberano, el cual, no obstante, permanece radicado real y socialmente en la nación.⁹

Una vez conceptualizada la soberanía resulta provechoso para su mejor comprensión, analizar el tema de su fundamento, ya que en virtud de éste, se busca determinar el porqué estamos obligados a obedecer los actos de la autoridad pública.

influencia de *Rousseau*. En términos semejantes se manifestó la Constitución Federal de 1824”. Serra Rojas, *op. cit.*, nota 4, pp. 420 y 421.

⁹ Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 17ª. ed., México, Porrúa, 2005, pp. 245-246.

Las respuestas que se han dado a este cuestionamiento atienden a las diferentes épocas y diversas concepciones de la soberanía; así podríamos hablar del fundamento ofrecido por la doctrina del contrato social, la del cuasicontrato social, o de doctrinas inspiradas en la naturaleza del poder. Sin embargo, todas y cada una de estas doctrinas han sido severamente criticadas en su intento por resolver el problema del fundamento de la soberanía.

Si insistiéramos un buscar un *fundamento de la soberanía*, habría que acudir entonces a la propia *naturaleza social del hombre*. Efectivamente, si consideramos que la necesidad de un orden provisto de una fuerza que se pueda imponer a los demás, facilita el desarrollo de las comunidades y da al ser humano el poder resultante de los beneficios de la vida social. Someteros a una organización política es beneficiarnos con el trabajo de los demás, su cultura y su experiencia.¹⁰

Ahora bien, por lo que respecta al tema de los diferentes elementos que se contienen en el concepto de soberanía arriba citado, comenzaremos por señalar que la soberanía es un atributo del poder del Estado, podemos inferir, que la palabra soberanía es utilizada como un adjetivo que califica al poder del Estado, calificativo que lo va a distinguir de todos los demás poderes sociales que existen al interior del mismo.

En segunda instancia, nos encontramos con que dicho poder soberano es supremo puesto que supedita todo lo que existe en la sociedad humana y, subordina todos los demás poderes y actividades que surgen dentro del Estado. Encontramos así, una de las características principales del poder soberano; *la supremacía*, ya que se trata de un poder que no admite ningún otro por encima de él. Recordemos que al interior del Estado existen diferentes grupos o entes titulares de diferentes tipos de poder; así por ejemplo, nos encontramos con grupos o colectividades sociales como los ejidos o comunidades agrarias, las

¹⁰ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 4, p. 423.

asociaciones civiles, las sociedades mercantiles, los partidos políticos, etcétera, y cada uno de estos grupos son titulares de poder, ya sea político, económico o social. Sin embargo, ninguno de estos poderes puede estar nunca por encima del poder soberano del Estado.

La noción de supremacía, como puede observarse, se refiere exclusivamente a la soberanía interior, ya que el poder soberano del Estado se va a ejercer sobre los individuos y grupos sociales que se encuentran dentro de la órbita del Estado.

Pero si señalamos que la cualidad de supremacía del poder soberano se refiere a la soberanía interior, esto nos lleva a suponer que el poder soberano puede a su vez referirse o entenderse en un carácter externo. En efecto, la soberanía puede ser considerada desde un doble aspecto; interno y externo. Se dice que tiene un aspecto interno cuando se refiere a su calidad de poder rector supremo de los intereses de la comunidad política formada por un Estado concreto. Y se dice que tiene un carácter externo, cuando se refiere a las relaciones del Estado con otros Estados.¹¹

Desde su aspecto interno, ya hemos explicado el elemento de la supremacía del poder soberano, por lo que es momento ahora de analizar que sucede con este elemento cuando nos referimos a la soberanía en su ámbito externo. Señalan los doctrinarios que el poder soberano se manifiesta hacia el exterior en forma de *independencia*, la cual se manifiesta como la expresión de la voluntad de un Estado en un plano de igualdad con los demás países.

De ahí que, dependiendo del ámbito interno o externo en que se analicen las actividades del Estado, el poder soberano del Estado, se presentará bien como una expresión de *supremacía*, o bien, de *independencia*. En atención a lo aquí establecido es que la soberanía interior se considera como un superlativo,

¹¹ Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.*, nota 1, p. 324.

mientras que la exterior será considerada como un comparativo de igualdad. En otras palabras, ninguna potestad superior a la suya en el exterior, ninguna potestad igual a la suya en el interior.¹²

Es importante comentar brevemente algunas críticas que se han formulado en el sentido de que no se debe de hablar de soberanía externa, sino de Estados soberanos sujetos del Derecho Internacional. Lo anterior en atención al postulado de Derecho Internacional que establece que las relaciones entre los Estados son del mismo nivel, es decir, los Estados se encuentran colocados en un mismo plano, y por lo tanto, no hay un poder internacional que se coloque por encima de todos, sino que se trata de relaciones de un Estado soberano con otro Estado soberano.

Estamos de acuerdo en las manifestaciones expresadas en el sentido que no existe un poder internacional que se coloque por encima de todos, pero consideramos que el aspecto externo de la soberanía tratado por los doctrinarios, no se refiere a la posibilidad de un poder soberano internacional, sino, como ya ha quedado apuntado, a una proyección hacia el exterior, que consiste en que todos los Estados deben de respetar el poder soberano de los otros Estados, respeto que se materializa en que los Estados son independientes los unos de los otros.

Ahora bien, de las dos características del poder soberano que hemos analizado, supremacía e independencia, y siguiendo con el análisis del concepto de soberanía que habíamos iniciado líneas atrás, es momento de estudiar dos facultades inherentes al ente soberano: la *autodeterminación* y la *autolimitación*. Por autodeterminación entendemos la capacidad de normarse a sí mismo o de darse sus propias leyes (autonomía). Por autolimitarse significamos la capacidad de señalarse campos de acción, o bien, de imponerse sus propias competencias.¹³

¹² Carré de Malberg, R, *Teoría general del Estado*, 2ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 89.

¹³ Garza García, César Carlos, *Derecho constitucional mexicano* México, McGraw Hill, 1997, p. 5.

Así pues que la facultad de autodeterminación que implica el poder soberano, consiste en que el ente soberano se otorga a sí mismo una estructura jurídico-política que se materializa en la creación del ordenamiento fundamental o Constitución. Ahora bien, la autodeterminación en el fondo entraña autolimitación, pues si autodeterminarse implica darse a sí mismo una estructura jurídico-política, esta estructura, que es normativa, supone como toda norma una limitación, es decir, señalamiento de límites.¹⁴

Lo comentado en relación con la facultad de autolimitación, nos lleva a concluir que el poder soberano no es absoluto, sino que tiene ciertos límites fijados por él mismo, y establecidos en el propio derecho.

Por lo tanto, todas las actividades que realiza el Estado deben desarrollarse dentro de los límites que las normas jurídicas le establecen. De esta manera, la autolimitación de la soberanía la vamos a encontrar establecida en la Ley Fundamental del Estado de que se trata, de ahí que lo único supremo e incuestionable donde reside la soberanía, lo es la Constitución.¹⁵

Cuestión diferente resulta, el analizar ahora quienes son los titulares de dicho poder. En este sentido, existen dos grandes doctrinas; la europea y la americana.

La doctrina europea considera que el sujeto de la soberanía lo es el Estado, pero a su vez llega a la conclusión de que al ser el Estado una persona moral ficticia, es necesario que existan órganos de poder, representados por personas físicas, en los cuáles se deposite el ejercicio actual y permanente de la soberanía, siendo los titulares de estos órganos, es decir, las autoridades, en quienes se deposita el ejercicio actual y permanente del poder soberano. Así pues, que de

¹⁴Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 9, p. 245.

¹⁵ Garza García, César Carlos, *op. cit.*, nota 13, p. 6.

manera ficticia, depositan el poder soberano en el Estado, y de manera real en los gobernantes.

En la doctrina americana por su parte, el único titular de la soberanía lo es el pueblo o la nación. Señalan que este titular originario de la soberanía hizo un uso de tal poder cuando se constituyó en Estado jurídicamente organizado.¹⁶ Por lo tanto de acuerdo a los postulados de esta doctrina, es el pueblo, al crear su Constitución, organizando su forma de gobierno, quien crea los poderes públicos y establece para él mismo, una zona inmune a la invasión de las autoridades, lo que hasta hace unos días en México conocíamos como garantías individuales, hoy derechos humanos. El pueblo a su vez, titular originario de la soberanía, subsumió en la Constitución su propio poder soberano.¹⁷ Por lo tanto, mientras exista la Constitución, existe también el poder que la creó. Concluye pues esta doctrina, a diferencia de la europea, que la soberanía una vez que el pueblo la ejerció, reside exclusivamente en la Constitución, no en los órganos ni en los individuos que gobiernan.¹⁸

1.1.1. El ejercicio de la soberanía

Hemos señalado en el apartado anterior, que lo que expresa a la soberanía lo es precisamente el texto constitucional, es decir la Constitución Política de un Estado. Así pues, que en México la soberanía se encuentra expresada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma señalamos que uno de los atributos del poder soberano consiste en la facultad de autodeterminación, es decir, la facultad de otorgarse una estructura jurídico-política, estructura que es expresada principalmente en la Constitución, así como en el resto del ordenamiento jurídico. Con motivo de lo anterior, ahora nos vemos en la necesidad de explicar detenidamente cómo es que, en el ejercicio del poder soberano se crea la Constitución de un Estado.

¹⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 38ª ed., México, Porrúa, 2006, pp. 7-8.

¹⁷ *Ibidem*, p. 8.

¹⁸ *Ibidem*, p. 9.

En nuestro país, en atención a que nos hemos adherido a la doctrina americana de los titulares de la soberanía, es el pueblo o nación el titular del poder soberano. Sin embargo, el pueblo o nación como unidad real no puede por sí mismo ejercer dicho poder, pues resulta física y sociológicamente imposible pensar que la totalidad de los miembros del pueblo pudieran ponerse de acuerdo en la elaboración de su ordenamiento jurídico fundamental.

Es por esto que para el ejercicio del poder soberano, se requiere de un cuerpo compuesto de representantes populares, que se denomina *poder constituyente* y cuya misión consiste precisamente en la elaboración de la Constitución a nombre y en representación del pueblo.

Ahora bien, la existencia de este poder dotado de autoridad normativa para crear la constitución, no puede explicarse por vías jurídicas, es decir, que dicha autoridad no recibe su poder de una norma, sino que se instaura simplemente como un acto de poder.

En efecto, se ha señalado que el poder constituyente emana no del orden jurídico vigente, sino de un proceso político,¹⁹ que se inicia, por lo regular, con el desconocimiento del propio orden jurídico y el ofrecimiento de una nueva Constitución, convocándose a representantes del pueblo para el efecto.²⁰

Explica Pedro Salazar Ugarte que, “el poder constituyente es un poder político extralegal porque actúa antes de la legalidad que pretende fundar y da

¹⁹ En este sentido *Burdeau* señala que un poder, para el jurista, se ajusta siempre a la noción de competencia: su naturaleza, su extensión, las modalidades de su ejercicio, son determinadas por una regla anterior, de tal suerte que se le puede considerar como una fuerza domesticada por el derecho y, en consecuencia, dócil al análisis jurídico. Con el poder constituyente, señala, el problema es distinto porque está afectado de una significación política de la cual ninguna exégesis lo puede justificar. La potestad que él encierra se rebela de una integración total de un sistema jerarquizado de normas y competencias. El poder constituyente es la potestad creadora del orden jurídico. Se encuentra, pues, colocado en el punto de intersección entre la política y el Derecho. Véase *Burdeau, Georges, Traité de science politique*, París, Francia, Ed. L.G.D.J., 1970 t.III, p. 171.

²⁰ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 4, p. 374.

origen a la constitución normativa”,²¹ resulta ser pues un poder no legal, o ilegal ante la eventual Constitución creada por él mismo.

En este sentido, también se ha manifestado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al considerar que:

(...) el poder constituyente es un poder original, en cuanto que no está configurado con base en un poder anterior, ni es una continuación de otro, ya que se trata de un poder inaugural, en cuanto que supone una ruptura jurídico política con la situación anterior y la apertura hacia otra nueva. Este poder constituyente en su carácter pre-jurídico es incondicionado, cuya legitimidad no descansa en la legalidad democrática (...)²²

Derivado de lo anteriormente analizado, podemos establecer que entre las causas que dan lugar al ejercicio del poder constituyente se encuentran, entre otras, la creación de un nuevo modelo de Estado, la ineficacia de la Constitución en una sociedad política determinada, la independencia adquirida por territorios coloniales, la revolución, la conquista militar y el golpe de Estado.²³

Ahora bien, el hecho de que el surgimiento del poder constituyente sea político y no jurídico, no significa que dicho poder no esté sujeto a ciertas reglas. Por ejemplo, en el caso del constituyente de Querétaro de 1916-1917, existió el decreto 1.,421,²⁴ que junto con otros documentos promulgados por el Congreso del Estado de Coahuila, a iniciativa de Venustiano Carranza, rigieron al Congreso Constituyente hasta que entró en vigor la nueva Constitución. Sin embargo dichos documentos no deben considerarse de otra manera sino como ya lo señalamos como meras *reglas*, y nunca como un *fundamento jurídico* para crear la nueva

²¹ Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM – Fondo de Cultura Económica, 2006, p.95.

²² Suprema Corte de Justicia de la Nación, versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno, celebrada el lunes 29 de septiembre de 2008, <http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/ActividadJur/Pleno/VerEstenograficas/2008/Septiembre/PL20080929.pdf>

²³ Valencia Carmona, Salvador, “Constitución y reforma constitucional en México”, *Liber ad honorem Sergio García Ramírez*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie E:varios, Núm: 94, 1998, t. I, p. 683, <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/116/42.pdf>

²⁴ Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, 6ª. ed., México, Porrúa, 2008, p. 134.

Constitución, ya que si lo pensamos dos veces, en el ejemplo invocado Carranza tampoco estaba facultado jurídicamente para emitir el decreto antes mencionado.

Una vez establecido que la facultad de autodeterminación que implica el ejercicio de la soberanía se traduce en la creación de la Constitución Política de un Estado, y que esta última labor se ha encomendado al órgano denominado *poder constituyente*, y habiendo explicado el origen político – y no jurídico- del mismo, es momento de estudiar algunas definiciones formuladas en relación con este poder.

Se afirma que el poder constituyente es el órgano inmediato al que se reconoce el derecho de elaborar el orden supremo de una nación o las transformaciones que ese orden requiera.²⁵

Por su parte, el maestro Ignacio Burgoa trata de explicarnos este término al señalar que:

(...) la idea de “poder”, como lo hemos afirmado frecuentemente, entraña actividad, fuerza, energía o dinámica. Ahora bien, el adjetivo “constituyente” indica la finalidad de esa actividad, fuerza, energía o dinámica, la cual se manifiesta en la *creación de una Constitución* que, como ordenamiento fundamental y supremo, estructure normativamente a un pueblo bajo la tónica de diferentes y variables ideologías de carácter político, económico o social.²⁶

Como se observa, este poder constituyente tiene como características las de ser un poder supremo, coercitivo e independiente:

Su *supremacía* se traduce en que debe actuar sobre todos los otros poderes que se desarrollan individual o colectivamente dentro de una comunidad humana; su *coercitividad* se manifiesta en la capacidad de someter tales poderes; y su *independencia* consiste en no estar subordinado a fuerzas exteriores o ajenas al pueblo o nación para que el citado poder establezca su estructura jurídica básica.²⁷

²⁵ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 4, p. 373.

²⁶ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 9, p. 248.

²⁷ *Ibidem*, p. 249.

Ahora bien, en atención a que como ya lo señalamos el poder constituyente tiene una doble función, es decir, que por un lado es el encargado de elaborar la Constitución, y por el otro el de llevar a cabo las transformaciones que dicha ley fundamental requiera, la doctrina constitucional ha distinguido dos tipos de poder constituyente; en primer lugar el poder originario o revolucionario y, en segundo, el poder constituido, permanente, derivado, o como muchos otros le denominan, poder revisor de la Constitución.

El poder constituyente originario o revolucionario es aquel órgano que crea la norma fundamental de un sistema jurídico y, por medio de la misma da lugar a la fundación de un Estado. Tiene como única tarea la de crear la norma máxima de las leyes, donde han de originarse los órganos que representan y conducen al gobierno de un Estado, se consagran los procedimientos de creación de las normas, se establecen los derechos fundamentales de los gobernados, y se procura un estándar social justo y digno.²⁸ Una vez que dicho poder constituyente originario culmina su obra de creación, es decir la Constitución, este poder desaparece de manera definitiva.

En el mismo sentido se ha manifestado el Tribunal Constitucional Chileno, al definir el poder constituyente originario como

[la] expresión máxima del poder del Estado, ya que crea el ordenamiento jurídico fundamental, estableciendo los “poderes constituidos”, fijando sus atribuciones, encauzando sus actuaciones y, en fin, imponiéndoles limitaciones para asegurar, recíprocamente, su independencia y dar debida protección a los derechos de las personas que la misma Constitución reconoce.²⁹

Por su parte, el *poder constituyente constituido, permanente, derivado o revisor de la Constitución*, es aquel que, ya durante la vigencia de la Constitución, puede adicionar, reformar, derogar o abrogar el texto de la ley de leyes.³⁰ En otros

²⁸ Garza García, César Carlos, *op. cit.*, nota 13, p. 32.

²⁹ Zúñiga Urbina, Francisco, *Control de constitucionalidad de la reforma constitucional*, Revista de Estudios Constitucionales, año 4, No. 2, Universidad de Talca, Santiago de Chile, Centro de Estudios Constitucionales de la Universidad de Talca, 2006, p. 421.

³⁰ Garza García, César Carlos, *op. cit.*, nota 13, p. 32.

términos, el constituyente permanente es entendido como el sistema que establece una constitución para reformarla.³¹

En nuestro país, de acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Federal, el poder constituyente permanente se encuentra conformado por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados. Sin embargo, en la actualidad el poder constituyente permanente mexicano, sólo tiene las facultades de adicionar y reformar³² el texto constitucional, no así la de abrogar el mismo.

Es importante también, hacer énfasis en que este poder, es decir el constituyente permanente, participa directamente de la función soberana, pues es el único poder capaz de afectar la obra del constituyente originario: la Constitución. Se trata pues de un órgano que sobrevive al constituyente originario mismo que desapareció al llevar a cabo su tarea de crear la Ley Fundamental, y es por esto, que a este nuevo órgano se le ha dado la denominación de constituyente permanente.

Sin embargo, en la actualidad se debate ampliamente en relación con la denominación que debe dársele a este órgano encargado de reformar o modificar la obra del constituyente originario, y en atención a sí en realidad debe considerarse que este constituyente permanente realiza o no una función constituyente. Así, como lo detallaremos en capítulos posteriores, muchos doctrinarios y juristas opinan hoy en día, que este órgano en realidad no realiza una función constituyente, y que por lo tanto no debe utilizarse el término de constituyente permanente, sino algún otro como el de órgano o poder reformador, órgano revisor de la Constitución, entre otras.

³¹ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 4, p. 374.

³² La facultad de adicionar consiste en añadir un precepto nuevo a una ley que ya existe. Toda adición supone la supervivencia íntegra del texto antiguo, para lo cual es necesario que el texto que se agrega no contradiga ninguno de los preceptos existentes. Por su parte, la reforma es, en su acepción característica, la sustitución de un texto por otro, dentro de la ley existente.

Por otro lado, de los conceptos de *poder constituyente permanente*, o bien poder reformador de la Constitución, que invocamos líneas atrás se desprende un nuevo término que resulta importante analizar; el de los *poderes constituidos*.

Los poderes constituidos han sido entendidos como los órganos del gobierno del Estado con las funciones esenciales del mismo, y se clasifican según su función, en: Ejecutivo, Legislativo y Jurisdiccional.³³ De tal suerte que dentro de los poderes constituidos nos encontramos con un poder ejecutivo, un poder legislativo y un poder judicial o jurisdiccional.

Ahora bien, resulta necesario establecer cuál es la distinción entre estas dos clases de poderes; los poderes constituyentes y los poderes constituidos. Esta distinción tiene su origen en la organización constitucional norteamericana; que si bien se encontraba inspirada en la teoría de la separación de poderes de *Montesquieu*, esta organización resultó mucho más desarrollada, pues planteó que, si bien existía la necesidad de la división del poder público, dicha necesidad presuponía a su vez la necesidad de un poder más alto que creara a cada uno de estos poderes y les marcara sus límites competenciales.

Se han elaborado además dos criterios que demarcan claramente la diferencia entre estos dos tipos de poderes; un criterio cronológico y otro funcional. El criterio cronológico expresa que el poder 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.³⁴

Por su parte, el criterio que atiende a la función de dichos poderes, explica que el poder constituyente no gobierna, sino sólo expide la ley en virtud de la cual gobiernan los poderes constituidos; éstos, a su vez, no hacen otra cosa que

³³ Garza García, César Carlos, *op. cit.*, nota 13, p. 33.

³⁴ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 16, p. 11.

governar en los términos y límites señalados por la ley emanada del constituyente, sin que puedan en su carácter de poderes constituidos alterar en forma alguna la ley que los creó y los dotó de competencia.³⁵

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por los doctrinarios para tratar de explicar y establecer las diferencias entre estos dos tipos de poderes, existe un punto en el que dicha diferenciación no se observa tan claramente, de manera especial en el caso del constituyente permanente o derivado, o mejor dicho, del poder revisor de la Constitución.

Efectivamente, hemos señalado que el artículo 135 constitucional es el que establece al órgano denominado por algunos como constituyente permanente, el cual se encuentra integrado, según dicho numeral, por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, órgano capaz de alterar la Constitución, mediante sus facultades de reforma y adición.

Es en este punto donde con frecuencia se cae en la confusión de considerar que el poder constituyente permanente y los poderes constituidos, en particular el legislativo, se encuentran contenidos en un solo órgano. Esta idea es falsa, ya que si bien es cierto que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados son poderes constituidos, esto acontece cuando los mismos actúan por separado, pero una vez que se asocian en el órgano colectivo previsto por la Constitución en su artículo 135, es entonces cuando dan vida a un nuevo órgano que ya no realizará actividades de poder constituido, sino únicamente de poder constituyente.

A pesar de lo anterior, y en atención a lo que comentamos en relación a la denominación que debe dársele al órgano encargado de reformar la Constitución, en la actualidad se ha trabado una gran discusión por tratar de determinar cual es la naturaleza de dicho órgano, pues hay quienes afirman que el poder

³⁵ *Idem.*

constituyente permanente no es un verdadero poder constituyente, sino un mero poder constituido. Sin embargo esta cuestión será analizada más adelante en el apartado denominado *La Constitución y su Reforma*.

1.2. Democracia

Siguiendo un orden lógico de ideas, corresponde en este momento hablar de cómo el poder soberano puede ejercerse a través de diferentes formas de gobierno, siendo una de ellas la forma de la democracia.

Democracia es una palabra que proviene del griego: *demos*, pueblo y *kratos*, poder, es decir que literalmente *democracia* quiere decir *poder del pueblo*. De tal manera y de forma introductoria podríamos señalar que la democracia es una forma de gobierno que pertenece al pueblo.

Sin embargo, para analizar este apartado consideramos necesario que, al igual como lo hicimos en el caso de la soberanía, antes de entrar al estudio del concepto de democracia y algunas particularidades de la misma, realicemos un breve análisis histórico en el que estableceremos las diferentes concepciones de la democracia en las diversas etapas y culturas humanas.

Así pues, comenzaremos por señalar que en la teoría de la democracia confluyen tres tradiciones históricas³⁶ a saber:

- a) La teoría clásica, en la que destacan autores como *Platón*³⁷, *Aristóteles*³⁸, *Marsilio de Padua*, *Santo Tomás*, *Bodin*, *Hobbes*, *Locke*, entre otros. Esta teoría también ha sido denominada teoría aristotélica, pues se atribuye a Aristóteles el haber establecido que el poder de mando o de gobierno

³⁶ Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, *Diccionario de política*, 1ª. ed. en español, trad. de Raúl Crisafio *et al.*, México, Siglo Veintiuno editores, 1981, t. I, pp. 494-498.

³⁷ En su obra denominada *Las Leyes* hacía referencia al lugar que le correspondía al pueblo para participar en las cuestiones de gobierno, pero más que una idea democrática, sus ideas estaban inspiradas en una proyección aristocrática, dominada por unos cuantos.

³⁸ Fue quien estuvo más cerca de explicar una realidad democrática, al elaborar su clasificación de las formas de gobierno.

puede residir en un solo individuo, en una minoría o en una mayoría. En este orden de ideas, Aristóteles distinguió además en cada uno de estos fundamentos del gobierno una forma pura y una forma impura, de las cuales como veremos a continuación deriva la *democracia*.

Cuando el gobierno reside en un solo individuo tenemos la forma pura de la *monarquía*, si ese individuo emplea el poder de que dispone en beneficio de todos; y la forma impura de *tiranía*, si ese individuo utiliza el poder en beneficio exclusivo de sí mismo o de sus favoritos.

Cuando el gobierno reside en una minoría, existe la forma pura de la *aristocracia* si la minoría usa el poder el beneficio de todos, y la forma impura de la *oligarquía*, si el poder sólo beneficia a la minoría que lo detenta.

Por último, cuando el poder lo usufructúa la mayoría de la colectividad, resulta la forma pura de la *democracia* si ese poder favorece a todos por igual; la forma impura de la *demagogia*, si se aplica tan sólo en servicio de los desposeídos.³⁹

Dentro de la clasificación aristotélica, Tena Ramírez señala que nuestra Constitución consagra la forma pura de la democracia, cuando el artículo 40 establece el gobierno democrático, puesto que el artículo 39 dice que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, que es precisamente lo que caracteriza a la democracia, según la clasificación que examinamos.⁴⁰

b) Teoría medieval. Esta teoría está explicaba que si el príncipe tenía autoridad era porque el pueblo se la había conferido. Con esta afirmación

³⁹ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 16, p. 84.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 89.

se demostró que sea cual fuere el detentor del poder soberano, la fuente originaria sería siempre el pueblo.

Dentro de esta teoría surgen algunas tesis importantes, como la de *Azzone*, según el cual, el pueblo jamás ha abdicado totalmente de su propio poder ya que después de haberlo transferido, en algunas ocasiones lo ha revocado.⁴¹ En el mismo sentido encontramos la tesis de *Ugolino*, quien afirmó que el pueblo jamás ha transferido el poder al emperador de manera tal que no conserva algún vestigio suyo consigo, porque también instituyó al emperador como un *procurator* suyo.⁴²

No obstante dichas teorías democráticas, en la realidad las formas políticas medievales se mostraron renuentes a estas ideas, pues la historia nos muestra los grandes feudos y las grandes monarquías absolutistas, en las que se concentró el poder soberano en las figuras del señor feudal y del Rey respectivamente, formas de gobierno en las que los ideales democráticos no tuvieron ninguna cabida.

- c) Teoría moderna, también llamada maquiavélica, surge en el siglo XVIII después de las grandes revoluciones inglesa, norteamericana y francesa, y sienta las bases de las concepciones democráticas del Estado moderno gracias a las ideas de *John Locke*, *Rousseau* y *Montesquieu*, entre otros.⁴³

Locke y *Montesquieu* señalaron que la forma de gobierno llamada democracia, tenía que apoyarse en la adopción de principios políticos, los derechos y garantías individuales, la forma de república o monarquía constitucional, el voto de las mayorías y el sistema representativo.⁴⁴

⁴¹ Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola, *op. cit.*, nota 36, p. 496.

⁴² *Idem.*

⁴³ Véase Salazar Ugarte, Pedro, *op.cit.*, nota 21, p. 108 y ss.

⁴⁴ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 4, p. 516.

En esta teoría se analizan también las dos formas históricas de gobierno; la monarquía y la república. El término *república* de acuerdo con el pensamiento de Maquiavelo, se opone conceptualmente al de monarquía. Un gobierno republicano, explicaba, es aquel en el que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para lo cual se consulta la voluntad del pueblo. La doble posibilidad que ofrece el sistema republicano, de seleccionar al más apto para el cargo supremo y de que en la elección intervenga la voluntad popular, es lo que vincula estrechamente a dicho sistema con la democracia.⁴⁵

Sin embargo, algunos de los autores de esta teoría moderna, afirmaban que independientemente de la forma histórica de gobierno que se adoptara, -monarquía o república-, el gobierno genuinamente popular es llamado *democracia* antes que república.

Concluyendo este apartado histórico, es momento ahora de estudiar algunos conceptos que sobre democracia han sido elaborados.

Líneas atrás señalamos que *democracia* quería decir *poder del pueblo*. Sin embargo consideramos pertinente analizar algunos conceptos un poco más detallados. Por ejemplo, Andrés Serra Rojas la considera como, un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social, en el que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones. En términos generales, la democracia es pues una forma de gobierno –no del Estado-, en la que el pueblo es el origen, el sostén y justificación del poder público; es un régimen que se esfuerza por hacer participar al mayor número de ciudadanos, de una manera efectiva, en los asuntos políticos del Estado.⁴⁶

⁴⁵ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 16, p. 88.

⁴⁶ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 4, pp. 510-511.

Por su parte, el autor español Pablo Lucas Verdú, señala que por democracia debemos entender un régimen político que institucionaliza la participación de todo el pueblo, en la organización y ejercicio del poder político mediante la intercomunicación y diálogos permanentes entre gobernantes y gobernados y el respeto de los derechos y libertades fundamentales dentro de una justa estructura socioeconómica.⁴⁷

Norberto Bobbio establece que por democracia se ha entendido siempre un método o un conjunto de reglas procesales para la constitución del gobierno y para la formación de las decisiones políticas,⁴⁸ es decir las decisiones vinculantes para toda la comunidad.

De las concepciones anteriores, se desprende que en la teoría política contemporánea las definiciones de democracia, se resuelven en base a lo que algunos autores han llamado *las reglas del juego o procedimientos universales*. Dichas reglas pueden ser resumidas en las siguientes afirmaciones:

1. El máximo órgano político, a quien está asignada la función legislativa, debe estar compuesto por miembros elegidos directa o indirectamente, con elecciones de primer o de segundo grado, por el pueblo;
2. Junto al supremo órgano legislativo deben existir otras instituciones con dirigentes elegidos, como los entes de la administración local o el Jefe de Estado;
3. Electores deben ser todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad sin distinción de raza, de religión, de ingresos, y posiblemente también de sexos;
4. Todos los electores deben tener igual voto;
5. Todos los electores deben ser libres de votar según su propia opinión formada lo más libremente posible;
6. Deben ser libres también en el sentido de que deben estar en condiciones de tener alternativas reales, lo cual excluye como democracia a cualquier elección con lista única y bloqueada;
7. Tanto para las elecciones de los representantes como para las decisiones del supremo órgano político vale el principio de la mayoría numérica;
8. Ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, de manera particular el derecho de convertirse, en igualdad de condiciones, en mayoría;
9. El órgano de gobierno debe gozar de la confianza del parlamento o bien del jefe del poder ejecutivo a su vez elegido por el pueblo.⁴⁹

⁴⁷ *Idem*.

⁴⁸ Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola, *op. cit.*, nota 36, p. 503.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 504.

Es conveniente precisar que a lo largo de la historia humana, ningún régimen ha observado totalmente todas y cada una de estas *reglas del juego* democrático, por lo cual es válido hablar de regímenes más o menos democráticos en atención al mayor o menor número de reglas observadas.

Por otro lado, en las reglas enumeradas con anterioridad podemos observar que las mismas se centran en establecer el *quién* y el *cómo* se debe llegar a las decisiones políticas y no el *qué* se debe decidir, cuestión que ha llevado a la elaboración de la clasificación de democracia *formal*⁵⁰ y *sustancial*, cada una de ellas dotadas de una significación muy diferente.

Se llama *democracia formal o procedimental* a la que está caracterizada precisamente por las llamadas *reglas del juego o procedimientos universales*, independientemente de la consideración de los fines. En otras palabras, de acuerdo a esta concepción, la democracia consiste únicamente en un método de formación de las decisiones colectivas: precisamente, en el conjunto de las reglas que atribuyen al pueblo, y por tanto a la mayoría de sus miembros, el poder – directo o a través de representantes- de asumir decisiones.⁵¹

Como se observa con claridad, esta concepción formal, identifica a la democracia únicamente sobre la base de las formas y de los procedimientos idóneos para garantizar la voluntad popular: en otras palabras, sobre la base del *quién* – el pueblo o sus representantes- y del *cómo* de las decisiones, – a través de la regla de la mayoría- independientemente de sus contenidos, cualesquiera que ellos sean. Incluso un sistema en el cual se decidiese por mayoría la supresión de una minoría sería, a la luz de este criterio, *democrático*.⁵²

⁵⁰ Esta concepción formal de la democracia ha sido compartida por autores como *Kelsen, Bobbio, Schumpeter, Dah, Michelangelo Bovero* y otros.

⁵¹ Ferrajoli, Luigi, *Democracia y galantismo*, trad. De Perfecto Andrés Ibañez *et. al.*, Madrid, Trotta, 2008, p. 77.

⁵² *Idem.*

Así que, desde este punto de vista, es decir cuando se asume un significado esencialmente procesal y no sustancial, la democracia puede llegar a tener un contenido antidemocrático.⁵³ Por lo cual autores contemporáneos, como *Ferrajoli*, plantean la necesidad de que, a la par de la dimensión formal de la democracia, exista también una dimensión sustancial.

La democracia en su dimensión *sustancial* recibe esta denominación, porque se refiere predominantemente a criterios tendientes a legitimar el contenido de las decisiones que se tomen en ejercicio de la democracia. Señala *Ferrajoli* que es falso que el poder del pueblo, o sea de la mayoría, sea la única fuente de legitimación de las decisiones y que por ello sea ilimitado.

Al contrario, éste poder es un poder jurídicamente limitado no sólo respecto de las formas sino también de los contenidos de su ejercicio: está, en suma, sujeto al derecho, el cual no admite la existencia de poderes absolutos. Precisamente, él -es decir el poder ejercido democráticamente- está sometido a aquellas particulares normas constitucionales que son el *principio de igualdad* y los *derechos fundamentales*.⁵⁴

En este mismo sentido continúa el gran jurista italiano señalando que en ausencia de límites de carácter sustancial, es decir, de límites a los contenidos de las decisiones *legítimas*, una democracia no puede sobrevivir.

Siempre es posible en principio, que con métodos democráticos se supriman los mismos métodos democráticos. Siempre es posible en formas democráticas, o sea, por mayoría, suprimir los mismos derechos políticos, el pluralismo político, la división de poderes, la representación; en breve todo el sistema de reglas en el cual consiste la democracia política. Por lo tanto para que un sistema sea democrático, se requiere también que a la mayoría le sea sustraído el poder de suprimir el poder de la mayoría.⁵⁵

Resulta evidente pues, que sólo la imposición de límites y vínculos al poder de la mayoría por obra de normas constitucionales sobre-ordenadoras a ellos es capaz, en efecto, no sólo de dar cuenta de la dimensión sustancial de las actuales

⁵³ Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola, *op. cit.*, nota 36, p. 503.

⁵⁴ Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, nota 51, p.78.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 79.

democracias constitucionales, sino también de poner al reparo de las mismas los excesos de un poder de mayoría ilimitado.⁵⁶

Podemos finalmente concluir que, la situación ideal para la concepción de la democracia, debería abarcar las dos dimensiones antes señaladas; es decir, que es necesario que junto a la dimensión formal también exista una dimensión sustancial que se refiera a los contenidos de las decisiones que han de tomarse. De esta manera es como se podría llegar a obtener el nuevo paradigma complejo que algunos autores han denominado *democracia constitucional*,⁵⁷ y que en México y muchos países del mundo, aún está muy lejos de alcanzarse.

La democracia constitucional, esencia del constitucionalismo y del garantismo⁵⁸, ha sido entendida como el conjunto de límites impuestos por las constituciones a todo poder, que postula en consecuencia una concepción de la democracia como sistema frágil y complejo de separación y equilibrio entre poderes, de límites de forma y de sustancia a su ejercicio, de garantías de los derechos fundamentales, de técnicas de control y de reparación contra sus violaciones.⁵⁹

1.2.1. El ejercicio de la soberanía en la democracia representativa

Siguiendo con el desarrollo de este apartado, ha llegado el momento de hablar brevemente del ejercicio de la soberanía en la democracia representativa, ya que en nuestro país, el artículo 40 del Pacto Federal establece que es voluntad del pueblo mexicano, constituirse en una república representativa, democrática y federal. Analicemos pues el contenido de esta expresión, a efecto de estar en

⁵⁶ *Ibidem*, p. 82.

⁵⁷ La democracia constitucional es un modelo fruto del cambio del papel del derecho en las últimas seis décadas. Este cambio se dio en el quinquenio de 1945-1949, cuando se comprendió que el consenso de las masas sobre el cual estaban fundadas las dictaduras fascistas, aunque fuera mayoritario, no podía ser la única fuente de legitimación del poder. Este cambio se dio con el redescubrimiento del valor de la Constitución como norma garantizadora de la división de poderes y de los derechos fundamentales a través del carácter rígido de las constituciones. Véase Ferrajoli, Luigi, "La democracia constitucional", en Courtis, Christian (comp.), *Desde otra mirada*, 2ª ed., Buenos Aires, Eudeba, 2009, pp. 434-435.

⁵⁸ Término utilizado para referirse a las técnicas de tutela de los derechos fundamentales.

⁵⁹ Ferrajoli, Luigi, *op. cit.* nota 51, p. 27.

condiciones de lograr una mejor comprensión de la expresión *república representativa y democrática*.

Hemos establecido con anterioridad que la democracia es el gobierno de todos para beneficio de todos; sin embargo, en las grandes colectividades modernas,⁶⁰ resulta materialmente imposible que todos participen en las funciones de gobierno, debido a la incapacidad de acción de la multitud.⁶¹

En atención a lo anterior es que surge la necesidad de que el pueblo nombre a sus representantes que son los que han de gobernarlo. La designación de estos representantes corresponde pues al pueblo, y puede realizarse a través de la elección directa o indirecta.⁶²

De las anteriores consideraciones, se desprenden los conceptos de *elección, representación y gobierno* las cuales analizaremos por separado, a efecto de encontrarnos en mejores condiciones de entender la democracia representativa y los problemas que actualmente enfrenta.

Comenzaremos con las ideas de representación y gobierno. En todo régimen representativo, el pueblo no tiene más autoridad que la de elector; él es la fuente de toda autoridad – o gobierno-, pero no la ejerce por sí mismo; eso sólo bastaría para concluir que en un Estado de Derecho, de régimen representativo, el

⁶⁰ Bobbio consideró que a pesar de las grandes discusiones y opiniones encontradas en relación a la diferencia de la democracia de los antiguos y la de los modernos, el sentido descriptivo general del término no ha cambiado, si no que lo que considera que cambió es más bien la manera amplia o restringida de ejercerla; democracia directa de los antiguos y, democracia representativa de los modernos. Véase Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 33.

⁶¹ Véase Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado*, 3ª ed., México, Porrúa, 1998, p. 168.

⁶² En este sentido Tena Ramírez comenta que hablamos de una elección directa cuando la designación de los mandatarios se realiza directamente por el pueblo; y la indirecta se presenta en aquellos casos en los que el pueblo elector (integrado por los que se llaman electores primarios) no designen directamente a sus gobernantes, sino que lo haga por conducto de intermediarios; en ese caso se dice que la elección es indirecta. En el caso de nuestra Constitución, se consagra la elección directa para la designación de los miembros del Congreso y del Presidente de la República; pero hay un caso en que la designación de éste es indirecta, y es cuando faltando el titular del ejecutivo, en las varias hipótesis que prevén los artículos 84 y 85, el Congreso debe nombrar al que lo reemplace; en ese caso no son los electores primarios, esto es, los ciudadanos con derecho al voto los que hacen la designación, sino los diputados y senadores, en función de electores secundarios. Véase Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 16, p. 99.

pueblo no puede jurídicamente gobernar por sí mismo, ni menos variar a su antojo, espontáneamente, anárquicamente, los órganos de gobierno y las atribuciones de los mismos.⁶³

En México, el régimen representativo adquiere especial significación, pues desde la Independencia hasta el triunfo de la República, todas las revoluciones mexicanas se hicieron siempre en nombre y representación del pueblo. La abrogación de las constituciones por el caudillo militar, estaban acompañadas de manifiestos en los que se expresaba que era el pueblo, por boca del levantado en armas, el que manifestaba su voluntad, en ejercicio del poder soberano que le pertenecía, para que se derrocaria el sistema de legalidad existente.

Sin embargo, esta noción de representación tuvo su origen desde la época de los romanos y ha ido evolucionando a través del paso del tiempo. En este sentido el maestro Eduardo Andrade comenta:

La noción de representación tuvo su origen en el Derecho Privado. Los romanos ya la regulaban con claridad como figura jurídica que permitía actuar por cuenta y a nombre de quien otorgaba expresamente dicha facultad.

En Europa, durante la Edad Media, se empieza a desarrollar el concepto de *representación colectiva*, (...) por virtud de la cual los distintos intereses existentes en la sociedad, podían expresarse ante la autoridad mediante asambleas, que no eran "*representativas*" de toda la comunidad pero limitaban el poder del rey en función de los intereses de los notables de las ciudades, o del clero o de los señores feudales. Así se generan, aun antes del Renacimiento, el Parlamento en Inglaterra, los Estados Generales en Francia y las Cortes en España (...).

Estas asambleas constituían un principio de representación política y económica ante el gobierno de los monarcas, y para seleccionar a los miembros de las mismas, se acudía a técnicas semielectivas que generaban una función representativa aunque no gubernamental.⁶⁴

Como se observa, se hablaba pues de una *representación colectiva*, pues en realidad lo que representaban dichas asambleas eran intereses específicos de los grupos que designaban a sus integrantes, y no al pueblo en abstracto. Tal concepción parece ser la que muchas veces opera actualmente en nuestro

⁶³ *Ibidem*, p. 58.

⁶⁴ Andrade Sánchez, Eduardo, *Introducción a la ciencia política*, México, Harla, 1983, pp. 162-163.

sistema de representación democrática, pues en México el sentir de la población es el de que sus representantes más que representarlos a ellos como pueblo, representan intereses específicos de sólo ciertos grupos.

Continuando con esta evolución histórica de la idea de representación y gobierno, se afirma que fue hasta el siglo XVIII cuando surge en realidad el concepto de *representación popular*.

La teoría de la representación surge de la necesidad de suplir la fuente de legitimidad del gobernante. El soberano gobernaba hasta entonces por derecho divino, pero al considerar que la soberanía se depositaba en el pueblo, el gobernante ya no ejercía el poder a nombre de Dios, sino del pueblo y, de esta manera, la idea de representación pasa de ser un mecanismo para hacer valer intereses concretos de grupos sociales ante el gobierno, a constituir la base de legitimidad del gobierno mismo. El gobierno es legítimo sólo si representa al pueblo, por lo que, para garantizar esta representatividad, se consagra el procedimiento electoral como el único válido para designar a los gobernantes.⁶⁵

Una vez que logró conceptuarse la idea de la representación popular, comenzaron a desarrollarse dos teorías que a su vez entendían de manera diversa dicha noción.

La primera de estas teorías ha sido la llamada de la *representación fraccionada*, la cual tiene su fundamento en la consideración defendida por *Rousseau*, de que cada ciudadano es titular de una parte alícuota de la soberanía, es decir, que la soberanía se encuentra dividida entre todos los integrantes del pueblo.⁶⁶ Esta teoría también ha sido denominada de *representación ciudadana*, en atención a que estima que son los ciudadanos individualmente considerados los que se hacen representar.

La segunda teoría denominada de *representación nacional*, explica que el pueblo no es la suma cuantitativa de sus integrantes, sino una entidad colectiva unitaria en la que se deposita la soberanía, de modo que ésta no se divide entre

⁶⁵ *Ibidem*, pp. 163-164.

⁶⁶ Véase Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, nota 21, pp. 113-116.

los ciudadanos, sino le pertenece como un todo a la colectividad en su conjunto, a la *nación*.⁶⁷

Independientemente de la percepción que se tenga de la representación popular ya sea como fraccionada o nacional, es momento ahora de abordar cuestiones relativas a los problemas que enfrenta hoy en día el régimen representativo en el mundo, y de manera muy particular en nuestro país. Estos problemas tienen tal relevancia y son tan evidentes que, en opinión de muchos, opinión a la cual también nos adherimos, el régimen representativo está al borde del fracaso.

Se ha señalado que el fracaso de un sistema representativo atiende a cuatro razones principales:

1) es un sistema que no representa a muchos sectores de la sociedad; 2) es un sistema en el que los gobernantes y gobernados se encuentran cada vez más alejados entre sí; 3) es un sistema que no ha servido para moderar el poder – el sistema de pesos y contrapesos– sino para que otros al margen del Estado colonicen y privaticen las instituciones; 4) es un sistema que conduce a la parálisis y al vaciamiento de la democracia.⁶⁸

Efectivamente, uno de los principales problemas de la institución de la *representación*, consiste en que puede en un momento dado, *limitar el principio democrático*, ya que como lo establece la primera razón enumerada, siempre existirá el peligro de que la voluntad de la mayoría de los representantes no coincida con la voluntad de la mayoría de los electores, es decir de sus representados.

⁶⁷ Dentro de las consecuencias electorales que tiene esta teoría encontramos, en primer lugar, la posibilidad de limitar la participación de los ciudadanos, en atención a que el voto no se considera como un derecho, sino como una función del votante que es considerado como un órgano de la nación, y que es la propia nación la que puede otorgar el voto a las personas que estime tienen la capacidad suficiente. Otra de las consecuencias consiste en que los representantes electos, no quedan obligados a responder directamente ante electores específicos del territorio en que fueron elegidos, pues se supone que representan a toda la población en su conjunto. Finalmente, encontramos que de acuerdo a esta teoría, el mandato imperativo es sustituido por el mandato representativo, que confiere al mandatario la capacidad de representar los intereses comunes de la colectividad y no los de un grupo específico. Véase Andrade Sánchez, Eduardo, *op. cit.*, nota 64, p.165.

⁶⁸ Cárdenas, Jaime, “Hacia otra democracia”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (eds.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 129-130.

En sus orígenes, el sistema representativo permitía la plena representación de todos los sectores de la sociedad. El problema es que hoy en día dicho sistema no representa a muchos sectores sociales, principalmente grupos minoritarios como los pueblos indígenas, las mujeres, los jóvenes, grupos de homosexuales, etcétera; e inclusive, ni siquiera a los propios grupos mayoritarios, quienes tampoco se sienten representados por sus representantes.

Por otro lado, la segunda razón del fracaso del sistema de democracia representativa, es decir la que se refiere al distanciamiento cada vez mayor entre representantes y representados, tiene que ver en gran parte con una falla de origen del sistema, pues desde sus inicios se buscaron métodos para desligar a los representantes de los representados, como por ejemplo a través del rechazo al mandato imperativo y la desaparición de los mecanismos ciudadanos para revocar mandatos. Lo anterior trajo como consecuencia que los representantes una vez en el poder, perdieran el interés en realizar una efectiva representación de los intereses de sus representados.

En nuestro país, al igual que en muchos otros del mundo, la noción de democracia representativa está fuertemente ligada a la de partido político, y para nadie es desconocido que éstos últimos se encuentran en una dura crisis debida a su carencia de legitimidad democrática. Los partidos han ido cayendo de las expectativas ciudadanas. En todo el mundo son vistos negativamente. Hay una amplia coincidencia en torno a la idea de que su funcionamiento interno no es democrático, y una ideología antipartidista que se recrea y amplía,⁶⁹ lo cual no puede conducir a otro lado sino al distanciamiento entre representantes y representados.

Es por esto que no debe extrañarnos que hoy en día se pugne por el establecimiento de métodos tendientes a privarlos del monopolio representativo, a

⁶⁹ *Ibidem*, p. 178.

través de figuras como las candidaturas independientes, y diversos mecanismos de democracia semidirecta como el *referéndum* y el *plebiscito* entre otros.

La tercera razón que se ha señalado del fracaso del sistema representativo, tiene que ver con la colonización de los factores reales de poder sobre las instituciones, pues se han adueñado de los poderes formales y de la esfera pública. Cada vez es más evidente que las decisiones tomadas por los órganos de representación están fuertemente influenciadas por dichos factores reales del poder, más que por la voluntad de los representados.

Ante este panorama tan desolador, la sociedad entra en un estado de parálisis y vaciamiento democrático -nuestra cuarta razón del fracaso del sistema representativo-, pues ante las evidentes fallas del sistema, resulta lógico que el ciudadano no sea fiel a su sistema normativo al considerar que el mismo carece de legitimidad.

Las cuatro razones del fracaso del sistema de representación democrática en nuestro país, quedaron debidamente documentadas en la *Encuesta nacional sobre el sentir ciudadano en el marco del proceso electoral 2009*,⁷⁰ encuesta que fue realizada por convocatoria de un grupo integrado por el Instituto Politécnico Nacional (IPN), el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y la Fundación Este País (FEP), grupo que contó además con el apoyo de varios patrocinadores.⁷¹

El contexto en el cual se aplicó dicha encuesta fue en el de la recta final del proceso electoral federal de 2009, donde una creciente corriente de opinión se había estado refiriendo a las distintas formas en que los ciudadanos podían expresar su inconformidad o insatisfacción con los candidatos, los partidos

⁷⁰ Véase los resultados de la encuesta en el anexo 1.

⁷¹ Entre ellos podemos mencionar a Fundación México S.O.S., Fundación Telmex, Fundación Manuel Arango, Fundación Ethos, Fundación Cinépolis, Banamex, Grupo BAL, Grupo Desc, Grupo Modelo, Grupo Xingnux, Kimberly-Clark de México, Xertix, Aviación Comercial de América, Casa Cuervo, CROC, FEMSA.

políticos y el sistema democrático. De tal manera, los ciudadanos se ubicaban entre el abstencionismo, el voto de castigo, el voto por un candidato no registrado, y el voto nulo o voto en blanco.

El objetivo planteado consistía en conocer las preocupaciones de los votantes -incluyendo los de castigo, inconformes o nulos- así como de los abstencionistas activos, respecto de diversos temas relacionados con el funcionamiento actual de la democracia mexicana. Los resultados arrojados por la encuesta creemos, no sorprendieron a nadie.

El cuestionario estaba integrado por once preguntas, de las cuáles nos resultan de especial interés, a efecto de demostrar que en nuestro país operan las cuatro razones que explican el fracaso del sistema representativo, las siguientes:

- *En una escala de 1 al 10, donde 1 es muy mal y 10 es muy bien, desde su punto de vista ¿Qué tan bien funciona nuestra democracia?*

Resultado: Los ciudadanos calificaron el funcionamiento de nuestra democracia con 5.8 cuando votaron por un partido político (se utiliza la letra V para este tipo de votante), y con 4.8 cuando anulaban su voto, votaron en blanco o votaron por un candidato no registrado (se utiliza las letras AV para estos tipos de votantes). Como se observa, el funcionamiento de nuestra democracia, desde la perspectiva del ciudadano está reprobado.

- *¿Qué tan representado se siente usted por su actual diputado federal?*

Resultado= De entre las posibles respuestas que se proponían al ciudadano⁷², el mayor porcentaje fue para la categoría de *nada*

⁷² Las respuestas posibles era: totalmente representado, muy representado, medianamente representado, algo representado, nada representado, no sabe.

representado con el 26.2% de los votantes tipo V, y el muy elevado 41.1% de los votantes tipo AV.

- *En los últimos tres años ¿recibió usted alguna comunicación de parte de su diputado federal para explicarle sus actividades y resultados?*

Respuesta= Sólo el 24.2% de los votantes tipo V, y el 17.4% de los tipo AV contestaron que *sí*, mientras que el 71.5% de los votantes tipo V, y el 73.1% de los tipo AV contestaron que *no*. El resto dijo que *no sabe*.

- *En México un ciudadano no puede ser candidato a diputado federal si no lo postula un partido político. ¿Qué tan de acuerdo estaría usted con que esto cambiara para que los ciudadanos sin partido pudieran ser candidatos?*

Respuesta= De entre las posibles respuestas⁷³ que se ofrecían al encuestado, el porcentaje más elevado lo obtuvo la de *totalmente de acuerdo*, con el 35.2% de los votantes tipo V, y el 33.9% de los votantes tipo AV.

- *Desde su punto de vista ¿qué tanto escuchan los partidos políticos a ciudadanos como usted?*

Resultado= De entre las posibles respuestas que se proponían al ciudadano,⁷⁴ los porcentajes más elevados fueron para la respuesta *poco* con el 34.7% de respuestas dadas por los votantes V, y *nada* con el 33.5% de repuestas dadas por los votantes AV

⁷³ Las respuestas posibles en este caso eran: totalmente de acuerdo, muy de acuerdo, medianamente de acuerdo, algo de acuerdo, nada de acuerdo, no sabe.

⁷⁴ Las respuestas posibles en este caso eran: totalmente, mucho, algo, poco, nada, no sabe.

- *En una escala del 1 al 10, donde 1 es no cumplir ninguna promesa y 10 es cumplir todas sus promesas ¿Qué tanto cree usted que los diputados van a cumplir sus promesas de campaña?*

Respuesta= Los ciudadanos consideran que hay aproximadamente un porcentaje menor al 50% de posibilidades de que sus representantes cumplan sus promesas de campaña, al calificar esta pregunta con 4.9 los votantes tipo V, y 4.1 los de tipo AV

Insistimos, con los resultados arrojados por esta encuesta, se evidencia la crisis que actualmente vive el sistema de representación en nuestro país.

Es momento ahora de retomar el concepto *elección* que se desprende del ejercicio de la soberanía en la democracia representativa. La elección es un procedimiento que consiste en que los miembros de una colectividad determinen, mediante la expresión libre de su voluntad, quién o quiénes habrán de dirigirlos o representarlos.⁷⁵ Podemos concluir por tanto, que la elección es el procedimiento en virtud del cual se origina la representación o el gobierno.

Se dice también que “las elecciones políticas son el principal instrumento para la conducción democrática de un sistema representativo (...) En este sentido el voto de los electores no es sólo la expresión de confianza personal hacia los candidatos, sino también una decisión a favor de determinados programas políticos y determinados futuros equipos de gobierno para los cuáles se han comprometido los candidatos en lo individual.”⁷⁶

En la concepción de autores clásicos como *Kelsen, Schumpeter, Bobbio y Dahl*, la democracia solía quedar reducida a las elecciones. Tal concepción trajo aparejados muchos problemas, como por ejemplo el de si con las elecciones

⁷⁵ Andrade Sánchez, Eduardo, *op. cit.*, nota 64, p. 161.

⁷⁶ Zippelius, Reinhold, *op. cit.*, nota 61, p. 183.

quedan agotados los procedimientos de autorización de gobernados a gobernantes y el de si con ellas, es decir con las elecciones, se agotaba la representación de las diferencias sociales.⁷⁷

En el Estado contemporáneo la percepción es diferente, y las funciones que se asignan a las elecciones en los sistemas político son seis a saber: 1. Generación de representación; 2. Generación de gobierno; 3. Generación de legitimidad; 4. Transmisión pacífica del poder; 5. Satisfacción de una necesidad ritual de participación colectiva, y; 6. Medición de las reacciones de los gobernados.

Se dice que generan representación, ya que:

(...) a través de los mecanismos electorales se produce una representación de la voluntad del pueblo, no sólo en el sentido teórico, sino específicamente en cuanto a intereses y demandas concretas. La selección de candidatos, hecha por los partidos suele permitir que lleguen a las asambleas legislativas dirigentes de diversas corrientes y grupos que representan efectivamente intereses gremiales, profesionales, corporativos o regionales, lo cual aporta canales de expresión a las diversas agrupaciones que se dan dentro del Estado.⁷⁸

Sin embargo, líneas atrás hemos señalado que hoy en día no existe la representación tan efectiva de la que ahora se habla, cuestión que da origen al fracaso del sistema de democracia representativa.

Por lo que ve a la segunda función de las elecciones, es decir la de generación de gobierno, en este caso no hay observaciones que realizar, pues es cierto que gracias a los procesos electorales se decide quienes ejercerán la función de gobierno en los órganos del Estado.

En relación con la generación de legitimidad, esta función se establece en atención al argumento de que si en la elección participan prácticamente todos los ciudadanos que pueden participar, aún y cuando no todos lo hagan, esto permite

⁷⁷ Cárdenas, Jaime, *op. cit.*, nota 68, p. 131.

⁷⁸ Andrade Sánchez, Eduardo, *op. cit.*, nota 64, p. 166.

de cualquier forma a los dirigentes reclamar un título de legitimidad para su actuación.

Se habla también de que la elección cumple una función de transmisión pacífica del poder ya que, cuando se considera a las elecciones como la forma de renovar el gobierno de un Estado, se impone al pueblo la necesidad de conformarse con los resultados de las elecciones, reemplazando así la lucha violenta por el poder al plano de las campañas electorales en busca del voto.

Decimos también que la elección tiene la función de ser un medio de satisfacer una necesidad ritual de participación colectiva, pues en virtud de ella se reafirma el sentido de pertenencia a la comunidad nacional o de identificación con un grupo determinado.

Finalmente, se dice que la elección tiene también una función de medición de las reacciones de los gobernados, pues son consideradas como termómetros efectivos para conocer del grado de aceptación o rechazo de las políticas gubernamentales. Se genera pues a través de ellas una retroalimentación del sistema político que permite reorientar o reafirmar algunas acciones del gobierno.⁷⁹

Una vez agotado el tema de la función contemporánea de las elecciones, resulta pertinente analizar a la par el tema del voto o sufragio que emiten los ciudadanos cuando participan en las jornadas electorales para elegir a sus futuros representantes.

El voto o sufragio ha sido entendido como el derecho de participación electoral, es decir, la posibilidad de participar en la decisión que habrá de tomarse por medio de las elecciones.⁸⁰

⁷⁹ *Ibidem*, p. 168.

⁸⁰ *Idem*.

Tradicionalmente se ha distinguido entre el sufragio directo e indirecto,⁸¹ y sufragio restringido y universal. El sufragio restringido, es aquel que solamente se le concede a personas que cumplen con determinados requisitos, como pueden ser la fortuna, la educación o el sexo. Por su parte, el sufragio universal es aquel que tiende a conceder la posibilidad de intervenir en las elecciones a un número cada vez mayor de personas, reduciendo al mínimo las restricciones y, sobre todo, haciendo que éstas se refieran a características intrínsecas del individuo y no a la posesión de bienes o conocimientos⁸² como sucedía con el sufragio restringido.

Sin embargo, dentro del voto universal existen algunos criterios restrictivos que se aplican mediante el señalamiento legal de ciertos requisitos, como por ejemplo; la ciudadanía, la edad, la capacidad, el domicilio, la dignidad, la lealtad, etcétera.⁸³

Ahora bien, la participación del cuerpo electoral –masa de ciudadanos con derecho al voto- debe de ser cada vez más efectiva, frecuente y respetable; y debe de garantizar la expresión general de la voluntad, libre, secreta, incondicionada y periódica.

Todos estos elementos son importantes, y con excepción de la incondicionalidad, no es necesario argumentar en relación con ellos. Así pues, por lo que se refiere al elemento incondicionalidad del voto, pueden llegar a presentarse ciertos problemas, como lo es el del *condicionamiento circunstancial inconsciente del voto*. Esta circunstancia se refiere a aquellas situaciones en las que el elector puede, de manera inconsciente, estar sujeto a condicionamientos

⁸¹ Véase nota 62.

⁸² Andrade Sánchez, Eduardo, *op. cit.*, nota 64, p. 170.

⁸³ En el caso de nuestro país; la ciudadanía, la edad, capacidad y dignidad siguen siendo criterio aplicables para otorgar el derecho al voto; sin embargo, en el caso del domicilio se han logrado avances importantes como el derecho al voto migrante. En el caso del tema de la lealtad, que se refiere principalmente a la idoneidad del voto de ciertas personas miembros de corporaciones, como el ejército o la policía, e inclusive los ministros de cultos, en nuestro sistema ya no representa ningún inconveniente, puesto que dichas personas ya pueden ejercer libremente su derecho al voto.

que pueden ser ambientales o circunstanciales, y que influirán determinadamente al momento de emitir su voto.

Se dice que estos condicionamientos pueden ser ambientales o circunstanciales. Son ambientales aquellos que acompañan a la vida cotidiana del individuo y de la colectividad; y circunstanciales los que resultan de un momento determinado, particularmente de aquél en el que va a tomarse la decisión de elegir.⁸⁴

En el caso particular de los condicionamientos circunstanciales, pueden a su vez presentarse dos situaciones; que sean libremente aceptados por sus destinatarios, situación que se presenta cuando el elector tiene capacidad de aceptar o rechazar la circunstancia condicionante; o bien, en el peor y más común de los casos, que dichos condicionamientos sean inconscientemente incorporados a su fuero interno, como ocurre a través de los actos manipuladores de la opinión individual o colectiva.

En este último caso, es decir, cuando el *condicionamiento circunstancial* es *inconsciente*, es cuando se imponen fuertes y serias restricciones a la capacidad de decidir, y por tanto a la vida democrática de un país.

Otro de los problemas que es importante analizar en este tema de las elecciones, consiste en las figuras del *abstencionismo* y *ausentismo*, puesto que son figuras que de igual forma influyen de manera importante en el ejercicio de la vida democrática.

Se entiende por abstencionismo la negativa del ciudadano a ejercer su derecho al voto. Se manifiesta en una actitud consiente del elector que se presenta a las urnas y deliberadamente anula su voto o expresa su inconformidad con cualquiera de las opciones posibles. Este fenómeno puede acontecer en

⁸⁴ Valadés, Diego, “El poder de controlar”, *op. cit.*, nota 23, p. 658.

atención a diversas causas. Algunos sostienen que la apatía o despreocupación ciudadanas se deben a la conformidad con el sistema político imperante, mientras que otros las atribuyen a una desaprobación tácita por parte de quienes no participan.⁸⁵

Por su parte, el *ausentismo electoral* consiste en simplemente no presentarse a votar. Esta actitud no puede atribuirse válidamente ni a la conformidad ni a la disidencia, ya que dicha conducta puede ser resultado de complejos factores sociológicos, que pueden ir desde la falta de cultura electoral de la población hasta su carencia de interés frente a la ausencia de cuestiones políticas trascendentales.

Con esto, concluimos el tema del ejercicio de la soberanía en la democracia representativa, y procederemos ahora a estudiar el tema de la crisis de la democracia, en el cual abordaremos los diferentes problemas que enfrenta hoy en día el sistema democrático en general.

1.2.2. La crisis de la democracia

Para que una democracia sea considerada de calidad, es necesario que en el ejercicio de la misma estén presentes por lo menos los siguientes elementos:

Primero, que presente una estructura institucional que haga posible la libertad e igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos. Una buena democracia es por tanto y ante todo un *régimen ampliamente legitimado, que satisface completamente a sus ciudadanos*, cuando las instituciones tienen el completo apoyo de la sociedad civil. Segundo, una buena democracia es aquella en la que *los ciudadanos*, asociaciones y comunidades que la componen *disfrutan de libertad e igualdad*. Tercero, en una buena democracia *los propios ciudadanos* tienen el *poder de verificar y evaluar* si el gobierno trabaja los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo al gobierno de la ley. *Monitorean* la eficiencia de la aplicación de las leyes vigentes, la eficacia de las decisiones tomadas por el gobierno, la responsabilidad y la rendición de cuentas y, las políticas de los gobernantes electos en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil.⁸⁶

⁸⁵ Andrade Sánchez, Eduardo, *op. cit.*, nota 64, p. 177.

⁸⁶ Morlino, Leonardo, "Calidad de la democracia. Notas para su discusión.", en *Metapolítica*, México, núm. 39, enero-febrero de 2005, pp. 38-39.

Existen sin embargo, numerosos países en el mundo que, aún cuando consagran en sus constituciones el régimen democrático, su realidad no tiene nada que ver con un sistema de esta naturaleza y mucho menos con las notas señaladas antes para garantizar la calidad del mismo. Es por esto que los doctrinarios modernos aseguran que la democracia es un mito, debido a que se apoya en una falsa soberanía política del pueblo, cuando la realidad es que los Estados se gobiernan por simples minorías privilegiadas,⁸⁷ todo lo cual ha llevado a la democracia a sufrir una terrible crisis.

Es por esto, que en el presente apartado que hemos denominado *la crisis de la democracia*, se analizarán en principio, cuales son los problemas existentes que han llevado a la democracia a esta situación de crisis; y en segundo lugar se formulará una propuesta de nuestra parte, en virtud de la cual se pretende fortalecer al Estado democrático contemporáneo.

En este orden de ideas, comenzaremos a analizar los problemas que actualmente enfrenta la democracia en el mundo; para lo cual hemos decidido colocar dichos problemas en tres categorías a saber: la primera que denominaremos *enemigos de la democracia*, en la que estudiaremos diferentes situaciones particulares que en general han afectado la vida democrática de los Estados; la segunda que se refiere al problema de *la expresión de la voluntad general en la voluntad de la mayoría* y, la tercera; en la que se retomará la problemática ya analizada con anterioridad del sistema de *la democracia representativa*.

En relación con la primera de las categorías, que hemos denominado enemigos de la democracia, colocaremos una serie de factores que han contribuido a esta situación de crisis a la que nos estamos refiriendo. Entre ellos podemos señalar las grandes crisis económicas, el desempleo, las carencias colectivas, las perturbaciones sociales, que no son sino muestra indudable de que

⁸⁷ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 4, p. 522.

la maquinaria democrática está fallando como forma de gobierno y como técnica de organización del poder.⁸⁸

Otro de los grandes enemigos de la democracia lo encontramos en el ideal de la legalidad, el cual, en palabras de *Kelsen*, desempeña un papel decisivo en el proceso abierto de degradación humana que se vive. Afirmaba el jurista vienés que en la democracia, la seguridad jurídica reclama primacía sobre la justicia, siempre problemática; la democracia, decía, propende siempre más al positivismo jurídico, que al derecho natural.⁸⁹ Ante esta circunstancia, es que en muchas ocasiones son tomadas decisiones que desde un punto de vista estrictamente jurídico son válidas, aún y cuando en su esencia sean manifiestamente injustas o contrarias a la voluntad del pueblo soberano.

Un tercer enemigo de la democracia lo encontramos en aquellas situaciones en las cuales los factores reales de poder colonizan al Estado, excluyéndose al mismo tiempo del derecho. Esta circunstancia se vuelve evidente cuando nos enfrentamos a situaciones en las que se viven problemas en y entre los partidos políticos, en los que la participación política va a menos,⁹⁰ en las que cada vez resulta más evidente y más estrecho el nexo entre política y dinero. Todo lo anterior no puede llevarnos a otro lado que a desgastar la relación entre el poder político y el pueblo, con lo que a su vez se afecta a la democracia.

En este mismo sentido, *Ferrajoli* señala el desgaste sufrido por la democracia cuando las decisiones relevantes ya no corresponden a los poderes estatales, sino a los poderes *supraestatales* o, peor, a los poderes de otros Estados o, peor aún, a los poderes económicos del mercado.⁹¹ Todas estas

⁸⁸ *Idem.*

⁸⁹ Kelsen, citado por Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 4, p. 524.

⁹⁰ En este sentido, Armando Alfonzo Jiménez señala que dentro de las causas que han originado la devaluación de la política, además de las acciones de los gobernantes, está también la poca participación e interés de los gobernados en los asuntos políticos. Véase Alfonzo Jiménez, Armando, *Acercas del Estado. Breves reflexiones sobre política y derecho*, Morelia, Fondo Editorial Morevallado, 2008, pp. 6-7.

⁹¹ Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, nota 51, p. 335.

circunstancias han de evitarse si no quiere llegarse a lo que en Italia han denominado *el tangentopoli*.⁹²

Por último, dentro de este segmento que hemos denominado los enemigos de la democracia, encontramos también el problema de la corrupción derivada de lo que se ha denominado *la cultura de los secretos*, situación que hace imposible el poder del ciudadano de verificación, monitoreo y evaluación, y con motivo de la cual hoy en día el ciudadano desconfía terriblemente de las decisiones y de los actos de sus gobernantes.

En este sentido podemos recordar algunas situaciones vividas en nuestro país, como la sucedida con los estudiantes en 1968, los resultados electorales de 1988, el Fobaproa y su relación con el poder, casos de corrupción política como el pemexgate y los amigos de Fox; situaciones todas que no pudieron ser resueltas debido al secreto fiscal, al bancario, el ministerial y el de la cuenta pública; consecuencia de lo anterior: el ensanchamiento de la desconfianza de los mexicanos hacia nuestros gobernantes.

Así pues, que desde el punto de vista de algunos autores la publicidad en los procedimientos judiciales y administrativos debe ser considerada como un arma poderosísima para inhibir la corrupción en la vida pública y contribuir en el fortalecimiento de la vida democrática del Estado.⁹³ Es verdad que en nuestro país se han logrado avances en este sentido con motivo del reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información pública, y las leyes federales y locales de transparencia y acceso a la información pública; sin embargo éstas últimas han sido insuficientes para destruir por completo esto que hemos denominado como la cultura de los secretos, pues tienen aún muchos aspectos que mejorar y perfeccionar para poder obtener los resultados deseados.

⁹² Vocablo utilizado en Italia para referirse al Estado social de no-derecho y de economía corrupta, y que es resultado de la apropiación de las instituciones por parte de los partidos, de la fuerte y difusa radicación social de la corrupción, de la ausencia de responsabilidad política y de la sistemática impunidad de la clase de gobierno.

⁹³ Cárdenas, Jaime, *op. cit.*, nota 68, pp. 142-143.

Es momento de pasar al estudio y análisis de la segunda categoría relativa a la crisis del sistema democrático: la de *la expresión de la voluntad general en la voluntad de la mayoría*. Recordemos que una de las concepciones de la democracia es aquella que la considera como el gobierno de la mayoría, de ahí pues que desde el punto de vista de la democracia, la voluntad general se considere contenida en la expresión de la voluntad de la mayoría.

Se ha recurrido a diversos argumentos que tratan de justificar la idea anterior, desde aquel que nos habla del sacrificio de los menos en beneficio de los más, hasta aquel que señala su justificación en atención a la igualdad de oportunidad que se proporciona a todos a externar libremente su voluntad mediante el sufragio y crea el compromiso previo de que los disidentes se someterán al criterio de los más.

Independientemente de las justificaciones dadas, ya desde la época de *Rousseau* se advirtió que las democracias mayoritarias y representativas eran evidentes negaciones de la misma democracia, puesto que en este sistema de la voluntad de las mayorías se imponía a un sector importante minoritario, un sistema político contrario a sus convicciones.⁹⁴

En este mismo sentido se ha manifestado el maestro Felipe Tena al señalar:

La democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos (...) Sin embargo tal identificación perfecta y total entre el sujeto y el objeto del poder del Estado, nunca se da en la práctica. Si por una parte todos sin excepción están sometidos a la voluntad y al poder del Estado, por la otra no son todos sin excepción los que participan en la confección de esa voluntad y de ese poder, sino tan sólo aquellos que gozan de capacidad cívica y que de hecho constituyen una minoría dentro de la población total sometida al poder del Estado.⁹⁵

⁹⁴ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 4, p. 512.

⁹⁵ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 16, p. 90.

Es claro además, que el poder de la mayoría puede llegar a pervertirse al grado de convertirse en un poder tiránico si no es moderado de alguna manera. Ya lo señalaba así desde 1835 *Alexis de Toqueville*, en su famosa obra *La democracia en América*, al realizar un estudio comparativo del desarrollo de la democracia en Estados Unidos de Norteamérica y Francia.⁹⁶ Norberto Bobbio coincide en esta idea al expresar que, una de las grandes amenazas de la democracia como forma de gobierno es el de la *tiranía de la mayoría*, ya que con la realización progresiva del ideal igualitario puede llegar a caerse en la negación de la propia libertad.⁹⁷

Además, la regla de la mayoría cuando no está sometida a una ley superior, puede también llegar a traer consecuencias nefastas para la vida y dignidad de las personas, formen o no parte de las minorías. En este sentido *Ferrajoli* nos comenta:

Descubrimos entonces que ni siquiera la mayoría que consintió la toma del poder por el fascismo y el nazismo, ni siquiera el consenso de las masas utilizado por los regímenes totalitarios, garantiza la calidad de los poderes públicos; que también la regla de la mayoría, si no está sometida a una ley superior, puede siempre degenerar, convertirse en la ley del más fuerte y legitimar guerras, destrucciones, violaciones de la vida y de la dignidad de las personas, y eliminación de las minorías.⁹⁸

Como resultado de las anteriores consideraciones y, desde el punto de vista de la democracia en el régimen liberal así como también desde la perspectiva del nuevo paradigma de la democracia constitucional, se han formulado diversas opiniones que concluyen que el poder de la mayoría no debe ser pues un poder omnipotente, sino que por el contrario debe encontrar ciertos límites en su actuación.

En efecto, se ha establecido por ejemplo, que el presupuesto filosófico del Estado liberal, es la doctrina de los derechos del hombre elaborada por la escuela

⁹⁶ De Toqueville, Alexis, *La democracia en América*, 8ª reimpresión de la primera edición 1957, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 256 y ss.

⁹⁷ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 60, p. 61 y ss.

⁹⁸ Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, nota 51, p. 129.

del derecho natural. De acuerdo con esta doctrina todos los hombres indistintamente tienen por naturaleza derechos fundamentales como la vida, la libertad, la seguridad, etcétera, derechos que el Estado, o mejor dicho aquellos que detentan el poder legítimo, deben respetar no invadiéndolos y, garantizarlos frente a cualquier intervención posible por parte de los demás.⁹⁹ Concluye la doctrina liberal, que el estado de derecho significa también, subordinación de las leyes al límite material del reconocimiento de algunos derechos fundamentales.

Por su parte, *Luigi Ferrajoli*, reitera que la democracia constitucional es un sistema en el que la regla de la mayoría solamente vale para la esfera de lo discrecional, circunscripta y condicionada por la esfera de lo que esta limitado: los derechos de libertad y los derechos sociales – salud, educación, seguridad social-; derechos que toda mayoría esta obligada a satisfacer.¹⁰⁰

Las ideas antes expuestas, han originado a su vez un debate en el sentido de sí la autonomía política de los ciudadanos debe o no estar limitada por los derechos fundamentales tal y como lo postula la democracia constitucional o moderna. Para resolver la tensión generada entre estos conceptos, es decir, el conjunto de los derechos fundamentales y el ideal de autonomía política, Pedro Salazar Ugarte señala que

(...) esto no implica, como sostiene Dworkin, que todos los derechos fundamentales sean triunfos sobre la democracia, ni tampoco, como argumenta Ferrajoli, que la democracia tenga una dimensión sustancial. Solamente supone que la democracia formal solo es posible cuando algunos derechos fundamentales se encuentran garantizados. Esta dimensión material del constitucionalismo no debe interpretarse como una limitación a la autonomía política de los ciudadanos, sino como una precondition para que sea posible el ejercicio mismo de la autonomía política.¹⁰¹

Partiendo de estas ideas, se han formulado a su vez, dos teorías constitucionales; una que propone un coto vedado demasiado amplio, y otra donde no existen límites a la autonomía política de los ciudadanos. “En el primer

⁹⁹ Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 60, p. 11.

¹⁰⁰ Ferrajoli, Luigi, *op. cit.* Nota 57, p. 433.

¹⁰¹ Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, nota 21, p. 265.

caso la democracia queda virtualmente sofocada porque se reduce dramáticamente el espacio de decisión en el que es legítimo el ejercicio de la autonomía política de los ciudadanos; en el segundo corre el peligro de desaparecer porque no hay nada que garantice la existencia de las precondiciones y de las condiciones de esta forma de gobierno.”¹⁰²

Podemos concluir por tanto, que la democracia sólo podrá existir si nos ubicamos en un punto intermedio entre estas teorías constitucionales, en donde existan derechos fundamentales que al constituir precondiciones y condiciones de la democracia, justifiquen la limitación a la autonomía política y, otros derechos fundamentales en los que los ciudadanos sí puedan ejercer su autonomía política a través de instituciones como el poder de revisión constitucional.¹⁰³

Por último, es momento de analizar nuestra última categoría de problemas que han originado la crisis por la que actualmente atraviesa la democracia; nos referimos pues a las dificultades que enfrenta el sistema de la democracia representativa.

En líneas precedentes establecimos en qué consistía el sistema representativo y analizamos cuales son las razones principales que han contribuido a su fracaso, recordemos: 1) la circunstancia de que se trata de un sistema que no representa a muchos sectores de la sociedad; 2) que es un sistema en el que los gobernantes y gobernados se encuentran cada vez más alejados entre sí; 3) que es un sistema que no ha servido para moderar el poder - el sistema de pesos y contrapesos- sino para que otros al margen del Estado colonicen y privaticen las instituciones; y, 4) que es un sistema que conduce a la parálisis y al vaciamiento de la democracia.

¹⁰² *Ibidem*, p. 267.

¹⁰³ Así, encontraríamos que dentro de los derechos fundamentales existen algunos derechos de libertad como la libertad económica, que pudieran ser legítimamente alterados por el poder reformador, pero existen también otros derechos fundamentales como el derecho a la vida y a la educación, que sí deberían constituir una limitación a la autonomía política de los ciudadanos.

Así que, cuando en el sistema de democracia representativa, la representación legal no coincide con la representación real, es decir, que cuando los representantes elegidos mediante las reglas del sistema democrático se alejan y olvidan de la voluntad de sus representados; es entonces cuando se presenta el desacuerdo entre gobernante y gobernado. En otros términos, cuando la mayoría real y efectiva, prevalida de su fuerza, abusa de las minorías, o cuando los gobernantes, con el pretexto de interpretar la voluntad mayoritaria, defraudan sistemáticamente el sentir popular, la democracia es un fracaso.¹⁰⁴

Recordemos que en toda democracia el poder público debe ser legal y legítimo. “Cuando el poder se aleja del derecho estamos en presencia de un poder de hecho; cuando el poder se distancia de la voluntad del elector, nos encontramos frente a un poder arbitrario (...) Legitimidad y legalidad son ingredientes indispensables del poder político y representan, indudablemente, la expresión más perceptible y genuina del Estado democrático.”¹⁰⁵

Se supondría que la auténtica democracia es aquella que exalta la libertad y la igualdad, la que se propone atenuar las desigualdades sociales, la que pretende el desarrollo de la personalidad del hombre, la que no tiene otra justificación del poder que la participación del pueblo, la que continúa su lucha por mejorar sus técnicas, depurar sus ideas, precisar y defender los derechos sociales, los intereses colectivos y subordinar siempre al interés social a cualquier otro interés egoísta.¹⁰⁶

Sin embargo, en la mayoría de las naciones subdesarrolladas -e inclusive en muchas de las desarrolladas-, la democracia constituye una verdadera aberración gracias en gran parte al sistema representativo, pues los representantes populares se alejan de toda esta idea de la auténtica democracia, creando un régimen contradictorio y paradójico en el que todos los hombres nacen

¹⁰⁴ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 16, p. 100.

¹⁰⁵ Alfonso Jiménez, Armando, *op. cit.*, nota, 90, pp. 21-23.

¹⁰⁶ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 4, p. 524.

y viven desiguales, en el que los procesos electorales no constituyen una verdadera opinión política determinante que estructure democráticamente a las instituciones, en el que cada vez es más evidente la deserción política, y el desinterés y la indiferencia del ciudadano en la supuesta vida democrática del Estado.

Las circunstancias anteriores, nos han llevado a concluir que, hoy en día, la democracia, y de manera más específica, la democracia representativa ha perdido efectividad y pone en gran riesgo la vida democrática de los Estados. Igualmente, se considera que las democracias representativas pueden llegar a quedar deslegitimadas, cuando el ciudadano ve limitada su actuación en la vida democrática al momento en que emite su voto, puesto que después ya no tendrá la facultad de verificar y evaluar la labor de los gobernantes que eligió.

Consecuentemente, se propone una evolución que nos lleve del actual sistema representativo hacia un sistema de participación semidirecta del pueblo, en el que los gobernados puedan, a través de instrumentos como el referéndum, el plebiscito o la consulta ciudadana entre otros, participar en la toma de decisiones políticas de una manera mucho más activa y determinante, en asuntos fundamentales y de trascendencia general para la nación.

En atención a lo anterior, es que proponemos desde nuestro particular punto de vista, la transición hacia una democracia participativa más que representativa, y aún más, agregaríamos el calificativo también de determinativa. Lo anterior, claro está, dentro de los límites establecidos por la concepción de la democracia constitucional.

Es decir, nuestra propuesta radica en establecer un sistema democrático participativo, en el sentido de que a través de los instrumentos enumerados líneas atrás, se diera una participación semidirecta al pueblo, titular del poder soberano, para que pueda involucrarse mediante la emisión de su opinión en relación a la

toma de decisiones políticas trascendentales, y aún más, que su participación vaya más allá de una simple opinión, es decir, que sea determinante y vinculante para el Estado y sus autoridades, en la toma de dichas decisiones; de esta manera se construiría pues lo que hemos denominado *democracia participativa y determinativa*.

Esto es en definitiva, parte importante del espíritu de nuestra investigación, pues aunque el tema torácico de la misma lo es, el de la inconstitucionalidad de las reformas constitucionales en nuestro país, también es cierto que como quedará detallado en los capítulos segundo y cuarto, hoy en día una reforma a la Constitución sólo puede llegar a considerarse formalmente pero no materialmente inconstitucional.

Lo anterior quiere decir que desde el punto de vista del contenido de una reforma a la Ley Suprema, ésta por más injusta y alejada de la voluntad real del pueblo, titular de la soberanía, no podría declararse inconstitucional debido al sistema de democracia representativa que actualmente prevalece.

La afirmación anterior se debe a que, al momento de reformar nuestra Ley Fundamental, el órgano reformador integrado por nuestros representantes que son elegidos democráticamente, no hacen otra cosa que ejercer el poder soberano precisamente en virtud del sistema de democracia representativa que opera en nuestro país; es decir, que en teoría el contenido de la reforma no es otra cosa sino la manifestación de la voluntad del pueblo, es decir la expresión de la voluntad de los representados, en boca de sus representantes, y por tal motivo es que no podría considerarse que el contenido de dicha reforma pudiera declararse inconstitucional.

Sin embargo, esto no quiere decir, que en realidad la voluntad del pueblo sea en todos los casos, idéntica a la expresada por los representantes al momento de la reforma, pues como ya lo señalamos, en la mayoría de los casos

dicha voluntad está influenciada por la voluntad de minorías privilegiadas, y es entonces cuando, gracias a lo que denominamos el *ideal de legalidad*, pueden tomarse decisiones que sean jurídicamente válidas, pero manifiestamente injustas o contrarias a la voluntad del pueblo soberano.

Así que, si bien no podemos hablar de que una reforma a la Constitución Federal sea material o sustancialmente inconstitucional, si podríamos hablar de que las mismas están dotadas de un mayor o menor grado de legitimidad. De tal manera consideramos que para poder otorgar mayor legitimidad al contenido de una reforma al pacto federal, es necesario dar injerencia al pueblo soberano, para que sea éste quien directamente pueda participar a través de las figuras del referéndum, el plebiscito o la consulta ciudadana, durante los procedimientos de reforma a la Constitución, en los cuales se pretenda reformar lo que algunos autores han denominado *las decisiones políticas fundamentales*. De esta manera el contenido de las reformas a la Constitución sería el reflejo directo del ser y querer ser del pueblo soberano.

Sin más preámbulo, pasaremos a estudiar ahora la situación actual que guarda el procedimiento de reforma constitucional federal en México mismo que, es llevado a cabo por el órgano reformador en ejercicio del poder soberano a través del sistema de democracia representativa. De esta manera estaremos en condiciones para una mejor comprensión de las ideas expresadas en este primer capítulo.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL FEDERAL

SUMARIO

2.1. Constitución 2.2. La Reforma a la Constitución Federal 2.2.1. Objetivo y función de la reforma constitucional 2.2.2. El procedimiento de reforma constitucional en México 2.2.3. Problemática y cuestiones discutidas 2.2.4. La revolución como medio violento para reformar la Constitución

2.1. Constitución

Iniciaremos este capítulo analizando algunos temas generales de la teoría constitucional; de tal forma que, estudiaremos el concepto de Constitución, sus partes, los diferentes tipos de Constitución que existen atendiendo a criterios diversos, la cuestión de los factores reales del poder y su relación con la Constitución, así como aspectos relacionados con la legitimidad constitucional. Finalmente se estudiarán los principios constitucionales, haciendo especial mención de los principios de supremacía y rigidez constitucional.

En relación con lo estudiado en el capítulo primero de nuestro trabajo de investigación, podemos afirmar que la Constitución Política de un Estado constituye el modo de expresión del ejercicio de la soberanía a través del poder constituyente. Sin embargo, definir la Constitución no es una tarea fácil debido a todo lo que representa, y al valor de norma fundamental que se le atribuye. A pesar de lo anterior podemos tomar como punto de partida para elaborar su concepto dos premisas esenciales con que debe contar toda Constitución: 1.

Garantizar los derechos de los gobernados, y 2. Establecer la división de poderes.¹⁰⁷

Así lo establecía ya el artículo 16 de la Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789: *Toute société dans la quelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la separation des pouvoirs déterminée, n'a pas de constitution.*¹⁰⁸

De esta forma, y tomando como base estas dos premisas, es que se han elaborado diversos conceptos, que en sustancia establecen más o menos lo mismo. Observemos. Garza García ha definido la Constitución como la norma fundante del sistema jurídico nacional que determina las bases organizativas del Estado, los mínimos de libertad de los gobernados y establece un estándar social justo y digno.¹⁰⁹

Otra definición que abarca dichas premisas, es aquella que entiende a la Constitución como el orden jurídico que constituye el Estado, determinando su estructura política, sus funciones características, los poderes encargados de cumplirlas, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el sistema de garantías necesarias para el mantenimiento de la legalidad.¹¹⁰

Por su parte, Aurora Arnáiz Amigo, en el Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México establece varias definiciones, dentro de las cuales, en nuestra opinión, las más interesantes serían las siguientes:

¹⁰⁷ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 24, p. 148.

¹⁰⁸ Declaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, http://en.wikibooks.org/wiki/French/Txts/D%C3%A9claration_des_Droits_de_l'Homme_et_du_Citoyen Traducción personal de esta expresión: “Toda sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de poderes determinada, carece de Constitución”.

¹⁰⁹ Garza García, César Carlos, *op.cit.*, nota 13, p. 15.

¹¹⁰ De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 34 ed., México, Porrúa, 2005, p. 184.

I. (Del latín *constitutio-onis*), forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado; ley fundamental de la organización de un Estado.

II.

Según Schmitt, la Constitución es la manera de ser del Estado, por cuanto la unidad política de un pueblo.

Sieyès, el clásico doctrinario francés del siglo XVIII, declara que la constitución comprende a la vez la formación y la organización interior de los diferentes poderes públicos, su correspondencia necesaria y su independencia recíproca.

Bryce considera que la constitución es el complejo total de leyes que comprenden los principios y las reglas por los que la comunidad está organizada, gobernada y defendida.

En definitiva, debe considerarse la Constitución como la ley fundamental y suprema del Estado, que atañe tanto a las atribuciones y límites a la autoridad como a los derechos del hombre y pueblo de un Estado. Además la Constitución estipula los derechos y deberes tanto de los gobernantes como de los gobernados en orden a la solidaridad social. (Duguit)

También se ha dicho que la Constitución es el primer ordenador del Estado, ya que de la Norma Suprema se derivan las leyes orgánicas, leyes ordinarias, códigos, estatutos orgánicos y hasta reglamentos administrativos.¹¹¹

De los conceptos anteriores, podemos concluir que la Constitución puede ser definida de acuerdo con su finalidad como el ordenamiento jurídico supremo que garantiza y determina el ejercicio del poder político, garantizando así la libertad individual.

En resumen, podemos afirmar que la cualidad de la Constitución es ser norma jurídica suprema del ordenamiento jurídico cuya función es limitar el ejercicio del poder y garantizarlo mediante el establecimiento de controles, y que su vocación es la permanencia a pesar de la dinámica del derecho y, por ello, debe establecer procedimientos para su cambio, ya que debe prever su propia modificación en virtud de su suprallegalidad.¹¹²

Ahora bien, la Constitución también puede ser definida, desde el punto de vista de la justicia constitucional, concepción que nos resulta de gran interés en

¹¹¹ Arnáiz Amigo, Aurora, "Constitución", *Diccionario jurídico mexicano*, 3ª ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989, Tomo A-CH, pp. 658-659.

¹¹² Huerta Ochoa, Carla, "Sobre la reforma a la Constitución", *op.cit.*, nota 23, p. 306.

atención a la naturaleza de nuestra investigación. En este sentido, el maestro Humberto Alcalá Nogueira señala que la Constitución puede entenderse como:

Norma suprema del orden jurídico, que es fuente de poderes y distribución de competencias. La Constitución debe velar para que no se produzca superposición o conflicto de competencia. La Constitución es el criterio superior para resolver los conflictos de poder que se den entre los órganos estatales. La Constitución tiene en su cuerpo un conjunto de valores y principios, la idea de derecho predominante en la sociedad política que regula.¹¹³

Por último es importante también, establecer qué debe entenderse por leyes constitucionales, pues esta expresión puede llegar a tener diversas acepciones dependiendo del contexto en el que sea utilizada. Por ejemplo, el maestro Tena Ramírez, al señalar la diferencia entre lo que debe entenderse por Constitución, y lo que debe entenderse por leyes constitucionales, indica que en México entendemos por Constitución la ley emitida, modificada o adicionada por el constituyente, y por leyes constitucionales las leyes ordinarias expedidas por el Congreso de la Unión o por las Legislaturas de los Estados y que están de acuerdo con la Constitución.¹¹⁴ En este caso Tena Ramírez define la expresión leyes constitucionales, en contraposición a la de leyes inconstitucionales, que serían por tanto aquellas que no están de acuerdo con la Constitución.

Por su parte el maestro Mario de la Cueva, al tratar el tema de la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano distingue entre leyes constitucionales y derecho federal. Para él, las primeras son las que tanto formal como materialmente emanan de la Constitución; en cambio, las segundas sólo emanan formalmente de ella.¹¹⁵ Es decir, las leyes constitucionales son parte de la norma fundamental, son la Constitución misma que se amplía, que se ramifica, que crece. De acuerdo con este jurista mexicano, un ejemplo de ley constitucional es la Ley de Amparo, porque está extendiendo la vida de la propia Carta Magna. En cambio

¹¹³ Nogueira Alcalá, Humberto, “La defensa de la Constitución, los modelos de control de constitucionalidad y las relaciones y tensiones de la judicatura ordinaria y los Tribunales Constitucionales en América del Sur”, en *Contribuciones*, Buenos Aires, Argentina, editorial Konrad-Adenauer-Stiftung, núm. 3, septiembre, 2002, pp. 169-170, http://enj.org/portal/biblioteca/principios_fundamentales/cpc/4.pdf

¹¹⁴ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 16, p. 47.

¹¹⁵ De la Cueva, Mario, *Apuntes de derecho constitucional*, México, edición mimeográfica, 1965, pp. 45-48.

el derecho federal sería el que deriva de la Constitución, pero sin ser parte de ella, él, bien podría ser competencia local, si así lo hubiera juzgado conveniente el constituyente. Como se observa en esta segunda acepción, la expresión leyes constitucionales referida a una cuestión de jerarquía normativa, se contrapone a aquellas leyes que no forman parte de la Constitución.

Consideramos sin embargo que, más que la ley de amparo – la que desde nuestro punto de vista es más bien una ley reglamentaria- un mejor ejemplo de leyes constitucionales, lo encontramos en las Siete Leyes Constitucionales de 1836. En efecto la Constitución centralista de 1836, también conocida como las Siete Leyes Constitucionales, no era un solo documento, sino que estaba integrada de siete partes o leyes. En este sentido nos explica Francisco Ramos Quiroz:

La primera de las leyes se promulgó el 15 de diciembre de 1835. Fue hasta diciembre de 1836 que se publicó el bando que contenía las otras seis leyes constitucionales (...) La forma en que se dividían las leyes constitucionales era la siguiente: la primera establecía los derechos y obligaciones de los mexicanos. La segunda establecía la organización del Supremo Poder Conservador. La tercera regulaba lo relacionado con el poder legislativo y la formación de leyes. La cuarta se refería a la organización del Supremo Poder Ejecutivo. La quinta establecía lo relativo al Poder Judicial de la República Mexicana. La sexta versaba sobre la división del territorio y el gobierno. La séptima tocaba lo relacionado con las variaciones a las leyes constitucionales. Cada una de las leyes contenía una numeración de artículos por separado, es decir, no eran continuos como en la de 1824. En total las siete leyes sumaban 218 artículos, más ocho transitorios que establecían algunas peculiaridades sobre su entrada en vigor.¹¹⁶

Pero independientemente de la idea que quiera adoptarse en relación a lo que debe entenderse por leyes constitucionales, a final de cuentas, cualquier norma jurídica que derive, o bien que se encuentre jerárquicamente por debajo de la Constitución, deberá siempre estar de acuerdo con esta última.

¹¹⁶ Ramos Quiroz, Francisco, *El control constitucional y la Suprema Corte de Justicia: Una perspectiva histórica*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Instituto de Investigaciones Históricas-División de Estudios de Posgrado y Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Morelia, Michoacán, México, Editorial Morevallado, 2009, pp. 43-45.

Continuando con nuestra investigación, corresponde ahora hablar sobre las partes o contenidos de una Constitución, las cuales pueden establecerse en atención a los conceptos antes enunciados.

Tradicionalmente, la Constitución solía dividirse en dos partes: una denominada dogmática, en la que se establecen los derechos fundamentales del individuo como gobernado, y la otra denominada orgánica, que contendrá la forma de organización del poder público y las condiciones para su ejercicio. Esta estructura básica tiene como finalidad la de mantener a la autoridad dentro de los límites del derecho y posibilitar la libertad individual en la sociedad.¹¹⁷

Sin embargo, la doctrina actual considera que como consecuencia de la evolución histórica de los documentos constitucionales, y de la manera en que fueron incorporando los diferentes derechos e instituciones constitucionales, hoy en día pueden distinguirse no dos, sino tres contenidos principales de la Constitución a saber: a) la dogmática; b) la orgánica y c) la programática y social.¹¹⁸

En efecto, en la mayoría de las Constituciones sólo existían las partes dogmática y orgánica pero, “en varias de las Constituciones que se han expedido ya entrado nuestro siglo se advierten, en forma sistemática o distribuidos en el texto correspondiente, diversos preceptos que recogen aspiraciones populares, establecen auténticos programas sociales, definen características o metas a

¹¹⁷ Además de las tradicionales parte dogmática y parte orgánica de la Constitución, existen algunos otros preceptos que no podemos ubicarlos en ninguna de las dos partes mencionadas con anterioridad, ya que dichos preceptos protegen por igual derechos del individuo y derechos de los poderes de la Federación y de los estados. Estos preceptos se consideran que forman parte de los que el maestro Felipe Tena Ramírez ha denominado la *superestructura constitucional*, y comprende los artículos 39, 40, 41, 133, 135 y 136 constitucionales, los cuales se refieren a la soberanía popular, a la forma de gobierno, a la supremacía de la Constitución y a su inviolabilidad. Véase Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 16, p. 24.

¹¹⁸ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 5ª. ed., México, Porrúa, 2007, p.60.

alcanzar por el Estado.”¹¹⁹ Dichos preceptos constituyen el denominado contenido programático y social.¹²⁰

En relación con la temática de la clasificación de las constituciones, es importante señalar que se ha elaborado una gran variedad basada en múltiples criterios. Así que no debe resultarnos extraño que al leer bibliografía de Derecho Constitucional, nos encontremos con que los autores nos hablan de Constitución social, real, política; de Constitución en sentido absoluto, relativo, positivo, ideal; de Constitución institucional, substancial, formal, material, instrumental; de Constitución cerrada y abierta, de las otorgadas, pactadas, impuestas y democráticas; de las normativas, nominales y semánticas; de constituciones breves y extensas; de las rígidas y flexibles, etcétera.

Para efectos de dar practicidad a esta investigación, sólo analizaremos algunas de estas clasificaciones que de cierta manera consideramos pueden relacionarse con el espíritu de nuestro trabajo.

Comenzaremos por analizar la clasificación elaborada por el maestro Burgoa, quien nos habla de *Constitución real, ontológica, social y deontológica*, por una parte, y de la *jurídico-positiva*, por la otra.

La Constitución *real, ontológica, social y deontológica* se implica en el *ser y modo de ser* de un pueblo, en su existencia social dentro del devenir histórico, la cual, a su vez, presenta diversos aspectos reales, tales como el económico, el político y el cultural primordialmente *-elemento ontológico-*; así como en el *desideratum* o tendencia para mantener, mejorar o cambiar dichos aspectos *-elemento deontológico* o querer ser-. Este tipo de constitución

¹¹⁹ *Ibidem*, pp. 61-62.

¹²⁰ En este sentido Fix- Zamudio y Valencia Carmona señalan: Por sólo referirnos a nuestro país, puede afirmarse que algunos de los derechos sociales que han caracterizado al constitucionalismo mexicano son de carácter programático, es indudable que el artículo 3º constitucional contiene importantes principios de filosofía política y una concepción hondamente democrática de los objetivos de la educación , así como los artículos 27 y 123 constitucionales han establecido auténticos programas para resolver los problemas agrario y laboral, ni que decir de ciertos derechos que se han incorporado últimamente que, en cierta medida, representan metas alcanzadas por el Estado, como el derecho a la salud, a la vivienda o al trabajo, que por desgracia no alcanzan aún todos los mexicanos. Por otro lado, principios de notable contenido ideológico se encuentran en el artículo 40 constitucional, en tanto que en los artículos 25 y 26 constitucionales se han recogido importantes definiciones en materia económica como la economía mixta, la rectoría del estado o la planeación”. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona Salvador, *op. cit.*, nota 118, p. 62.

se da en la vida misma de un pueblo como condición *sine qua non* de su identidad -*constitución real*-, así como en su propia finalidad -*constitución teleológica*-, con *abstracción de toda estructura jurídica*.¹²¹

El término de Constitución real fue empleado durante el siglo pasado, para designar la estructura ontológica de un pueblo, es decir su ser y su modo de ser. Ahora bien, la Constitución real a su vez, está determinada por lo que se ha denominado *factores reales del poder*, lo cual nos lleva a plantearnos que la idea de el *ser y modo de ser* de un pueblo –Constitución real- está determinado necesariamente por el *querer ser* del pueblo, es decir el conjunto de aspiraciones o fines del pueblo, lo que ha sido denominado en la doctrina como Constitución teleológica. Desde este punto de vista teleológico, la Constitución responde a lo que el pueblo *quiere ser* o *debe ser* y, como ya lo señalamos, dicho querer o deber, lo vamos a encontrar determinado por los factores reales del poder.

Estas especies de Constitución real y teleológica son consideradas por los autores como prejurídicas y metajurídicas, es decir que su existencia se da en una dimensión ontológica y teleológica del pueblo como unidad real, y son, o deberían de ser el contenido, de las constituciones jurídicas.

La Constitución *jurídico-positiva* ha sido entendida como el conjunto de normas de derecho básicas y supremas cuyo contenido *puede* o *no* reflejar la constitución real o la teleológica.¹²²

De la anterior definición se desprenden dos hipótesis. La primera de ellas, sería aquella en la que existe una vinculación entre la Constitución real y teleológica con la Constitución jurídico-positiva; hipótesis ideal que entraña legitimidad o autenticidad de la Constitución jurídico-positiva.

¹²¹ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 9, p. 320.

¹²² *Ibidem*, p. 322.

La segunda hipótesis consiste en aquel supuesto en el que no hay adecuación entre la Constitución real y teleológica con la jurídico-positiva; es decir, que la primera no se convierte en el contenido de la segunda sino que, una y otra se oponen o difieren. Este supuesto provoca la ruptura del orden social, político y económico establecido normativamente, y la historia nos brinda numerosos ejemplos en los que la ilegitimidad de la Constitución jurídico-positiva, al no adecuarse a la real y teleológica, rompe con dicho orden.

Por otro lado, consideramos conveniente analizar también la clasificación de la Constitución en formal y material. Se dice que por Constitución formal debe entenderse el complejo de las normas diferenciadas de las otras por vía de *contraseñas exteriores*,¹²³ y formando de este modo un todo unitario, independientemente de su contenido; la material, es entendida como el conjunto de fuerzas sociales y espirituales que operan dentro del Estado y que confluyen en la creación de la Constitución formal.¹²⁴

De lo anteriormente señalado, podemos concluir que entre Constitución formal y material no debería existir oposición sino coordinación, pues una deriva de la otra, es decir, la Constitución formal es la declaración solemne, la forma escrita, puntualizada y formalizada de las condiciones que conforman ese entramado de fuerzas que se ha llamado Constitución material.¹²⁵

Otra de las clasificaciones que consideramos importante explicar brevemente, es la formulada por *Karl Loewenstein* en su obra *Teoría de la Constitución*, quien las clasificó en normativas, nominales y semánticas. Se considera normativa aquella que es real y efectiva, es decir, la que es observada lealmente por todos los interesados; es nominal, aquella que carece de realidad existencial, esto es, que podrá ser jurídicamente válida, pero si la dinámica del

¹²³ Entendiendo por *contraseñas exteriores* al procedimiento dificultado de reforma y a la suprallegalidad de la Constitución.

¹²⁴ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 24, p.137.

¹²⁵ *Idem.*

proceso político no se adapta a sus normas, entonces la Constitución carece de realidad existencial. Finalmente, llamamos semántica, la Constitución que es observada pero que no cumple con sus finalidades esenciales.

La última clasificación que estudiaremos, por resultarnos de gran interés, es la que nos habla de constituciones abiertas y cerradas. Se dice que hoy en día es difícil encontrar una Constitución cerrada, puesto que toda Constitución moderna debe tener un mínimo de apertura; por lo que hoy en día más que hablar de constituciones abiertas y cerradas, pareciera ser más correcto hablar de Constituciones *más* abiertas o *menos* abiertas. Por otro lado, la Constitución abierta a su vez, puede ser entendida desde dos enfoques; en su proyección hacia el interior y hacia el exterior del ordenamiento estatal.

Nos concentraremos en su proyección hacia el interior, pues es la que, como observaremos, está directamente relacionada con el tema de la reforma constitucional.

Se dice que, hacia dentro del ordenamiento, la apertura constitucional es una consecuencia prácticamente inevitable de la base pluralista material sobre la que se asienta toda Constitución democrática, y consiste en el hecho de que la Constitución debe dar cabida a las distintas opciones ideológicas que puedan ir presentándose en el transcurso del tiempo.

De tal manera que cuando un Estado, está dotado de una Constitución con poca apertura, existe la necesidad de acudir con frecuencia a la reforma constitucional o, lo que es peor, al distanciamiento entre realidad política y Constitución, lo que a su vez puede producir una pérdida de la fuerza normativa de la misma.¹²⁶

Continuando con el desarrollo del presente apartado, corresponde ahora estudiar dos conceptos que se desprenden de lo hasta ahora analizado. Nos referimos a la *legitimidad constitucional* y al de *factores reales de poder*.

La legitimidad en un sentido amplio denota una cualidad contraria a lo falso, por lo que aplicada a la Constitución, resulta que su legitimidad derivará de la

¹²⁶ *Ibidem*, pp. 183-184.

genuinidad del órgano que la crea que, como ya lo hemos señalado con anterioridad, lo es el poder constituyente. Así que se afirma que una Constitución es legítima, cuando proviene del legítimo poder constituyente y no así de un usurpador del mismo que pudiera llegar a ser un autócrata o un cuerpo oligárquico.

Por lo tanto, resulta que para estar en condiciones de determinar si una Constitución es legítima o no, resulta imperante establecer en primer lugar, si su autor lo es o no. Es por esto que, y en atención a que la Constitución reconoce diferentes tipos de fuentes atendiendo al régimen jurídico-político de que se trate, resulta que la metodología para poder determinar si una Constitución es legítima o no, debe ser una metodología de carácter histórico.

Ahora bien, desde un punto de vista sociológico, la legitimidad de la Constitución se refiere más bien a la adecuación que debe existir entre la Constitución jurídico-positiva y la Constitución real y teleológica, cuestión que ya analizamos líneas atrás.

Así, atendiendo a estas ideas, podemos concluir que existen dos tipos de legitimidad constitucional; la formal y la substancial.

La primera está ligada estrechamente a la representación auténtica de los grupos mayoritarios de la sociedad por delegados o diputados que formen la asamblea constituyente en un momento histórico determinado. La segunda, en cambio, es más profunda, pues, como acabamos de decir, significa la adecuación de la constitución escrita o jurídica a la constitución real, ontológica, teleológica y deontológica del pueblo que reside primordialmente en la cultura que comprende ideologías, tradiciones y sistemas de valores que se registran en la comunidad humana.¹²⁷

En este mismo sentido, Humberto Nogueira ha señalado que para que una Constitución sea legítima, ésta debe ser coherente con la idea de derecho vigente en la sociedad, la cual incluye los principios de autodeterminación del pueblo y el respeto, garantía y protección de los derechos fundamentales. Este último es un

¹²⁷ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 9, p. 331.

rasgo fundamental de toda organización del poder y de toda legalidad que tenga pretensión de legitimidad en la sociedad contemporánea.¹²⁸

Por otro lado, también se ha señalado que a final de cuentas, es el ejercicio democrático de la soberanía, quien en realidad legitima una Constitución; y que esta legitimación puede presentarse en dos momentos:

- a) Cuando se crea la Constitución, ya que la democracia legitima a las Constituciones creadas por el pueblo soberano, y
- b) en la organización del Estado, asegurando conductos democráticos de expresión de la voluntad popular y otra serie de condiciones necesarias para la realización de la libertad y de la igualdad de los hombres.¹²⁹

Ahora bien, al analizar el tema de la legitimidad constitucional, no podemos dejar de lado el estudio de los factores reales de poder, puesto que los mismos tienen una gran influencia en el contenido del texto constitucional. Los factores reales de poder han sido entendidos como los elementos diversos¹³⁰ y variables que se dan en la dinámica social de las comunidades humanas y que determinan la creación constitucional en un cierto momento histórico y condicionan la actuación de los titulares de los órganos del Estado en lo que respecta a las decisiones que éstos toman en el ejercicio de las funciones públicas que tienen encomendadas.¹³¹

El término de factores reales de poder fue utilizado por primera vez por Fernando Lasalle, a principios del siglo pasado; sin embargo, esto no significa que antes no existieran dichos factores reales de poder, pues es evidente que los mismos han existido desde siempre.

¹²⁸ Nogueira Alcalá, Humberto, *op. cit.*, nota 113, p. 154.

¹²⁹ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 24, pp. 27-28.

¹³⁰ Con la expresión *elementos diversos*, se está haciendo referencia a una serie de conductas distintas, divergentes o convergentes, que surgen en las distintas clases o grupos que existen y actúan al interior del núcleo social, y a través de las cuales se conservan, defienden o mejoran las infraestructuras en que viven.

¹³¹ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 9, pp. 348-349.

La existencia y actuación de los factores reales del poder, se convierten en presiones políticas que se ve reflejadas en el ordenamiento jurídico fundamental del Estado: la Constitución. Esta idea está claramente expresada en la fórmula de *Lasalle* que rezaba:

Se toman esos factores reales de poder, se extienden en una hoja de papel, se les da expresión escrita y, a partir de este momento, incorporados a un papel –la Constitución–, 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.¹³²

Consideramos sin embargo, que la Constitución en cuanto instrumento establecedor de las técnicas de limitación del poder, debería de prever y asegurar la contención de los factores reales del poder, para poder lograr así un equilibrio del sistema.

Por su parte, Felipe Tena Ramírez, en su obra *Derecho Constitucional Mexicano*, hace referencia a los mismos, entendiéndolos como una limitación de carácter político del poder constituyente.

Opinión en contrario sustenta el doctrinario César Carlos Garza García, quien señala que son falsas las aseveraciones de quienes aseguran que el orden constitucional y la labor del constituyente están limitadas por los factores reales de poder al afirmar que éstos no son otra cosa que simples intereses políticos, no siempre generalizados u ordenados en la sociedad, que por su capacidad de manipular a las masas ignorantes o a la cantidad de recursos, se convierten en movimientos anárquicos de presión, que a un orden jurídico no cabe reconocer.¹³³

No estamos de acuerdo con la opinión de Garza García, puesto que al tratar de argumentar la falsedad de los factores reales de poder como limitantes al poder constituyente y el orden constitucional, termina aceptando claramente que sí se trata de intereses políticos que, para bien o para mal existen en la sociedad

¹³² Lasalle, Fernando, *¿Qué es la Constitución?*, Buenos Aires, Siglo XX, p. 62.

¹³³ Garza García, César Carlos, *op. cit.*, nota 13, p. 44.

estatal, y que, aún y si se quieren ver como grupos de presión que no deberían caber en el orden jurídico, la realidad es que los mismos existen y llevan a cabo su actuación, influyendo, como lo señalan otros autores, en el actuar del constituyente y su obra: la Constitución.

En este mismo sentido se ha pronunciado Miguel Carbonell, al señalar que son los factores reales de poder los que a final de cuentas determinan quién y bajo qué criterio se crean las normas jurídicas generales: leyes, reglamentos, tratados, *reformas constitucionales*, etcétera.¹³⁴

Derivado de lo anterior, y en relación directa con nuestro tema de investigación, es que resulta más fácil entender que en muchas ocasiones, en el texto de una Constitución existan disposiciones que, más que ser el resultado de una mala técnica legislativa como algunos afirman, están ahí para satisfacer los deseos o intereses de ciertos grupos.

En lo que sí han coincidido las opiniones doctrinales, ha sido en señalar que no es posible elaborar una clasificación de los factores reales de poder que tuviera una validez universal y absoluta, pues éstos serán distintos de país a país y de momento histórico a momento histórico.

A pesar de lo anterior, sí podemos señalar *grosso modo* una clasificación muy general de los mismos que han influido y siguen influyendo en la elaboración de la Constitución, así como en las reformas que la misma sufre, y porque no decirlo, también en la actividad de los órganos del Estado.

Dichos factores inciden y se registran en los ámbitos *económico, cultural, religioso y político*, pudiendo actuar combinadamente en todos ellos. En el campo económico, tales factores están representados por los banqueros, industriales, obreros, campesinos, propietarios urbanos y rurales, comerciantes y demás grupos vinculados a la producción, comercio, consumo y servicios de distinta índole; en la esfera cultural, operan con ese carácter los intelectuales, profesionistas y técnicos de diversas especialidades, así como los estudiantes y universitarios en general; en el ámbito religioso, evidentemente el clero,

¹³⁴ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 24, p. 145.

las diversas organizaciones eclesíásticas y las agrupaciones conexas pueden asumir la expresada naturaleza; y en el territorio político, como es lógico, los partidos y el ejército.¹³⁵

Sin embargo, el estudio detallado de los diversos factores reales del poder y su influencia en la vida política de un Estado, está comprendido dentro del campo de la sociología y disciplinas conexas como la Ciencia Política, ya que las mismas cuentan con la metodología adecuada para estudiar estos fenómenos condicionantes del orden constitucional.

Por último, para finalizar este apartado, realizaremos algunas reflexiones en relación al tema de los principios constitucionales. Comenzaremos por señalar que la gran mayoría de los doctrinarios que han estudiado este tema, se limita a estudiar dos de ellos debido a la importancia que los mismos representan; el principio de supremacía constitucional y el principio de rigidez constitucional. Existen además algunos otros principios a considerar, como el principio de primacía, el principio de subordinación, el principio de legalidad, el de prosecución judicial, el principio de igualdad jerárquica de los dispositivos constitucionales, entre otros.

Nos ocuparemos de hacer un breve análisis de cada uno de estos principios, de manera tal que podamos obtener una noción de cada uno de ellos, poniendo mayor atención y énfasis en los de supremacía y rigidez constitucional, que a efectos prácticos de nuestra investigación, son también los que más provechosos nos resultan.

El principio de primacía establece que la Constitución es la norma fundamental, puesto que ocupa el primero de los lugares dentro de la jerarquía de leyes; motivo por el cual, cualquier otra ley del sistema jurídico deriva necesariamente de la misma.

¹³⁵ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 9, pp. 351-352.

Por su parte, el de subordinación se refiere a la circunstancia de que en el sistema jurídico, todas las leyes secundarias, tratados internacionales, reglamentos y demás actos jurídicos públicos materialmente legislativos, se encuentran subordinados, es decir sometidos, al sentido de la Constitución y, por lo tanto, su validez dependerá siempre de su concordancia con los dispositivos de la Ley Fundamental.

Enseguida encontramos el principio de legalidad, el cual establece que todo acto jurídico para que pueda ser legal, debe de estar de acuerdo con la Constitución.

Por lo que respecta al principio de prosecución judicial, podemos señalar que el mismo se refiere a que todas las acciones tendientes a cuestionar la constitucionalidad de los actos de autoridades deben seguirse, resolverse o juzgarse ante y por el Poder Judicial Federal.¹³⁶

El siguiente principio que analizaremos es el de igualdad jurídica de los dispositivos constitucionales, principio que se traduce en el sentido de que entre los dispositivos constitucionales no puede existir distinción de rango o importancia, puesto que todos tienen una misma posición jerárquica en el nivel supremo que ocupa la Constitución dentro del sistema jurídico. Este principio a su vez, se traduce en el sentido de que no puede existir contradicción irreductible entre los diversos dispositivos constitucionales, por lo que a su vez, resulta necesario entender que la interpretación constitucional debe ser siempre armónica y sistemática, con lo cual se evitarán pues las *posibles contradicciones* entre los dispositivos constitucionales.

Ahora bien, por lo que ve al principio de supremacía constitucional, podemos comenzar por señalar que el mismo debe considerarse como principio básico de todo sistema jurídico, como lo demostró con gran claridad el notable

¹³⁶*Ibidem*, p. 37.

jurista vienés *Hans Kelsen*, en cuanto afirmó que existe una jerarquía normativa indispensable y que el fundamento de validez de todo ordenamiento se encuentra en las disposiciones de carácter constitucional.¹³⁷

Podemos por tanto señalar que dicho principio se refiere a que la Constitución es la máxima de las leyes e implica por tanto, que la misma tiene en todo caso preferencia aplicativa sobre cualquier disposición de índole secundaria que la contraríe, principio que tiene eficacia y validez absoluta tanto por lo que respecta a todas las autoridades del país, como por lo que atañe a todas las leyes no constitucionales.¹³⁸

Es evidente pues, que este principio implica que en la cúspide del ordenamiento jurídico se encuentra la Constitución establecida como decisión política por el poder constituyente, y sólo modificable por éste.¹³⁹ Así que, concluimos que como *supremo* normativamente hablando, puede calificarse el documento normativo que haya sido creado por el poder constituyente.¹⁴⁰

Podemos por último señalar que, existen dos condiciones que presupone la supremacía constitucional: *el poder constituyente es distinto de los poderes constituidos y, la Constitución es rígida y escrita.*¹⁴¹ Por lo que ve al primer presupuesto, es un tema que ya hemos considerado en el capítulo primero de nuestra investigación, mientras que el segundo de ellos es precisamente el que da origen al principio de rigidez constitucional. En atención a lo anterior, resulta comprensible que el principio de rigidez constitucional sea considerado entonces como inherente al principio de supremacía, y además como principio rector del procedimiento de reforma constitucional.

¹³⁷ Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2005, p. 49.

¹³⁸ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 9, p. 366.

¹³⁹ Nogueira Alcalá, Humberto, *op. cit.*, nota 113, p. 155.

¹⁴⁰ Aragon, Manuel, *cit. por* Carbonell, Miguel, en *op. cit.*, nota 24, p. 162.

¹⁴¹ Tena Ramírez Felipe, *op. cit.*, nota 16, p. 12.

Este principio de rigidez constitucional, opuesto al de flexibilidad, indica que para llevar a cabo alguna modificación o reforma a la Constitución, es necesario seguir un procedimiento especial, en el que las diversas autoridades y organismos que tienen injerencia integran un poder *extraordinario, sui géneris*, el cual ha sido denominado, por algunos autores, constituyente permanente,¹⁴² o como prefieren llamarle algunos otros, poder revisor o reformador de la Constitución.

Como se observa, este principio de rigidez constitucional tiene como finalidad evitar la posibilidad de que la Ley Fundamental sea alterada de manera similar a las leyes secundarias. Así, el procedimiento de reforma constitucional, en principio, resulta ser un procedimiento que implica un mayor grado de dificultad para poder llevarse a cabo.

Sin embargo, debido al escaso tratamiento que se le ha dado a estos procedimientos tanto por la ley, la jurisprudencia y los mismos doctrinarios, resulta que en ocasiones dicho procedimiento que debiera ser dificultado no lo es tanto, y con gran facilidad se llevan a cabo las reformas constitucionales. Ejemplo claro de lo anteriormente comentado lo es la situación que se vive en nuestro país, en donde a casi un siglo de la expedición de nuestra Ley Fundamental, ha sido objeto de 194 decretos de reforma.¹⁴³

Como consecuencia de lo señalado en el párrafo que antecede, algunos autores consideran que la clasificación de constituciones rígidas y flexibles, tiene los inconvenientes de que, “por una parte se coloca a todas las constituciones del mundo en la categoría de rígidas y solo deja unas pocas en la otra categoría; [y] por otra parte, puede inducir equívoco, ya que las constituciones flexibles no son las que más cambian, el caso inglés lo ejemplifica, mientras que algunas

¹⁴² Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 9, pp. 367-368.

¹⁴³ Este dato fue obtenido del documento *Reformas constitucionales en orden cronológico*, de la página web del Congreso de la Unión la cual se encuentra direccionada en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm

constituciones rígidas han sido modificadas muchas más veces que las flexibles como ocurre con varios textos en la actualidad.”¹⁴⁴

En este mismo sentido se manifiesta Salvador Valencia al señalar:

La distinción clásica de las Constituciones en rígidas y flexibles elaborada por James Bryce, hoy en día no tiene ya mayor aplicación, no sólo porque las Constituciones flexibles son escasas (Inglaterra, Nueva Zelanda, Israel), sino también porque la rigidez no depende exclusivamente del procedimiento que se sigue para una reforma. En la práctica inglesa para un cambio importante se disuelve el parlamento y se convoca al electorado, resulta así esta Constitución más rígida que muchas flexibles, y a la inversa, existen muchas Constituciones rígidas que en la realidad se vuelven bastante flexibles.¹⁴⁵

A pesar de las anteriores consideraciones, se estima que el hecho de que *la rigidez constitucional presuponga un procedimiento más riguroso para la reforma de las disposiciones fundamentales*, es consecuencia del principio de supremacía, en virtud de que si las normas constitucionales se expiden o se modifican de la misma forma que las ordinarias, se menoscaba el principio de supremacía de las primeras.¹⁴⁶

Ahora bien, en el principio de rigidez constitucional puede hacerse una distinción entre una rigidez débil y una fuerte, distinción que consideramos pertinente analizar.

La rigidez débil se presenta en aquellas Constituciones que se limitan a precisar que su reforma debe hacerse o bien por un órgano especial – poder revisor- distinto de los demás poderes constituidos, o bien por el poder legislativo ordinario, pero a través de un procedimiento legislativo dificultado (...) La rigidez fuerte es una cualidad de aquellas Constituciones que, además de lo anterior, consagran también un control jurisdiccional de la legislación.¹⁴⁷

En el caso de nuestro país podemos afirmar que en teoría, contamos con un principio de rigidez constitucional fuerte, puesto que por un lado, el artículo 135 constitucional establece que las reformas a la Ley Fundamental han de realizarse

¹⁴⁴ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 118, pp. 56-57.

¹⁴⁵ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 23, p.691.

¹⁴⁶ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 137, p. 50.

¹⁴⁷ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 24, p. 163.

por un órgano especial –integrado por el Congreso de la Unión y las legislaturas locales- y mediante un procedimiento dificultado; y por el otro, los artículos 103, 105 y 107 constitucional, establecen la posibilidad de someter a control jurisdiccional a la legislación secundaria.

Para concluir este apartado, consideramos pertinente señalar que desde una concepción axiológica, algunos autores consideran que la Constitución debería ser lo más rígida posible, pues de esta forma se fortalecería la protección de los derechos fundamentales consagrados en ella. “La idea es que dicho núcleo, por razones materiales y mediante instrumentos formales, no debe modificarse salvo para implementar una eventual ampliación de su contenido”.¹⁴⁸

En efecto, de acuerdo con algunos otros autores, “lo que la democracia política no puede suprimir, aunque estuviera sostenida en la unanimidad del consenso, son precisamente los derechos fundamentales”,¹⁴⁹ por tanto, estos derechos no deben de reformarse para ser suprimidos, pero sí para ser detallados o extendidos.

De tal manera que gracias a esta concepción de la rigidez constitucional, la legalidad cambia de naturaleza, pues ella misma esta condicionada por vínculos jurídicos no sólo formales, sino también sustanciales. “De allí que el derecho resulta “positivado” no sólo en su “ser”, es decir en su “existencia”, sino también en su “deber ser”, es decir en sus condiciones de “validez”; ya no sólo el “quién” y el “cómo” de las decisiones, sino también el “qué”.”¹⁵⁰

Sin embargo, las anteriores consideraciones, han generado una gran tensión, pues como lo analizaremos más adelante, no todos los autores coinciden en la idea de que las Constituciones deben ser lo más rígidas posibles. Para

¹⁴⁸ Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, nota 21, p. 100.

¹⁴⁹ Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, nota 57.

¹⁵⁰ *Ibidem*, pp. 436-437.

resolver esta situación, Pedro Salazar Ugarte ha propuesto establecer una rigidez moderada, y sobretodo en materia de derechos fundamentales:

Desde esta perspectiva, más que una prohibición de reforma a la Constitución sería oportuno establecer diferentes grados de rigidez en función de las distintas materias: un altísimo grado de rigidez por lo que hace al contenido del coto vedado – para establecer una especie de “coto vedadísimo”- y grados más moderados para los demás derechos fundamentales.¹⁵¹

2.2. La Reforma a la Constitución Federal

Comenzaremos por señalar que, si bien es cierto que en principio, toda Constitución aspira a ser una obra perdurable, tampoco es conveniente que el derecho positivo lleve esta idea al extremo, como ocurrió por ejemplo en el caso del constitucionalismo francés revolucionario que estableció mecanismos de revisión que hicieron difícil, y en ocasiones imposible, cualquier modificación a la Constitución.¹⁵²

En términos generales una Constitución no puede ni debe ser considerada como un ordenamiento *inmutable*, puesto que la realidad socio-política de los Estados va transformándose en atención a diversas circunstancias históricas, y por tanto la Constitución habrá de irse adaptando a las diferentes necesidades de cada generación humana.¹⁵³ Así que, el grado de concordancia entre las normas constitucionales y la realidad socio-política es entendido como un síntoma de estabilidad social y, a su vez, disminuye el riesgo de una ruptura de la Constitución.

De las anteriores consideraciones, resulta evidente la importancia de las reformas constitucionales en cuanto a que permiten pues la adaptación de la

¹⁵¹ Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, nota 21, p. 270.

¹⁵² En efecto, el constitucionalismo francés revolucionario optó por esta solución; ya que el texto de 1791 para su reforma pedía el consenso de tres legislaturas y una cuarta daba la aprobación definitiva; y en 1795 Felipe Deville propuso que se condenara a muerte a quien pretendiera introducir reformas a la Constitución. Véase Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 23, p. 689.

¹⁵³ Cabe aquí recordar uno de los postulados de la Declaración de los Derechos del Hombre, que señalaba que *el pueblo tiene en todo tiempo el derecho de revisar, reformar y cambiar su Constitución. Ninguna generación tiene el derecho de imponer sus leyes a las generaciones futuras.*

Constitución a la realidad socio-política del Estado, y esto no puede llevarnos a otra situación más que al fortalecimiento de su normativa.

En este mismo sentido se ha pronunciado Ángel Caballero, al analizar el tema de la interacción entre Constitución y realidad constitucional, al señalar que dicha interacción:

(...) puede entenderse como la acción o influencia recíproca que se ejerce entre la Constitución y la realidad constitucional, mediante la cual la primera trata de ordenar o encauzar a la segunda, y ésta a su vez influye en la Constitución para que se consideren o reconozcan ciertos contenidos materiales (...) La realidad constitucional viene a ser aquí una especie de calibrador de lo que ocurre en el contexto histórico-cultural de que se trate, y así, la Constitución afianzará o reforzará su fuerza normativa, bien ordenando lo que haya que ordenar o transformándose y modificándose para hacer frente a las circunstancias, fenómenos o factores socio-políticos y económicos.¹⁵⁴

Hechos estos señalamientos, resulta fácil comprender que difícilmente encontraremos una Constitución ideal o perfecta, o bien que no requiera de reforma alguna. Siempre nos encontraremos ante la posibilidad de que se presenten vicisitudes que surjan durante el transcurso del tiempo en que está vigente una Constitución.

Para atender dichos problemas o vicisitudes, es que se ha formulado la llamada *teoría del cambio constitucional*, la cual comprende los diferentes incidentes y accidentes que puede sufrir una Constitución durante su vigencia, y que son, principalmente, los siguientes: *reforma constitucional*, *mutación constitucional*, *suspensión*, *quebrantamiento* y *supresión de la Constitución*.

Pero antes de entrar al estudio de los temas de la teoría del cambio constitucional, resulta importante entender previamente cuáles son los factores que alteran o modifican el sentido de las normas constitucionales en nuestro país.

¹⁵⁴ Caballero, Ángel, *Constitución y realidad constitucional*, México, Porrúa, 2005, p. 64.

El jurista mexicano Miguel Carbonell ha señalado que son cinco los principales factores que alteran o modifican el sentido de las normas constitucionales:

- I. *La inestabilidad constitucional;* evidente en la gran cantidad de reformas constitucionales, cantidad que, puede darnos una idea del poco éxito, pertinencia y utilidad de las mismas.
- II. *El papel y la eficacia del sistema jurídico;* ya que una de las tendencias que en México ha estado presente desde el siglo XIX hasta nuestros días, es la de que el Estado ejerza sus funciones de dominación por encima y a veces en contra de la ley. De ahí que, si las autoridades violan la ley, esto sirve de estímulo para que los ciudadanos también la violen.
- III. *La disfunción de la representación;* situación que tiene lugar en países en los que como en México, la sociedad está compuesta por grupos heterogéneos, que no tienen representación política, por lo que ni siquiera puede hablarse de que sea la mayoría la que manda, sino una pequeña parte de la población, que con el argumento de la representación, gobierna al país bajo la directriz de intereses particulares.
- IV. *La larga búsqueda de la democracia,* y el poco éxito que hemos tenido en encontrarla, pues hoy en día seguimos teniendo serios problemas en temas de limpieza electoral y la transparencia del sufragio y de los órganos de supervisión; esto, como consecuencia claro está, de la inexistencia de la cultura y la no práctica de los valores democráticos.
- V. *La realidad del sistema federal;* pues pareciera que en nuestro país existe más bien un régimen centralista disfrazado de federal. Basta echar un vistazo a las más de 60 reformas sufridas por el artículo 73, la mayoría de las cuales tienden a ampliar las facultades del gobierno

federal; lo anterior, aunado a la situación de la falta de recursos económicos de los Estados y Municipios.¹⁵⁵

Ahora sí, una vez comprendidas las situaciones que dan lugar a la alteración o modificación del sentido de las normas constitucionales, es momento de retomar el análisis breve de cada uno de los problemas o vicisitudes que pueden presentarse durante la vigencia de una Constitución. Dejaremos para el final a la reforma constitucional puesto que al ser la que nos resulta de mayor interés, le dedicaremos un estudio mucho más profundo.

Se dice que existe una mutación constitucional, cuando se produce una transformación en la realidad de la configuración del poder político, de la estructura social o del equilibrio de intereses, sin que quede actualizada dicha transformación en el documento constitucional, ya que el texto de la Constitución permanece intacto.¹⁵⁶ En términos más simples, podemos afirmar que las mutaciones constitucionales no son otra cosa que cambios no formales de la Constitución, pues como ya lo señalamos, el texto constitucional permanece incólume.

Dicha mutación podrá originarse de distintas formas o procedimientos; ya sea por cambios a través de la ley ordinaria; por la propia interpretación jurisprudencial; por el ejercicio o desuso de las competencias o atribuciones concedidas por la ley fundamental; o bien, a través de la costumbre constitucional, en virtud de prácticas generalmente admitidas, diferentes o incluso opuestas a los preceptos de la Constitución.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 24, p. 102 y ss.

¹⁵⁶ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. Alfredo Gallego A., Barcelona, Ariel, 1983, p. 164.

¹⁵⁷ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 23, p. 686.

Por su parte, la suspensión constitucional se manifiesta cuando uno o varios preceptos constitucionales son puestos fuera de vigor, de manera provisional.¹⁵⁸

El quebrantamiento o ruptura de la Constitución se refiere a aquellas situaciones en las cuales, de manera excepcional se violan uno o varios preceptos constitucionales, sin que los mismos sean suprimidos de manera permanente. Finalmente, la supresión o quiebra constitucional acontece cuando desaparece o se elimina la Constitución vigente.¹⁵⁹

Ahora bien, por lo que respecta al último de los temas de la teoría del cambio constitucional, cuyo estudio hemos decidido dejar al final, comenzaremos por establecer que la *reforma constitucional* consiste en la modificación del texto constitucional según el procedimiento que la misma Ley Fundamental establece y a través de los órganos facultados para tal efecto.

En términos similares, Elisur Arteaga en el diccionario temático de Derecho Constitucional, define las reformas constitucionales como el procedimiento por virtud del cual la *constitución* puede ser modificada, ya sea para cambiar, adicionar o suprimir un texto.¹⁶⁰

De las definiciones anteriores, así como de lo enunciado por el artículo 135 constitucional que es el artículo que rige la reforma constitucional en nuestro país, se desprende que una reforma puede consistir bien en adicionar, o bien en reformar propiamente dicho. Consideramos importante establecer las diferencias existentes entre éstos dos términos.

¹⁵⁸ Tal es el caso del procedimiento de suspensión de los derechos humanos, previstos por los artículos 29 y 49 de nuestra Constitución Federal.

¹⁵⁹ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 23, p. 688.

¹⁶⁰ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, 8ª ed., México, Harla, 1997, Biblioteca de diccionarios jurídicos temáticos, vol. 2, p. 79.

Adicionar es agregar algo nuevo a lo ya existente, por lo que, tratándose de la Constitución, adicionar consiste en añadir un precepto nuevo a la Constitución vigente.

En el caso de nuestra Constitución, al utilizar la palabra adicionar, el constituyente quiso hacer alusión a la facultad del órgano reformador de extender, completar o agregar algún aspecto o característica a algún artículo que hubieran podido omitir o que fuera necesario agregar.¹⁶¹ En atención a lo anterior, se afirma que toda adición supone la supervivencia íntegra del texto antiguo.

Por su parte, el término reforma tiene una acepción mucho más amplia. En su acepción característica, la reforma consiste en la sustitución de un texto por otro, dentro de la ley existente.¹⁶² Por lo que, en el caso de la reforma constitucional, ésta debe entenderse como la sustitución de una parte del texto de la Constitución por otro, pero dentro de la Constitución vigente. Además, mediante la expresión reforma constitucional, también cabe entender la supresión o eliminación de algún precepto del texto constitucional.

Se señala por tanto que para poder hablar de una verdadera reforma constitucional, la sustitución, supresión o eliminación debe respetar la permanencia del resto de la estructura constitucional en general. Dicha afirmación es válida respecto del significado del término reformar desde la perspectiva semántica; sin embargo, desde el punto de vista estrictamente jurídico positivo, reformar no tiene más limitaciones que las que la propia Constitución establezca, por lo tanto puede también significar derogar.¹⁶³

2.2.1. Objetivo y función de la reforma constitucional

Para que una reforma legal en general se justifique, y en lo particular una reforma constitucional, la misma debe de estar encaminada a la obtención de dos

¹⁶¹ Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, nota 112, p. 312.

¹⁶² Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 16, p. 46.

¹⁶³ Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, nota 112, p. 312.

objetivos principales, que consisten en sentar las bases o principios de un mejoramiento o perfeccionamiento social, o brindar las reglas según las cuales pueda solucionarse satisfactoria y eficazmente un problema que afecte al pueblo o subsanarse una necesidad pública.¹⁶⁴

Por lo tanto, la reforma de una Constitución no debe consistir en una adecuación temporal de la norma fundamental en virtud de la voluntad de algún gobernante o del pueblo, al menos en teoría. Su razón debe responder a una necesidad innegable de la evolución de un pueblo, y de la adecuación indispensable de la misma a los cambios de la sociedad, esto se debe principalmente a la condición de histórico y mutable del ser humano.¹⁶⁵

Es por esto que, en aquellos casos en que una reforma legal o constitucional no tenga como finalidad la obtención de estos objetivos, podemos afirmar que, entonces, tales reformas no pueden ser entendidas de otra forma sino como meras actitudes de servilismo a intereses mezquinos de los gobernantes y/o sectores privilegiados, que convierten a la Constitución en un objeto manipulable al servicio de unos cuantos.

Así pues, que la función reformativa de la Constitución, al igual que la de cualquier ley secundaria, no puede ni debe quedar a la libre voluntad de los órganos estatales a quienes se les atribuye la facultad de reforma, sino que el ejercicio de dicha facultad tiene que estar necesariamente encausado por factores de diferente tipo que justifiquen la reforma de que se trate.

Por su parte, y más o menos en el mismo sentido, Pedro de Vega ha señalado que son tres las funciones principales de toda reforma constitucional: una primera que sirve como *instrumento de adecuación entre realidad jurídica y*

¹⁶⁴ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 9, p. 378.

¹⁶⁵ Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, nota 112, p. 310.

*realidad política; en segundo lugar como mecanismo de articulación de la comunidad jurídica del Estado y, por último, como institución básica de garantía.*¹⁶⁶

Por lo que ve a la primera y segunda función, es decir, la de instrumento de adecuación entre realidad jurídica y política, y la de mecanismo de articulación de la continuidad jurídica del Estado, podemos señalar que efectivamente, al ser la realidad político-social eminentemente dinámica, la normativa constitucional requiere de igual manera ser dinámica, lo cual se logra precisamente con los procedimientos de reforma constitucional; impidiéndose así que el orden constitucional se vuelva obsoleto e ineficaz.

En relación con la tercera función, es decir, la de la reforma como institución de garantía, hemos de señalar que ésta se refiere a que todas las demás leyes del ordenamiento jurídico encuentran su fundamento último de validez en la constitución como ley primaria o superior;¹⁶⁷ por lo tanto las leyes secundarias no podrán pretender una adecuación a la realidad político-social si no lo hace así primero la Constitución. Encontramos, una nueva función a considerar.

Miguel Carbonell, analizando también el tema que ahora nos ocupa, ha señalado que son dos las funciones primordiales de la reforma constitucional: la primera, como una forma de adaptar el texto constitucional a la cambiante y dinámica realidad política y, la segunda, como una forma de ir cubriendo las lagunas que pueda tener el texto constitucional.¹⁶⁸

Como se observa, la segunda función señalada por este jurista es un nuevo elemento a considerar; es decir, que la reforma no sólo tiene como razón de ser el ir adaptando la Constitución a la nueva realidad político-social o la de resolver de manera efectiva los nuevos problemas que aquejen a la sociedad; sino que

¹⁶⁶ De Vega García, Pedro, *cit. por* Caballero, Ángel en *op. cit.*, nota 154, p. 68.

¹⁶⁷ Caballero, Ángel, *op. cit.*, nota 154, p. 73.

¹⁶⁸ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 24. p. 219.

además en atención a ellas pueden subsanarse omisiones conscientes o inclusive inconscientes del poder constituyente originario.

Ahora bien, en México la situación real a la que se ha enfrentado nuestra Constitución es, la de que las reformas constitucionales han estado muy lejos de servir para las funciones que aquí hemos señalado. Por el contrario, una gran mayoría de ellas, no han servido para otra cosa que no sea incorporar a nuestra Carta Magna intereses coyunturales, o bien, la visión particular de cada presidente de la República sobre lo que debe o no debe contener la Constitución, visión que también la mayoría de las veces está muy alejada de la visión del pueblo.

Es por esto que se ha señalado que, más que funciones, en nuestro país, al igual que en muchos otros en el mundo, la reforma constitucional ha traído consigo una serie de *dísfunciones*, de entre las cuales podemos destacar; la sobreabundancia de contenidos constitucionales, resultado de excesivas reformas que sólo lesionan el sentimiento constitucional; y, una actividad reformadora frenética, pues mientras más reformas se realicen más necesidad habrá de seguir reformando, ya sea para detallar lo reformado, o aún peor, para corregir los defectos o errores de lo reformado.¹⁶⁹

Por último nos avocaremos a analizar algunas clasificaciones de la reforma constitucional, que se han formulado con motivo de las *funciones* y *disfunciones* antes estudiadas.

Una primera clasificación de acuerdo a las circunstancias particulares en nuestro país, es aquella que las clasifica en dos grandes rubros: las que han obedecido a conveniencias de circunstancia, y las que han correspondido a necesidades técnicas, políticas o sociales.

¹⁶⁹ Recordemos que la Constitución debería ser un texto escueto, que contenga solamente lo esencial, la regulación fundamental de la sociedad. Debemos ya olvidarnos del afán absurdo de querer que la Constitución lo diga todo y prevea todos los detalles, incluso los más irrelevantes, pues esta actitud no nos lleva a otro lado que a hacer del texto constitucional algo parecido a una ley reglamentaria. Véase, Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 24, pp. XXIII y XLIII.

Entre las primeras se incluyen las que contribuyeron a consolidar el sistema presidencial, por la extensión de las facultades gubernamentales, por la reducción de las atribuciones congresuales o federales, o por la incorporación del discurso político coyuntural a la preceptiva constitucional. Entre las segundas figuran las adecuaciones del texto constitucional en materia de amparo –necesidades técnicas-, las innovaciones en materia electoral –necesidades políticas- o, la protección del medio ambiente –necesidades sociales-, por citar sólo algunos ejemplos.¹⁷⁰

Otra clasificación de las reformas constitucionales es la elaborada por Salvador Valencia Carmona,¹⁷¹ quien las agrupa de la siguiente manera:

Reformas de forma. Son las que representan el mayor porcentaje, y abarcan cambios de distinta índole; ya sean de carácter gramatical, actualizadoras o correctoras del texto, reacomodos, consecuencia de factores o circunstancias determinadas.¹⁷²

Reformas innovadoras. Son aquellas que introducen elementos que no existían en la Constitución o que, estando presentes, desaparecen para dar lugar a otro tipo de instituciones con caracteres absolutamente originales dentro del sistema.¹⁷³

¹⁷⁰ Valadés, Diego, “Las funciones de la reforma constitucional”, *op. cit.*, nota 68, p. 811.

¹⁷¹ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 23, pp. 703 y ss.

¹⁷² Algunos ejemplos de reformas de forma, los encontramos en la reforma al artículo 32 en 1944 en el que se estableció la exigencia de ser mexicano por nacimiento para pertenecer a la fuerza aérea; la reforma al artículo 34 en 1953 en la que se otorgó a la mujer el derecho al voto; o las varias reformas al artículo 52 de 1928, 1942, 1960 y 1972 para actualizar el número de habitantes por diputado.

¹⁷³ Algunos ejemplos de reformas innovadoras: la definición de la pequeña propiedad agrícola y ganadera en el artículo 27 en 1947; el establecimiento de diputados de partido en el artículo 54 en 1963, la reelección presidencial establecida en el artículo 83 en 1927 y su posterior prohibición en el mismo artículo en 1928, etcétera.

Reformas relacionadas con el principio de la división de poderes. Son aquellas reformas relativas al funcionamiento de los poderes legislativo y judicial, y las que se refieren de igual forma al poder ejecutivo.

Reformas federalizadoras. En atención a las cuáles se busca el fortalecimiento del sistema federal en nuestro país.¹⁷⁴

Reformas de tendencias vigentes. Se trata de reformas que se refieren a temas constitucionales recurrentes; ya sea porque se refieran a postulados constitucionales que aunque vienen desde 1917 no han logrado satisfacer de manera plena, o bien, porque se han desarrollado o aparecido en los últimos veinticinco años, introduciendo principios nuevos en la Constitución o provocando modificaciones importantes en decisiones fundamentales del Estado mexicano.¹⁷⁵

Para concluir este apartado, lo haremos realizando la reflexión en el sentido de que es necesario que el órgano reformador en nuestro país haga conciencia del objeto y función que las reformas constitucionales *deben* tener, para evitar así el número excesivo, y en ocasiones innecesario, de reformas constitucionales, que ponen en peligro los principios de supremacía y rigidez constitucional.

2.2.2. El procedimiento de reforma constitucional en México

Hemos de dividir el estudio de este apartado en dos secciones; primeramente analizaremos la evolución histórica del procedimiento de reforma constitucional en nuestro país a través de los diversos textos constitucionales, para después hacer un análisis de la situación actual que prevalece en nuestra Constitución vigente.

¹⁷⁴ Como por ejemplo las reformas a la legislación sobre el trabajo, fracción X del artículo 73 y fracción XXIX del artículo 123 en 1929; de la industria cinematográfica y energía eléctrica, fracción X del artículo 73 en 1935, industria tabacalera, explotación petrolera, aguamiel, fracción XXIX del artículo 73 en 1942, producción y consumo de cerveza con impuesto especial, fracción XXIX del artículo 73 en 1949; entre otras.

¹⁷⁵ Por ejemplo, la reforma política en 1963, 1972, 1977, 1986, 1990, 1993, 1994, 1996, etcétera; la introducción de los principios económicos, las modificaciones al constitucionalismo social, que ha versado sobre las materias laboral y agraria, en materia de derechos humanos, la institución municipal, el reforzamiento de la autonomía de los poderes judicial y legislativo, etcétera.

Los antecedentes históricos que presentamos de manera muy breve se estudian a partir de la época del México Independiente, ya que antes de la misma, es decir, durante los movimientos de emancipación a lo largo de los años de 1808 a 1821, a pesar de que hubo diversas leyes fundamentales, no se encuentra registrados antecedentes de los procedimientos de reforma constitucional.

Como podrá observarse en los siguientes párrafos, en nuestro país llegó a considerarse que mientras mayor fuera la rigidez de la Ley Fundamental, más perdurable sería la misma. A tal punto se llegó en la aplicación de este criterio, que la Constitución de 1824 adoptó un sistema de alta complejidad para su reforma. En la práctica esta Constitución fue reformada una sola vez, con motivo de su restauración en 1847.¹⁷⁶

Analicemos pues el tratamiento que se le dio al procedimiento de reforma constitucional en el texto fundamental de 1824. El título octavo denominado *de la observación, interpretación y reforma de la constitución y acta constitutiva*, establecía:

TÍTULO VIII

SECCIÓN ÚNICA

De la observancia, interpretación y reforma de la constitución y acta constitutiva

163. Todo funcionario público, sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de su destino, deberá prestar juramento de guardar esta constitución y la acta constitutiva.

164. El congreso dictará todas las leyes y decretos que crea conducentes, a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta constitución o la acta constitutiva.

165. Sólo el congreso general podrá resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva.

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

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

168. El congreso siguiente, en el primer año de sus sesiones ordinarias, se ocupará de las observaciones sujetas a su deliberación, para hacer las reformas que crea convenientes; pues nunca deberán ser uno mismo el congreso que haga la calificación prevenida en el artículo anterior, y el que decrete las reformas.

¹⁷⁶ Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 142, p. 815.

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

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

171. Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados.¹⁷⁷

Claramente se puede observar que la Constitución de 1824, si bien no tenía un sistema muy completo que regulara los procedimientos de reforma constitucional, si es, como lo observaremos en los siguientes puntos, la más completa de las regulaciones que han existido a lo largo de la historia en nuestro país, sin llegar tampoco al extremo de afirmar que por tanto fue la mejor.

En esta Constitución se estableció un verdadero procedimiento dificultado, de rigidez excesiva, puesto que para la reforma o adición del texto constitucional, no podía ser el mismo Congreso el que hiciera la calificación de la necesidad de una reforma o adición y el que la llevara a cabo.

La Constitución de 24 eludía los inconvenientes de la actual, al definir que un Congreso examinaría las reformas propuestas por las Legislaturas y sería el Congreso siguiente el que las aceptara o no. De esa suerte al elegir a los miembros de ese segundo Congreso, los electores sabían no tan sólo que sus representantes iban a desempeñar la función constituyente, sino también, que esa función tendría que referirse precisamente a las reformas propuestas por las Legislaturas y examinadas por el anterior Congreso.¹⁷⁸

Además, en dicha Constitución se señala expresamente, a diferencia de las de 1857 y 1917, que para los procedimientos de reforma y adición constitucionales se deberían observar las reglas y requisitos señalados para la formación de leyes con la excepción del derecho a hacer observaciones del Presidente de la República.

¹⁷⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, 24ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 193.

¹⁷⁸ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 16, p. 61.

Finalmente, podemos señalar además que esta Constitución establecía un límite material o cláusula pétrea a la labor reformadora, pues prohibía terminantemente la reforma a los artículos que establecían la libertad e independencia del país, la religión, la forma de gobierno, la libertad de imprenta y la división de poderes.

Ahora bien, por lo que ve a la Constitución centralista de 1836, también conocida como las Siete Leyes Constitucionales, en atención a que como ya lo señalamos con anterioridad, no estaba contenida en un solo documento, sino que se integraba de siete partes o leyes, estableció también un procedimiento de reforma constitucional muy completo.

En efecto, la séptima ley estipulaba:

Variaciones de las leyes constitucionales

Art. 1. En seis años, contados desde la publicación de esta Constitución, no se podrá hacer alteración en ninguno de sus artículos.

2. En las variaciones que pasado ese periodo se intenten hacer en ellos, se observarán indispensablemente los requisitos prevenidos en el artículo 12, párrafo 10 de la segunda ley constitucional, en el artículo 26, párrafos 1º y 3º, en los 28, 29 y 38 de la tercera ley constitucional, y en el 17, párrafo 2º de la cuarta.

3. En las iniciativas de variación, lo mismo que en las de todas las otras leyes, puede la Cámara de Diputados no sólo alterar la redacción, sino aún añadir y modificar, para darle perfección al proyecto.

4. Los proyectos de variación, que estuvieren en el caso del artículo 38 de la tercera ley constitucional, se sujetarán a lo que él previene.

5. Sólo al Congreso general toca resolver las dudas de artículos constitucionales.¹⁷⁹

Los artículos a que se refiere el artículo 2. de esta ley,¹⁸⁰ se refieren tanto a la labor sancionadora de las reformas constitucionales por parte del Supremo Poder Conservador, así como algunas disposiciones generales del proceso legislativo que tendrían aplicación en los procesos de reforma constitucional. Es por esto que se considera que además del procedimiento de reforma, la Constitución de 1836 contenía también un sistema de control de constitucionalidad de las reformas constitucionales, el cual era ejercido por el Supremo Poder

¹⁷⁹ Tena Ramírez Felipe, *op. cit.*, nota 177, pp. 244-245.

¹⁸⁰ *Ibidem*, pp. 205 y ss.

Conservador. En este mismo sentido se manifiesta el maestro Francisco Ramos al afirmar:

Inclusive este Supremo Poder Conservador tenía la facultad de sancionar las reformas a la Constitución, según lo prevenían las leyes, lo cual significaba que este cuarto poder fungía como el auténtico guardián de la Constitución en todos los sentidos, pues por un lado ejercía el control de constitucionalidad mediante la anulación de los actos de los diferentes poderes, y por el otro, tenía el control sobre los medios para reformarla.¹⁸¹

Por su parte, las Bases Orgánicas de 1843, introducen por primera vez en la historia constitucional de nuestro país, el elemento de mayoría calificada de los miembros del Congreso, como requisito para alterar o reformar la Constitución. Señalaba el artículo 202 de estas Bases Orgánicas:

202. En cualquier tiempo podrán hacerse alteraciones ó reformas a estas bases. En las leyes que se dieren sobre esta materia, se observará todo lo prevenido respecto de las leyes comunes, sin más diferencia que para toda votación, sea la que fuere, no se han de requerir ni más ni menos de dos tercios de votos en las dos Cámaras. El Ejecutivo tendrá en estos casos la facultad 20 del art. 87.¹⁸²

En el Acta de Reformas de 1847, en virtud del artículo 28 se conservó el requisito de la mayoría calificada para poder reformar las disposiciones constitucionales, y nuevamente retoma el límite material a dicha actividad reformadora, tal y como lo contemplaba al Constitución de 1824, pues en su artículo 29, se establecía la prohibición de reformar los principios que establecen la independencia de la Nación, su forma de gobierno republicano, representativo, popular, federal, y la división, tanto de los poderes generales como de los de los Estados.¹⁸³

Por su parte, la Constitución de 1857 estableció en su artículo 127 el procedimiento de reforma constitucional, pero para poder llegar a la redacción del mismo tuvieron que elaborarse y discutirse varios proyectos antes de su aprobación.

¹⁸¹ Ramos Quiroz, Francisco, *op. cit.*, nota 116, p. 48.

¹⁸² Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 177, p.435.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 475.

El proyecto primitivo consignaba un sistema complicado, en el que intervenían sucesivamente el voto del Congreso, la publicación de la reforma en los periódicos, el voto de los electores, la formulación de la reforma por el Congreso y, al final, el voto definitivo del pueblo en los comicios siguientes. Rechazado por lento el procedimiento, la Comisión presentó otro proyecto, imitación del de la Constitución de 24, el que también fue rechazado porque alteraba el régimen representativo al consultar al pueblo acerca de las reformas.¹⁸⁴

Fatigada tal vez la Asamblea por los largos debates entablados en este punto, finalmente aceptó sin mayor inconveniente el tercer proyecto que vino a ser el artículo 127, el cual quedó redactado en los siguientes términos:

TÍTULO VII

De la reforma a la Constitución

Art. 127. La presente Constitución puede ser adicionada ó reformada. Para que las adiciones ó reformas lleguen á ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas ó adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones ó reformas.¹⁸⁵

Como se puede observar ya en esta Constitución el título relativo se refiere exclusivamente al tema de la reforma a la Constitución, siendo su tratamiento mucho más endeble en comparación con el tratamiento que se le daba en la de 1824, pues aquí ya no señala de manera expresa si han de seguirse o no las mismas reglas que para el proceso de creación normativa, y desaparece el requisito de que sean dos los Congresos que participen en los procedimientos de reforma constitucional; uno que califique la necesidad de una reforma o adición, y otro que la decrete.

Sin embargo, el constituyente de 57 adoptó en toda su fuerza el principio representativo para las revisiones constitucionales, como manifestación tal vez, en opinión de Tena Ramírez, de prudente desconfianza hacia la intervención directa

¹⁸⁴ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 16, p. 61.

¹⁸⁵ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 177, p. 627.

de la soberanía, que presupone una adecuada preparación cívica,¹⁸⁶ y que según se creía en esa época, no existía.

Finalmente, corresponde hacer el análisis del artículo 135 la Constitución de 1917 así como de la reforma de 1966 que dicho artículo sufrió.

Establecía el artículo 135 en su texto original:

TÍTULO OCTAVO

De las reformas de la Constitución

Art. 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.¹⁸⁷

Como se puede observar, el texto original del artículo 135 de la Constitución de 1917 es una réplica casi exacta del artículo 127 de la Constitución de 1857, y que, a pesar de la reforma que a continuación señalaremos, prácticamente sigue teniendo el mismo contenido en la actualidad. En efecto, la única reforma realizada al artículo 135 de la Constitución vigente tuvo lugar el día 21 de octubre de 1966, y en realidad no fue una reforma muy trascendental, pues simplemente se le adicionó un párrafo al final de dicho artículo.

El decreto de fecha 21 de octubre de 1966, en la parte conducente, rezaba:

Decreto que reforma y adiciona los artículos 79, 88, 89 y 135 de la Constitución General de la República, de 11 de octubre de 1966, publicado el 21 de octubre del mismo año.

GUSTAVO DIAZ ORDAZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente:

DECRETO:

“El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de la

¹⁸⁶ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 16, p. 62.

¹⁸⁷ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 177, p. 878.

mayoría de las honorables legislaturas de los Estados declara reformados y adicionados los artículos 79, 88, 89 y 135 de la propia Constitución.

...

ARTÍCULO QUINTO.- Se adiciona el párrafo último del artículo 135 de la Constitución General de la República para quedar en la forma siguiente:

ARTÍCULO 135.- El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

TRANSITORIO:

UNICO.- Las presentes reformas entrarán en vigor tres días después de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.¹⁸⁸

Puede observarse con claridad que, en realidad la reforma consistió más que en una reforma, en una adición, pues si se analiza con detenimiento, el único cambio sufrido, consistió en aumentar el enunciado "*o la Comisión Permanente en su caso*", al texto constitucional, y en separar el párrafo original de la Constitución de 1917 en dos. En el artículo original de esta Constitución, así como en su *reforma* sufrida, al igual que en la Constitución de 1857, no se señala nada en relación a las reglas del procedimiento de reforma o adición constitucional, como lo hacía la Constitución de 1824, o la centralista de 1836, las cuales establecían expresamente que debían cumplirse las reglas y requisitos prevenidos para la formación de leyes en general.

Se considera sin embargo, que de manera tácita, indirecta y en atención a una interpretación sistemática de la Constitución, existen otros dispositivos constitucionales que son aplicables al procedimiento de reforma, tal y como lo señalaremos más adelante, sin embargo, opinamos que este tema de las reformas y adiciones constitucionales es de tal importancia y trascendencia que no debería de dejarse a la interpretación, sino que, insistimos, debería ser un tema mejor tratado y regulado por Constitución o bien, por una ley reglamentaria.

Concluimos con esto la primera sección de este apartado, para proceder ahora a realizar un análisis de la situación actual del procedimiento de reforma

¹⁸⁸ *Íbidem*, pp. 957 - 958.

constitucional en nuestro país, el cual, como ya lo señalamos, se encuentra contemplado de manera expresa en el Título Octavo de la Constitución Federal denominado “De las Reformas de la Constitución” artículo 135. Este numeral establece en la actualidad:

TITULO OCTAVO

DE LAS REFORMAS DE LA CONSTITUCIÓN

ARTÍCULO 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión 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.¹⁸⁹

Ahora bien, la disposición constitucional antes enunciada es el único dispositivo jurídico que hace referencia directa a los procedimientos de reforma constitucional. Sin embargo y como ya lo anunciábamos, existen de manera indirecta otras disposiciones que pueden resultar relacionadas con dicho procedimiento de reforma constitucional. Tal es el caso de los artículos 71 y 72 constitucionales, artículos que en lo general se refieren al proceso legislativo pero que, en lo conducente, son aplicables supletoriamente al procedimiento de reforma constitucional. De igual manera podemos citar el artículo 73 fracción XXX, el cual nos habla de las facultades del Congreso de la Unión. Observemos de qué manera es que tienen aplicación supletoria dichos numerales.

La iniciativa de reforma constitucional, sigue el mismo procedimiento que el de cualquier iniciativa de ley, por lo que, de acuerdo a las tres fracciones del artículo 71, ésta podrá ser presentada por el Presidente de la República, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión o cualquiera de las Legislaturas de los Estados.

¹⁸⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Por otro lado, el artículo 72 inciso F señala que para la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, entendiendo aquí también de las reformas a la Constitución, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. Es decir, que si bien, el artículo 135 no establece con claridad cuál será el trámite a seguir por los procedimientos de reforma constitucional, atendiendo a una interpretación sistemática resulta que es el artículo 72 el que nos indica que se seguirá el mismo procedimiento que se sigue para la formación de leyes.

Así las cosas, de acuerdo a lo estipulado por el artículo 72, una vez que se presenta la iniciativa de reforma a la Constitución, el procedimiento a seguir consiste en que dicha iniciativa se estudiará y votará en cada una de las cámaras, y deberá ser aprobado por una mayoría calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes.¹⁹⁰ En este caso conviene hacer la aclaración de que el quórum de asistencia en la Cámara de Diputados¹⁹¹ y en la Cámara de Senadores¹⁹² es de más de la mitad del número total de sus miembros.

Una vez aprobada la iniciativa de reforma en el Congreso de la Unión, y de acuerdo a lo estipulado en el artículo 135 constitucional, se someterá a votación en las treinta y una legislaturas de las entidades federativas, debiendo obtenerse una votación favorable en la mayoría de ellas. Finalmente, el cómputo de los votos es realizado por el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso.

Por último, decimos que el artículo 73 fracción XXX, relativo a las facultades del Congreso de la Unión, también es aplicable al procedimiento de reforma constitucional. Dicho artículo señala: “ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad: (...) XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer

¹⁹⁰ Dicha mayoría especial en atención a lo establecido por el artículo 135 constitucional.

¹⁹¹ De acuerdo a lo establecido por el artículo 63 de la Constitución Federal.

¹⁹² *Idem.*

efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.”¹⁹³

Resulta que la Constitución en su artículo 135 otorga facultad al Congreso de la Unión, para que junto con la mayoría de las legislaturas de los estados lleven a cabo los procedimientos de reforma constitucional, por lo tanto entendemos, nuevamente atendiendo a la interpretación sistemática, que la facultad de reforma constitucional es una de las facultades comprendidas dentro del artículo 73.

Ahora bien, en opinión de Miguel Carbonell, además del procedimiento agravado de reforma constitucional establecido por el artículo 135 de nuestra Ley Fundamental, existe también un procedimiento *súper agravado* para reformar la Constitución; aquél establecido en el artículo 73 constitucional fracción III, y que sirve para modificar el capítulo territorial de la Constitución.

De acuerdo con la fracción citada del artículo 73, el Congreso de la Unión tiene la facultad de “admitir nuevos Estados a la Unión Federal”. El listado de las entidades federativas que conforman la “Unión Federal” se encuentran en el artículo 43, de modo que la forma en que el Congreso pueda ejercer la facultad que le otorga el artículo 73 es reformando la Constitución. El propio artículo 73 señala siete requisitos para que el Congreso pueda llevar a cabo tal modificación y que son los siguientes:

- 1º. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos;
- 2º. Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política;
- 3º. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva;
- 4º. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de los siete días contados desde la fecha en que le sea pedido;
- 5º. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras;
- 6º. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate;
- 7º. Si las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior [*sic*] deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de legislaturas de los demás Estados.¹⁹⁴

¹⁹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

¹⁹⁴ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 24, pp. 253-254.

Nos parece muy acertada la observación de este gran jurista, pues efectivamente, desde esta perspectiva en nuestra Constitución se establecen dos procedimientos de reforma constitucional; el formalmente agravado establecido por el artículo 135, reconocido prácticamente como el único por muchos autores; y el *súper agravado* como le denomina Carbonell, pues exige un mayor número de requisitos a cumplir para poder realizarlo, y que se encuentra establecido en la antes citada fracción III del artículo 73 constitucional.

Por otro lado creemos pertinente, previo a concluir el presente apartado, hacer una reflexión en el sentido del desarrollo histórico que ha sufrido el procedimiento reformatorio a lo largo de los ya más de 90 años de vigencia de nuestra Constitución Federal. Lo anterior debido a que en opinión de algunos autores, el número de reformas que ha sufrido nuestra Ley Fundamental ha sido excesivo y en muchos casos innecesarias mientras que, en opinión de otros, dichas reformas han sido en lo general provechosas.

Comenzaremos por señalar que la Constitución Federal vigente ha sufrido más de 500 reformas en sus distintos artículos¹⁹⁵ a través de los 194 decretos de reforma constitucional, con excepción de algunos cuantos artículos¹⁹⁶ que hasta este momento no han sido reformados, y que sin embargo, en cualquier momento podrían ser objeto de reforma constitucional.

Desde un punto de vista aritmético, pareciera ser que han sido excesivas tales modificaciones formales a la Ley Fundamental, aunque algunos autores se han pronunciado en el sentido de señalar que este criterio meramente aritmético es insuficiente para juzgar de manera objetiva la reforma constitucional, puesto que no basta tomar en cuenta sólo la cantidad, sino también la calidad y alcance social de las modificaciones que se efectúan a un texto fundamental.

¹⁹⁵ Véase anexo 2. Sumario de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por artículo.

¹⁹⁶ Los artículos 7, 8, 9, 11, 12, 13, 15, 23, 33, 38, 39, 40, 47, 50, 57, 62, 64, 68, 71, 80, 81, 86, 87, 91, 118, 120, 121, 124, 125, 126, 128, 129, 132 y 136 constitucionales.

Desde esta perspectiva, para poder juzgar una reforma constitucional, se tiene que inquirir sobre cuáles materias han incidido las reformas, en qué medida han respondido a causas reales y no de circunstancia, hasta qué punto han robustecido las decisiones fundamentales y no las han alterado, así como si han representado una solución política efectiva a los problemas comunitarios.¹⁹⁷

Tomando en consideración dichos cuestionamientos, en opinión de Salvador Valencia, la reforma constitucional en nuestro país ha sido provechosa, en cuanto ha respondido de manera adecuada a su problemática, y mantenido en lo general las decisiones políticas fundamentales, introduciendo instituciones novedosas como las que propiciaron la colaboración de poderes, la defensa de los derechos humanos, el nuevo sistema electoral o los principios de derecho constitucional económico, entre otras.¹⁹⁸

Por su parte, algunos autores han manifestado su opinión en sentido contrario al señalar que las reformas a la Constitución han sido excesivas y en su mayoría innecesarias, puesto que son el resultado de una actitud de servilismo a unos cuantos grupos privilegiados de poder y no, como lo sería una de sus funciones principales, como un medio de adaptación del texto fundamental a la realidad político-social.

En efecto, se ha hecho el señalamiento de que las reformas constitucionales no son otra cosa que la expresión de necesidades políticas coyunturales o la simple incorporación a la Ley Fundamental de un determinado programa de gobierno y que, tan pronto como cambian dichas necesidades políticas o dichos programas, se recurre de inmediato al recurso de la reforma constitucional, debilitando de esta manera la identidad constitucional.

¹⁹⁷ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.* nota 23, p. 698.

¹⁹⁸ *Idem.*

Desde este punto de vista, la Constitución ha sido y es un objeto manipulable por las fuerzas políticas y al servicio de unos cuantos intereses, pues de las anteriores consideraciones, resulta evidente que para nadie es desconocido que la reforma constitucional ha estado al servicio de intereses particulares muy distintos de los intereses del pueblo, titular de la soberanía. Consecuentemente, se ha llegado a afirmar que en virtud del procedimiento de reforma constitucional, nuestra Constitución se ha convertido en un cuerpo poco uniforme e incluso contradictorio en varias de sus partes,¹⁹⁹ lo cual produce una gran inestabilidad constitucional, y a su vez una *importante pérdida de la fuerza normativa de la propia Carta Fundamental*.²⁰⁰

Héctor Fix-Zamudio²⁰¹ y Miguel Carbonell²⁰², coinciden en señalar que muchas de las reformas constitucionales en nuestro país, se produjeron con gran facilidad durante varias décadas debido a la existencia de un partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional PRI, que tenía mayoría absoluta en las dos Cámaras y en las legislaturas locales, y que por lo mismo, las reformas a nuestra Constitución eran utilizadas para satisfacer los intereses de dicho partido. Afirman sin embargo, que a partir de que el PRI dejó de ser partido hegemónico para convertirse en un partido mayoritario, las reformas constitucionales ya no han sido tan fáciles.

En nuestra opinión, creemos que es cierto que algunas de las reformas sufridas por nuestra Constitución en los últimos años, han respondido de manera efectiva a causas reales y han resultado provechosas para el pueblo mexicano, pero al mismo tiempo, también creemos que muchas de ellas, carecen de estas características, y en realidad sí fueron y siguen siendo el resultado de actitudes servilistas frente a ciertos grupos de poder, pues a pesar de lo señalado por Fix-Zamudio y Carbonell líneas atrás, aún y cuando ya no existan partidos

¹⁹⁹ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 24, p. 263.

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 103.

²⁰¹ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 137, p. 54.

²⁰² Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 24, *passim*.

hegemónicos que puedan manipular a su antojo las reformas a la Constitución, sí siguen existiendo grupos de poder, que hacen uso de la reforma constitucional en beneficio de sus intereses particulares.

Consideramos pues, que las reformas a la Constitución deberían llevarse a cabo sólo cuando sean jurídicamente necesarias, y no así como resultado del capricho o interés de determinada clase de poder. De tal manera que, para determinar cuándo es políticamente conveniente y jurídicamente necesario efectuar reformas a la Constitución, se requiere tomar en consideración la realidad político-social, el contexto histórico-cultural y sus exigencias, es decir, aquí encuentra su importancia la interacción Constitución- realidad constitucional.²⁰³

De ahí pues la importancia de nuestra investigación, al analizar la gran problemática que existe actualmente en nuestro país en relación con este tema de la reforma constitucional y su procedimiento, problemática que sin más preámbulos comenzaremos a analizar.

2.2.3. Problemática y cuestiones discutidas

La problemática y cuestiones discutidas que representa el procedimiento de reforma constitucional en nuestro país son muy amplias y están determinadas por factores de diversa naturaleza. Es por esto que en el presente punto, se pretende ofrecer al lector un panorama detallado de las mismas, a efecto de crear conciencia de los problemas que llegan a presentarse durante o con motivo de dichos procedimientos.

Uno de los problemas que enfrenta el procedimiento de reforma constitucional en nuestro país, consiste precisamente en el ya señalado uso excesivo que del mismo se ha dado, y con motivo del cual se ha llegado a

²⁰³ Caballero, Ángel, *op. cit.*, nota 154, p. 76.

considerar que el principio de rigidez constitucional ha fracasado y en virtud del cual también, se ha debilitado la fuerza normativa de nuestra Ley Fundamental.²⁰⁴

En efecto, en la práctica constitucional mexicana pareciera ser que la rigidez constitucional es un concepto que materialmente no ha existido, pues basta recordar el número excesivo de reformas que nuestra Constitución ha sufrido desde su expedición, para poder comprender que el activismo constituyente lejos de resolver el problema de la falta de positividad de la norma, sigue generando una volatilidad que hace inasible a la Constitución, ocasionando formas de frustración colectiva que se traducen en una distancia creciente entre la norma y sus destinatarios, y que releva a los agentes políticos de desarrollar prácticas sanas, inspiradas en la confianza y en la disciplina.²⁰⁵

Las propuestas de solución a este problema han sido variadas; algunas afirman que es necesario establecer un procedimiento de reforma constitucional mucho más rígido del que actualmente existe. Sin embargo, esta propuesta ha sido ampliamente criticada, pues se ha apuntado que en una situación crítica, en la que las circunstancias exijan una reforma al texto constitucional, podrían presentarse situaciones en las cuales, en atención a lo complicado del procedimiento, no pudiera ser posible realizarlas.

En consecuencia, un mayor grado de rigidez al procedimiento de reforma, podría traer consigo sólo dos resultados: que se evite apelar a la reforma de tal modo que los preceptos que la necesiten sencillamente queden en letra muerta, o que la vía para adaptar la Constitución a las nuevas necesidades no sea la reforma, sino la de otros procedimientos, inconstitucionales y subrepticios, con los que a final de cuentas se vería lesionada la normativa constitucional.²⁰⁶

²⁰⁴ En el mismo sentido véase Caballero, Ángel, *op. cit.*, nota 154, pp. 68-77; y Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 24, p. 221.

²⁰⁵ Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 142, p. 816.

²⁰⁶ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 24, p. 238.

Por lo tanto, es conveniente un procedimiento no tan flexible, pero tampoco tan rígido al grado tal, que no permitiera realizar las reformas verdaderamente necesarias. En este mismo sentido, Miguel Carbonell, recordando el tema de la tensión cambio-permanencia y la normatividad de la Constitución, ha señalado:

(...) la tensión debe mantenerse sin que la balanza pueda inclinarse demasiado hacia ninguno de los dos lados; tan nefasto es una hiperreformabilidad continua, como una inmovilidad irrazonable (...) Sin deteriorar la normatividad y el sentimiento constitucionales, pero sin detener el cambio cuando sea necesario, la reforma constitucional puede constituir la mejor garantía del propio sistema constitucional, lo que equivale a decir que la reforma constitucional es también una garantía de la democracia.²⁰⁷

Otra de las propuestas de solución dadas a este primer problema, señala que para poder hacer efectiva la rigidez constitucional sería necesario crear un doble procedimiento de reforma; uno de *enmienda* y otro de *reforma* constitucional.

El primero de ellos, es decir el de enmienda, se propone para la modificación de aquellos preceptos constitucionales considerados como secundarios o de naturaleza reglamentaria.²⁰⁸ En este caso el procedimiento sería el mismo que establece el artículo 135 constitucional, con dos agregados; fijar un plazo máximo para que las legislaturas locales se pronuncien sobre las modificaciones, y en segundo lugar, que transcurrido dicho plazo el Congreso de la Unión hiciera una declaratoria pública informando si se aprueba o no el proyecto.

Por su parte, el sistema de reforma constitucional quedaría reservado para modificar los preceptos verdaderamente importantes de la Constitución, es decir las decisiones fundamentales del Estado. Para ser aprobadas las modificaciones mediante este sistema de reforma, se propone que el proyecto sea sometido a

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 223.

²⁰⁸ Madrazo, Jorge, Artículo 135, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*, 15ª. ed., México, Porrúa-UNAM, 2000, t.V, pp. 1411-1412.

referéndum popular, para que sea el pueblo a través de su voto, quien apruebe o repruebe un proyecto de reforma constitucional.²⁰⁹

Esta propuesta de creación de un doble sistema de reforma constitucional, compartida de igual manera por Pedro Salazar Ugarte,²¹⁰ ha sido también severamente criticada, pues algunos autores, consideran que con la misma no se atacaría el problema de la falta de técnica legislativa del órgano reformador, problema que más adelante estudiaremos también. Además se ha señalado que al existir dos sistemas de reforma, y utilizarlos de manera incorrecta, podrían crearse preceptos constitucionales que formalmente resulten inconstitucionales, al expedirse por un procedimiento que no les corresponde.

Otra de las críticas más fuertes se centra en los resultados que se pudieran obtener al considerar procedimientos dobles, sobretodo en relación al tema de la disfuncionalidad en el sistema de fuentes. En efecto, se ha señalado que:

Al tener dos procedimientos diferenciados, pueden producirse notables disfuncionalidades en el sistema de fuentes, alterando la jerarquía paritaria de todas las normas constitucionales para crear un doble rango dentro de ellas: las que fueran especialmente rígidas se ubicarían en una posición de primacía, mientras que las protegidas por el procedimiento menos rígido quedarían en un segundo escalón.²¹¹

En nuestro concepto, y a pesar de las críticas formuladas, consideramos pertinente la propuesta del doble sistema y, sobre todo apoyamos la idea de que para poder reformar los preceptos verdaderamente importantes de la Constitución debe de tomarse en cuenta de manera *determinante* la opinión del pueblo, pues como ya quedó establecido en el capítulo primero de esta investigación, el pueblo es el único titular del poder soberano, y por tanto, debería de tener injerencia directa e insistimos, determinante, – a través de los instrumentos necesarios; llámese plebiscito o referéndum-, en la toma de decisiones fundamentales para la vida política del país.

²⁰⁹ *Idem.*

²¹⁰ Véase nota 151.

²¹¹ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 24, p. 237.

Por otro lado es importante señalar que, la participación popular en la reforma constitucional debe estudiarse siempre a la luz de las condiciones del sistema político de cada país; y en nuestro caso en particular, no puede dejarse de tener presente, que ante la distancia abismal que hoy en día existe entre los ciudadanos y sus representantes, no es conveniente dejar la responsabilidad absoluta de la reforma del orden constitucional en los representantes del pueblo, porque esto puede resultar al final poco congruente, ya que, como lo hemos afirmado dichos representantes en muchas ocasiones parecen ser más bien representantes de unos cuantos pocos intereses privilegiados, y no del interés del pueblo en su generalidad.

De tal suerte que, la participación ciudadana en estos casos de reforma constitucional, no puede ni debe ser entendida de otra manera sino como un *instrumento de ratificación de los actos de los representantes del pueblo*; cuya consecuencia no podría ser otra que la de dotar de legitimación y mayor eficacia normativa a la Constitución.

No coincidimos con la opinión que sostiene que este doble procedimientos traería como consecuencia una disfuncionalidad en el sistema de fuentes, al considerar que ciertas disposiciones constitucionales tendrían una mayor primacía o grado de importancia que otras; por el contrario, creemos que es conveniente limitar la participación popular a través del plebiscito o del referéndum, en la toma de decisiones fundamentales en nuestro país, a aquellos puntos normativos que se encuentren arraigados en el ser, el modo del ser y el querer ser de un pueblo, es decir de aquellas disposiciones constitucionales que abarcan los principios fundamentales.

Creemos que tal vez la dificultad de esta propuesta consistiría de inicio aunque no de manera insalvable, en poder determinar cuáles preceptos constitucionales merecerían considerarse como verdaderamente importantes, es

decir cuáles preceptos deberían considerarse como principios jurídico-políticos fundamentales, como para someter su reforma a referéndum o plebiscito, y cuáles no.

Se ha establecido que los principios fundamentales son preceptos que se fincan en la razón de ser de una Constitución, en la esencia del ordenamiento jurídico, y son aquellos que se constituyen en la causa de su existencia y en virtud de los cuales fue creada la norma fundamental.²¹² Además, decimos que la determinación de los mismos no es insalvable, pues de acuerdo con la doctrina más reconocida en nuestro país, las decisiones políticas fundamentales en México son: la soberanía, el federalismo, la división de poderes, la teoría de la representación, la supremacía del Estado sobre la Iglesia,²¹³ así como los derechos humanos y sus garantías.

Ahora bien, en algunas ocasiones estos principios jurídicos fundamentales reciben una protección especial a través del establecimiento de las llamadas cláusulas pétreas o de intangibilidad, el problema se presenta cuando a pesar de que existen y se identifican dichos principio jurídicos fundamentales, no existen las mencionadas cláusulas. En este último caso, se han fijado dos posturas; la primera de ellas denominada corriente limitacionista, que establece que dichos principios son intocables y que no pueden ni deben ser reformados porque esto destruiría la naturaleza de la norma fundamental, y la segunda postura, que en ocasiones llega al extremo de negar la existencia de estos principios fundamentales, y defiende la posibilidad de reformar cualquier artículo y la totalidad de la Constitución cuando no exista una limitación al respecto, pues de esta forma se evitaría la ruptura del sistema jurídico e incluso la revolución.

²¹² Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, nota 112, p. 315.

²¹³ Uribe Arzate, Enrique, *Lineamientos para la defensa constitucional de los derechos humanos*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <http://www.info5.juridicas.unam.mx/libros/5/2359/16.pdf>

En atención a que en nuestro país no existen las citadas cláusulas de intangibilidad, deberíamos entonces tomar una de las dos posturas antes mencionadas. Sin embargo, consideramos que ambas posturas son muy extremistas, y tan malo es reputar dichos principios como intocables, como considerar la inexistencia de los mismos. Por tanto, resulta necesario buscar un punto medio de equilibrio entre estas dos posturas. Es por esto que nos hemos venido manifestando a favor de la revisión de estas decisiones fundamentales, pero bajo la premisa de que para poder reformarlas, es requisito indispensable la participación popular a través del referéndum, participación que, insistimos, debe ser determinante en la decisión final de reformar o no dichos preceptos.

En el mismo sentido se ha manifestado el maestro Fix-Zamudio al señalar:

Aún cuando han existido propuestas para la elaboración de una nueva Constitución, no se advierte una tendencia vigorosa en este sentido, debido al convencimiento de que la Constitución mexicana, sin abandonar los principios básicos del constituyente de Querétaro –sistema federal, presidencial y democrático, derechos individuales y sociales-, ha evolucionado de manera paulatina hacia un verdadero régimen de Estado social y democrático de derecho, que por supuesto no se ha alcanzado todavía (...). Sin embargo, se ha señalado la conveniencia de *establecer procedimientos más rigurosos para los cambios constitucionales*, a fin de evitar la improvisación en las reformas a la Ley Suprema, entre ellos, la *posibilidad de acudir al referéndum*, implantado ya en algunas cartas latinoamericanas, para las modificaciones de carácter esencial.²¹⁴

Una última propuesta que se ha formulado con la intención de evitar la hiperreformabilidad de la Constitución, consiste en la posibilidad de recurrir a una *interpretación constitucional evolutiva*²¹⁵ a través de la jurisdicción constitucional, como sucede en el caso de Estados Unidos de Norteamérica, en donde gracias al papel que desempeña la Corte Suprema, su Constitución, a pesar de los más de 200 años de vida que tiene, ha sido objeto de menos de 30 enmiendas, término utilizado por ellos para referirse a las reformas constitucionales.

Otros problemas que se presentan con motivo de las reformas a la Constitución tienen relación directa con el órgano encargado de dicha actividad,

²¹⁴ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 137, pp. 55-56.

²¹⁵ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 24, p. 22.

es decir el poder constituyente permanente como se le ha denominado en nuestro país, u órgano o poder reformador como prefieren llamarle algunos autores.

En efecto, uno de los muchos problemas que invariablemente se presentan al momento de abordar el tema de las reformas a la Constitución, lo es el de la *falta de técnica legislativa* de aquellas personas que integran el denominado poder constituyente permanente. Lo anterior, en atención a la realidad política que se vive en nuestro país, en la que los integrantes de los órganos que conforman al poder reformador de la Constitución, no siempre son los más indicados para introducir adiciones y reformas a la Constitución; pues lamentablemente son pocas, por no decir que prácticamente inexistentes, las fuentes nacionales a las que los responsables de los proyectos de reforma puedan acudir para orientarse sobre la técnica legislativa.

Esta situación de falta de técnica legislativa, ha provocado que nuestra Ley Fundamental se llene de frases retóricas y muchas veces sin sentido, que debilitan la normativa constitucional y transforman a la Constitución en un catálogo de buenos deseos o de corroboraciones obvias,²¹⁶ que convierten lo que debería ser la regulación fundamental de la sociedad, en algo parecido a una ley reglamentaria como resultado del afán absurdo de querer que la Constitución lo diga todo y prevea todos los detalles, incluso los más irrelevantes.

El órgano reformador de la Constitución, adolece de otro problema que consiste en la *falta de honestidad* de las personas que llegan a integrarlo. Por esto no nos causa asombro o sorpresa el que en los procedimientos de adición o reforma constitucional se presenten situaciones en las que dichas reformas o adiciones se encuentran motivadas por situaciones de medro personal, en las que entran en juego situaciones de intereses económicos, políticos y de todo tipo, excepto claro, jurídicas.

²¹⁶ *Ibidem*, p. 205.

Aunado al problema de la falta de técnica legislativa y honestidad de las personas en quien se deposita el poder constituyente permanente, algunos autores opinan que existe una situación que dificulta de igual forma la seguridad jurídica con que deberían estar dotados los procedimientos de reforma constitucional; dicha situación consiste en la transitoriedad de la representación política del constituyente permanente o poder reformador.

Al respecto comenta el maestro Ignacio Burgoa:

(...) atendiendo a la transitoriedad de la representación política de las personas que en una época determinada funjan como senadores o diputados, siempre existirá la amenaza de un desconocimiento, por parte de éstos, acerca de los problemas y necesidades que de todo tipo se van gestando paulatinamente y que reclaman soluciones mesuradamente reflexivas que puedan responder, al convertirse en reformas o adiciones a la Constitución, a una verdadera motivación real con tendencia a la superación y al mejoramiento del pueblo.²¹⁷

Algunas de las propuestas ofrecidas por los doctrinarios para solucionar esta problemática han sido, entre otras, las de dar injerencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las labores de reforma o adición constitucionales, así como nuevamente, la implantación del referéndum popular.

Otra de las cuestiones discutidas dentro de este tema de la reforma constitucional, se encuentra muy ligado con el tema del órgano reformador antes señalado, y se refiere a que si el mismo, es decir el órgano reformador puede o no estar limitado en su actuación. Para analizar esta situación, primeramente haremos un estudio doctrinal de los diversos tipos de límites que pueden imponerse al procedimiento de reforma constitucional, para posteriormente analizar diversas opiniones a favor y en contra de la fijación de dichos límites. Finalmente emitiremos nuestra opinión a este respecto.

Se ha afirmado pues, que el poder reformador de la Constitución no es un poder total o absoluto, sino que su actuación se encuentra limitada por el propio

²¹⁷ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 9, p. 379.

texto constitucional, que es el que crea y regula dicho poder. Ahora bien, estos límites han sido clasificados atendiendo a varios criterios, por lo que, comenzaremos por analizar una clasificación formulada por el gran jurista mexicano Felipe Tena Ramírez²¹⁸, clasificación que se encuentra enfocada al poder constituyente originario, pero que en lo general, con excepción de la primera, puede aplicarse también a la actividad del constituyente permanente u órgano reformador de la Constitución.

De acuerdo con este autor, son cuatro los principales límites del poder constituyente a saber. En principio nos habla de los *límites jurídicos*, puesto que, si el fin de la Constitución consiste en implantar un orden jurídico, su primera y fundamental limitación la tiene en la determinación de establecer, no la anarquía ni el absolutismo, sino precisamente un orden jurídico,²¹⁹ es decir, que el límite jurídico del constituyente lo encuentra en su obligación de crear el orden jurídico, de crear su Constitución.

Por otro lado, de acuerdo a esta primera clasificación también existen los *límites históricos y sociológicos*; que se manifiestan en el sentido de que al realizar su tarea de creación de la Constitución, y en el caso que nos ocupa el de reforma de la misma, el constituyente debe considerar como elemento esencial de su tarea, el principio de la separación de poderes, así como el reconocimiento de la personalidad humana.

La siguiente limitación es la de *carácter político*, puesto que, al realizar su tarea, el constituyente debe considerar ciertos factores políticos, que son condicionantes del éxito de su obra. Nos referimos a los factores reales de poder.

Finalmente, se habla de los *límites de índole internacional*, en atención al concepto de soberanía en su aspecto externo, pues desde finales de la segunda

²¹⁸ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 16, pp. 27-43.

²¹⁹ *Ibidem.*, p. 27.

guerra mundial, surge la idea de supeditar la soberanía a las normas internacionales, principalmente como un intento de rescatar de la órbita del poder público la dignidad y paz de la persona.

Una segunda clasificación que se ha formulado ya de manera directa en relación con límites del órgano reformador de la Constitución, es la formulada por Salvador Valencia,²²⁰ para quien pueden existir tres tipos diferentes; los temporales, los circunstanciales y los sustanciales.

Por lo que ve a los primeros, comenta que éstos se refieren al establecimiento de un plazo o término de tiempo dentro del cual no se permiten las reformas. Los segundos, es decir los circunstanciales, se refieren al establecimiento de ciertas condiciones que han de cumplirse o bien, que no deban presentarse, para que pueda llevarse a cabo la reforma. Finalmente, los sustanciales, también llamados materiales, son aquellas que dan lugar a las *cláusulas pétreas* o *intangibles* en una Constitución, y se inspiran en que hay una parte sustancial de la Constitución que no puede modificarse.

Por último analizaremos una tercera clasificación elaborada por el insigne jurista español Pedro de Vega²²¹ y comentada por el mexicano Miguel Carbonell.²²² De acuerdo a esta clasificación hay dos grandes tipos de límites, de los cuales se derivan otras subclasificaciones. Observemos.

En términos generales se establece que hay dos tipos de límites al poder reformador de la Constitución; los heterónomos y los autónomos. Los límites *heterónomos* son aquellos que son impuestos por fuentes diferentes al texto constitucional; por ejemplo los derivados de posturas iusnaturalistas, del orden

²²⁰ Valencia, Salvador, *op. cit.*, nota 23, p. 194.

²²¹ Vega, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1991, pp. 240 y ss.

²²² Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 24, pp. 243-250.

jurídico internacional, etcétera. Los *autónomos* por su parte, son aquellos que están establecidos en el propio texto constitucional.

Derivado de los límites autónomos, encontramos que pueden existir límites autónomos *explícitos* e *implícitos*, así como *relativos* y *absolutos*. Los límites *explícitos*, denominados por otros autores sustanciales, cláusulas de intangibilidad o pétreas, son los que expresamente han sido establecidos en el texto constitucional por el propio poder constituyente originario. Por su parte los *implícitos*, serían aquellos que no aparecen expresamente en el texto constitucional, pero que pueden deducirse del mismo.

La clasificación de los límites en *absolutos* y *relativos*, aparece atendiendo a la posibilidad o a la imposibilidad de que los límites explícitos e implícitos puedan ser modificados por procedimientos especiales. En caso afirmativo, es decir, en el supuesto de que los límites implícitos y explícitos si puedan ser modificados, entonces estaríamos en presencia de límites relativos; en caso negativo, estaríamos en presencia de límites absolutos.

Ahora bien, los límites *explícitos* pueden a su vez subclasificarse en *temporales* o *materiales*. Los primeros consisten en la prohibición de reformar la Constitución durante un periodo de tiempo determinado, mientras que los segundos hacen referencia a una materia concreta – por ejemplo, la forma de Estado-, con independencia del tiempo en que se quiera llevar a cabo la reforma.²²³ A su vez, los límites temporales pueden dividirse en temporales en sentido estricto, cuando la prohibición de reforma se refiere a un lapso determinado de tiempo, y límites temporales con prohibiciones circunstanciales, que se refieren a la prohibición de reformar el texto constitucional bajo circunstancias extrañas que alteran la vida normal dentro del Estado.

²²³ *Ibidem.*, pp. 244-245.

De acuerdo a la opinión de estos autores, opinión que no compartimos, los límites explícitos de reforma constitucional, de manera general son insuperables, y la única forma para violarlos, sería a través de la revolución.

Comentaremos ahora algunos problemas que se derivan de los límites implícitos -en atención a que nuestra Constitución vigente no contempla límites explícitos-, sobre todo los relativos a determinar si pueden reformarse o no las normas de reforma y, el de si puede darse una revisión total de la Constitución, es decir, una reforma de la totalidad de la Constitución.

Un gran número de doctrinarios niega estas posibilidades bajo los argumentos de que, en la primera situación, es decir en el caso de reforma a las normas de reforma, el constituyente permanente no está dotado con facultades para hacerlo, debido a que el constituyente originario sólo le delegó competencia para reformar la Constitución, y no así para disponer de esa competencia modificando el propio procedimiento de reforma. Por lo que ve al tema de la reforma total de la Constitución, las críticas tampoco han sido muy positivas pues se ha señalado que con esa actuación podría caerse en lo que se ha llamado el fraude constitucional.

Diferimos de estas opiniones, pues consideramos que en el caso particular de nuestro país, en realidad ni siquiera existe un límite implícito a la facultad que tiene el órgano reformador de reformar el artículo 135 constitucional que es el que establece el procedimiento de reforma constitucional. Tan es así, que el mismo ya fue objeto de reforma en el año de 1966, tal y como quedó establecido líneas atrás. Por lo que, en cualquier momento dicho numeral podría ser objeto de reforma constitucional nuevamente, reforma que en nuestra opinión es urgente pues consideramos que en el mismo debe preverse la figura del referéndum popular en aquellos casos en que la reforma verse sobre decisiones políticas fundamentales y de gran trascendencia para la vida del país. Así mismo, consideramos que en el citado numeral debería establecerse también la

posibilidad de la reforma total de la Constitución, con la condición de que una reforma de tales dimensiones debería también ser sometida para su aprobación, al referéndum popular.

No hay que alarmarse por las anteriores aseveraciones, puesto que el mundo nos brinda varios ejemplos de estados, que prefirieron abrir esta posibilidad, a cerrar la puerta y dejar como única opción para la expedición de un nuevo texto constitucional la de la revolución. Cítese por ejemplo los casos de las Constituciones de Venezuela, la austríaca, la suiza y la española, que en sus artículos 246, 44, 118 y 119, y 168 respectivamente, establecieron mecanismos de reforma total para evitar pues todas las implicaciones de un movimiento revolucionario.

Siguiendo con el desarrollo de este apartado, es momento ahora de analizar las diferentes opiniones a favor y en contra del establecimiento de límites al poder reformador de la Constitución.

Dentro de los autores mexicanos que defienden la tesis de la limitación del órgano revisor encontramos a Luis Felipe Canudas,²²⁴ Jorge Carpizo,²²⁵ e Ignacio Burgoa.²²⁶ Estos autores afirman todos, la existencia de decisiones fundamentales que por su elevada jerarquía, sólo el pueblo podría reformar.

En el mismo sentido se pronunció el jurista mexicano Don Emilio Rabasa en su obra *La organización política de México*, en la que al analizar el tema de la formación de nuevos Estados dentro de los límites de los ya existentes, denunciaba que no era factible que a través del procedimiento de reforma constitucional se apoyará la erección de territorios, pues de aceptar tal situación, habría que aceptar también que, a través del procedimiento de reforma constitucional, también se puede cambiar la forma de gobierno, lo que, según

²²⁴ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 16, p. 52.

²²⁵ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 7ª ed., México, UNAM, 1979, pp. 131 y ss.

²²⁶ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 9, pp. 380 y ss.

Rabasa, estaría en contradicción con todo sentido común y con el propio artículo 127 -que es el que establecía el procedimiento de reforma constitucional- porque el mismo sólo establece adiciones y reformas, y no la destrucción constitucional de la Constitución.

Encontramos además algunos doctrinarios extranjeros que también se han pronunciado a favor de la limitación al poder reformador. Entre ellos el jurista *Carl Schmitt*, quien al estudiar la Constitución de *Weimar* señaló que existían ciertas decisiones políticas concretas sobre las cuales el órgano creado por la Constitución para reformarla, no tenía competencia para modificar. Dichas decisiones políticas se refieren a la decisión a favor de la República, a favor de la forma federal, a favor de la forma parlamentario-representativa de la legislación y el gobierno a favor del Estado burgués de derecho. Señalaba *Schmitt*:

Que la Constitución pueda ser reformada no quiere decir que las decisiones políticas fundamentales que integran la substancia de la Constitución pueden ser suprimidas y substituidas por otras cualesquiera mediante el Parlamento. Los límites de la facultad de reformar la Constitución resultan del bien entendido concepto de reforma constitucional. Una facultad de reformar la Constitución, atribuida por una normación legal-constitucional, significa que una o varias regulaciones legal-constitucionales pueden ser substituidas por otras regulaciones legal-constitucionales; pero solo bajo el supuesto de que queden garantizadas la identidad y la continuidad de la Constitución, considerada como un todo. La facultad de reformar la Constitución contiene, pues, tan sólo la facultad de practicar, en las prescripciones legales constitucionales, reformas, adiciones, refundiciones, supresiones, etc.; pero manteniendo la Constitución, no la facultad de dar una nueva Constitución, ni tampoco la de reformar, ensanchar o substituir por otro el fundamento propio de esta competencia de revisión constitucional.²²⁷

Por su parte *Mauricio Hauriou*²²⁸ señaló que en Francia existían principios fundamentales, como la forma republicana de gobierno, que eran susceptibles de constituir una legitimidad constitucional superior a la propia Constitución escrita. Partiendo de estos principios, afirmó que por tanto era posible declarar inconstitucional una reforma constitucional.

²²⁷ *Ibidem*, pp. 370- 371.

²²⁸ Hauriou, Mauricio, *Principios de derecho público y constitucional*; 2ª ed., trad. de Carlos Ruíz del Castillo, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1927, p. 327.

Paolo Barite en Italia, afirmó la existencia de diferencias entre poder constituyente y poder de revisión, así como la existencia de límites al poder de revisión. Señalaba que, cuando tales límites eran superados, se modificaba el régimen y se instauraba un nuevo ordenamiento, de manera que parecía que sobrevenía una revolución de modo formalmente ilegítimo. Admitía también la posibilidad de declarar inconstitucionales las reformas que excedían los límites del poder de revisión.²²⁹

Finalmente, encontramos al autor español Luis Sánchez Agesta, quien explicaba que no podría existir una transformación que altere la identidad de los elementos esenciales de una Constitución, pues tal situación constituiría en todo caso un nuevo orden jurídico constitucional, pero tal circunstancia, sería ya un hecho revolucionario al margen del ordenamiento jurídico.²³⁰

Analizaremos ahora las variadas opiniones en contra de las limitaciones al órgano reformador, la mayoría de ellas concentradas en la moderna doctrina constitucional francesa.

Encontramos por ejemplo la opinión de *Duguit*, citado por Tena Ramírez,²³¹ quien además de afirmar que el poder revisor puede hacer una revisión parcial o total de la Constitución; con motivo de la reforma a las leyes constitucionales de Francia de 1884, en la que se estableció, en su artículo 8, que la forma republicana de gobierno no podía ser objeto de una proposición de revisión, *Duguit* opinó que la Asamblea Nacional que había votado esa regla, podría en cualquier momento abrogarla.

En el mismo sentido se pronunció *Burdeau*, con relación también a la prohibición que estableció la reforma de 1884, en el sentido de que la forma

²²⁹ Barite, Paolo, *Comentario sistematico alla costituzione italiana*, Florencia, 1950, T. II, p. 474.

²³⁰ Sánchez Agesta, Luis, *Lecciones de derecho político*, Granada, Imprenta el Sagrado Corazón, 1951, p. 360.

²³¹ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 16, p. 53.

republicana de gobierno no podía ser objeto de reforma, al afirmar que tal prohibición era *nula*, pues el poder constituyente de un momento, carece de poder para limitar el poder constituyente del porvenir. Señalaba que jurídicamente se podían imponer limitaciones al poder de revisión, pero que políticamente tales prohibiciones no significaban nada.

Desde el punto de vista jurídico, el procedimiento que consiste en decretar la inmutabilidad de una parte de la Constitución, carece de valor. El poder constituyente que se ejerce en un momento dado no es superior al poder constituyente que se ejercerá en lo porvenir, y no puede pretender restringirlo, así sea en un punto determinado (...) *Toda Constitución debe ser revisable en su totalidad, sin mengua de que se prevea, para algunos artículos, un procedimiento de revisión, más complicado.*²³²

Por su parte *William Munro*, tratadista norteamericano, muy influenciado por la escuela francesa, se manifestó en el sentido de que una Constitución es manifestación de la soberanía popular, y una generación del pueblo difícilmente podría imponer, para siempre, una limitación a la soberanía de las futuras generaciones.²³³

En México, también encontramos opiniones en contra del establecimiento de límites al órgano reformador de la Constitución, como la expresada por el maestro Héctor Fix-Zamudio, quién comenta:

Otra cuestión que también puede plantearse es la relativa a si determinados valores supremos pueden mantenerse indefinidamente al prohibirse su reforma o modificación de manera expresa, y para no citar experiencias históricas, es posible señalar algunos ejemplos en ordenamientos contemporáneos, entre ellos los artículos 139 de la Constitución italiana de 1948, y 89 de la francesa de 1958, que prohíben la modificación de la forma republicana de gobierno. De admitirse esa prohibición absoluta de reforma, las generaciones futuras no podrían modificar el sistema de gobierno; en este aspecto, la Constitución escrita sería intangible, *lo que no deja de ser ilusorio.*²³⁴

Como resultado de las diferentes doctrinas a favor y en contra de las limitaciones al órgano revisor acogidas en las Constituciones de diferentes épocas

²³² Burdeau, *Manuel de droit constitutionnel*, 2ª ed., París, 1947, p. 289.

²³³ Munro, William, *The government of the United States*, 5a ed., Nueva York, 1947, p. 77.

²³⁴ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 137, p. 51.

y Estados, se ha formulado una clasificación de los textos constitucionales²³⁵, que las agrupa de la siguiente manera:

- a) Las que admiten expresamente la posibilidad ilimitada de su propia reforma o derogación por parte del órgano revisor, lo cual significa que el constituyente originario delegó en el poder revisor, deliberada y explícitamente, la integridad de su soberanía.²³⁶
- b) Las que excluyen expresamente de la competencia revisora los principios fundamentales de la Constitución.²³⁷
- c) Las que sin referirse a los principios fundamentales, dejan a salvo de futura revisión determinados preceptos, destinados a preservar una aspiración social o una conquista política de relevante importancia para el constituyente.²³⁸
- d) Las que sin pronunciarse a favor de ninguno de los anteriores sistemas, instituyen la facultad indefinida y general de ser modificadas mediante adiciones o reformas.²³⁹

Concluiremos este apartado haciendo una reflexión de la situación actual de nuestra Ley Fundamental en relación con este tema de la limitación del órgano reformador de la Constitución. Dentro de las diversas clasificaciones que estudiamos acerca de los límites al poder reformador, si analizamos nuestro texto constitucional, podremos darnos cuenta de que el mismo no prevé ni límites

²³⁵ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 16, pp. 54-55.

²³⁶ Ejemplos de este tipo de Constituciones los encontramos en la Constitución francesa de 1848 que en su artículo 111 autorizaba su reforma en todo o en parte. Situación paralela encontramos establecida en el artículo 118 de la Constitución Federal vigente en Suiza, y en el artículo 103 de la Constitución rumana de 1947.

²³⁷ Por ejemplo la Constitución griega de 1925, que en su artículo 125 establecía la prohibición de reformar los principios fundamentales, y el artículo 54 de la Constitución Checoslovaca de 1948. En el caso de la Constitución griega se expresaba la prohibición, pero se dejaban indeterminados qué artículos contenían principios fundamentales, mientras que por el contrario, la checoslovaca sí enumeraba en sus 12 primeros numerales cuáles eran esas decisiones fundamentales intocables.

²³⁸ Ejemplo, el artículo 95 de la actual Constitución francesa y el artículo 139 de la italiana, que establecen que la forma republicana de gobierno no puede ser objeto de revisión. Aquí también cabe mencionar la Constitución Federal mexicana de 1824 que en su artículo 171 establecía que jamás podrían reformarse los artículos que establecen la libertad e independencia de la Nación Mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de Poderes Supremos de la Federación y de los Estados.

²³⁹ Ejemplo muy claro, el caso de nuestra Constitución mexicana vigente.

temporales, ni circunstanciales, ni mucho menos las llamadas cláusulas pétreas o de intangibilidad que son los límites materiales o sustanciales. El único límite del órgano reformador es de tipo formal, y consiste en que la actuación de dicho órgano deberá sujetarse al procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional, pero fuera de esta limitación de tipo formal, no encontramos ninguna otra.

Al no encontrar entonces limitaciones expresas respecto de la actuación del órgano reformador, podemos concluir que en nuestro país, el llamado constituyente permanente legalmente puede modificar la norma suprema mediante cualquier adición o reforma, en nombre y representación del soberano, es decir del pueblo.

En este mismo sentido se manifiesta la Doctora Carla Huerta Ochoa, quien explica:

Cabe señalar que el pueblo está representado en el órgano reformador y la Constitución no establece límites expresos, por lo que cualquier precepto puede ser modificado, y el significado del derecho establecido en el artículo 39, que se refiere al derecho del pueblo a cambiar su forma de gobierno, no es un derecho a la revolución o una legitimación para la modificación *extraconstitucional* de la misma, sino el reconocimiento de la ausencia de limitaciones y una remisión al artículo 135 constitucional.²⁴⁰

Por otro lado, de acuerdo a la redacción actual del mismo artículo 135 constitucional, podemos concluir que formalmente no es posible que en atención al procedimiento establecido por el mismo pudiera darse una reforma total de la Constitución, puesto que tal circunstancia equivaldría a expedir una nueva Ley Fundamental, situación que no se ajusta a los verbos adicionar o reformar previstos por el multicitado artículo. Esto no quiere decir sin embargo, que de hecho no pueda darse una reforma total, pues en virtud de las varias reformas sufridas por un texto constitucional, puede llegar el momento en que del texto original no quedase nada y, aún y cuando no se de una sustitución total en un solo

²⁴⁰ Ochoa Huerta, Carla, *op. cit.*, nota 112, pp. 316-317.

momento, puede ser que a través del tiempo pudiera llegar a presentarse tal circunstancia.

Consideramos, sin embargo, y como ya lo manifestamos en ideas precedentes, que es urgente una reforma al artículo 135 constitucional, a efecto de establecer la posibilidad de que a través del procedimiento de reforma constitucional pudiera llegar a darse la modificación total de la Constitución, o si quiere pensarse, la abrogación de la Constitución vigente, para poder expedir una nueva, siempre y cuando, en este caso en particular se estableciera como requisito el someter esta determinación y la propuesta del texto de la nueva Constitución a referéndum popular, pero nuevamente insistimos, en condiciones en las que tal participación del pueblo fuera *determinante* en la toma de tal decisión.

Para concluir este apartado, señalaremos brevemente uno de los mayores problemas del tema de la reforma constitucional en nuestro país, y que fue el que motivó la realización de esta investigación. Este problema, se refiere a la imposibilidad de control de una reforma a la Constitución cuando se considera que la misma es inconstitucional. En este momento sólo enunciaremos el problema, y durante el desarrollo del capítulo cuarto, habremos de precisar en detalle, como es que en nuestro país la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sus funciones de Tribunal Constitucional, se ha visto imposibilitada para conocer de aquellos asuntos en los que se plantea la inconstitucionalidad de una reforma a la Ley Fundamental.

2.2.4. La revolución como medio violento para reformar la Constitución

De acuerdo a lo establecido en el apartado que antecede, podemos concluir que las formas a través de las cuales se podrían lograr las reformas a los principios fundamentales o bien, la creación de una nueva Constitución pueden ser de hecho y de derecho.

Entre las formas de derecho que han sido reconocidas por diversos Estados del mundo encontramos el referéndum popular o, una facultad expresada en la propia Constitución a través de la cual se otorgue a los órganos de representación popular para que bajo determinadas condiciones, integren un congreso o asamblea constituyente, a efecto de que el pueblo por conducto de sus diputados se den una nueva Constitución. Por su parte, la forma de hecho a través de la cual se puede conseguir la implantación de una nueva Constitución lo es la Revolución.

En México, al no contemplar nuestra Constitución medio de derecho alguno para darse una nueva Constitución, resulta que la única forma de lograr este objetivo lo sería, precisamente, a través de la Revolución.

La revolución es sólo una de las formas de violencia política que pueden existir al interior de un Estado. Normalmente las formas de violencia política tienen como origen un sentimiento de descontento por parte de los grupos que se deciden realizarla, pero en otras ocasiones surgen en respuesta del Estado ante los actos violentos de la población. Así pues, encontramos que además de la revolución pueden presentarse en la vida social de un Estado otras acciones de violencia política, entre las que destacan la manifestación pública, la resistencia pasiva y desobediencia civil, la manifestación pública violenta, la represión moderada, la represión cruenta, los disturbios generalizados, el delito político, terrorismo, terrorismo de Estado, la guerrilla, la contrainsurgencia, el genocidio, la guerra civil, entre otras.²⁴¹

No entraremos a un estudio detallado de estas diversas formas de violencia política, puesto que, para efectos de nuestra investigación, sólo nos interesa estudiar a la revolución, como recurso para abrogar una Constitución y expedir una nueva, ante la imposibilidad de realizar esta acción mediante el procedimiento de reforma constitucional.

²⁴¹ Véase Andrade Sánchez, Eduardo, *op. cit.*, nota 64, pp. 213 y ss.

La revolución pues, suele identificarse con el proceso violento que permite a nuevos grupos asumir el carácter de poder establecido y cambiar radicalmente alguna parte o la totalidad de la estructura socio-política. Por lo tanto al hablar de revolución, debe entenderse la modificación violenta de los fundamentos constitucionales de un Estado, motivo por el cual se considera que para que una revolución sea auténtica, a ella debe de corresponder la creación de una ley fundamental, pues de lo contrario, es decir, cuando no se tocan los principios constitucionales, no puede hablarse de revolución sino de rebelión.²⁴²

Sin embargo, algunos autores señalan que en algunos procesos históricos concretos, tal vez poco frecuentes, pero se tiene el antecedente, de casos en los que se presenta un cambio revolucionario que se instaura sin rompimiento del orden jurídico vigente, lo cual no significa que éste no cambie, puesto que sigue siendo el pensamiento de la revolución. “Lo que sucede es que puede ocurrir que, a partir de la observación de las normas jurídicas del régimen establecido, se produzca no solamente un cambio de gobernantes sino una transformación profunda del sistema político, de manera gradual y sin desconocer abruptamente la normatividad jurídica en la que se sustentaba el régimen anterior.”²⁴³

Ahora bien, otra de las cuestiones planteadas por los doctrinarios al analizar el tema de la revolución, consiste en el estudio de las condiciones necesarias para que surja la misma. En este sentido *Horowitz*,²⁴⁴ ha señalado que como condiciones esenciales de la revolución, deben considerarse las siguientes: 1. Pérdida del poder efectivo de coerción por el gobierno; 2. Desintegración de la unidad de la élite reinante; 3. Surgimiento de un nuevo mito integrador; y, 4. La extensa pérdida de legitimidad del régimen.

En efecto, para que se produzca el fenómeno revolucionario es indispensable que exista una marcada inconformidad con la acción del gobierno por parte de grandes grupos de la población; que esta inconformidad se oriente hacia el planteamiento de una solución

²⁴² Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 16, p. 74.

²⁴³ Horowitz cit. por Andrade Sánchez, Eduardo, *op. cit.*, nota 64, p. 225.

²⁴⁴ *Ibidem*, pp. 220-221.

alternativa coherente que sea capaz de sustituir al orden vigente o que, por lo menos, se le considere idealmente como susceptible de ser implantada en sustitución del mismo. Esto es lo que se denomina el mito integrador. Por otro lado también aparecen como condiciones para la revolución la desintegración de la élite gobernante en el sentido de que existan en ella fracturas considerables lo cual, a su vez, está vinculado a otros elementos descritos que son su falta de capacidad coercitiva aunada a una pérdida de efectividad en las acciones de la dirección política que producen insatisfacción generalizada y que, como consecuencia, deterioran la legitimidad del régimen.²⁴⁵

Señalaremos además que en ocasiones es necesaria la aparición de causas detonantes de las condiciones antes explicadas. Estos detonadores pueden aparecer de diversas maneras, y muchas veces se manifiestan en acontecimientos menores que van generando el ambiente que culmina con el estallido revolucionario.

Por otro lado, los doctrinarios también se han planteado la interrogante de si el derecho a la revolución puede estar reconocido en el derecho positivo. La mayoría parece aceptar que jurídicamente el derecho a la revolución no existe, pues aceptar lo contrario equivaldría a la propia negación del derecho positivo puesto que *la Constitución que estableciera el derecho a ser violada no sería en rigor una Constitución.*²⁴⁶

La anterior reflexión nos lleva entonces a considerar que el derecho a la revolución tiene más bien una fundamentación de tipo moral, consistente en admitirla cuando el poder político desconozca y vulnere los principios fundamentales del derecho natural. De esta manera, el derecho a la revolución no puede ser reconocido de manera *a priori* en la ley positiva, sino solamente de forma *a posteriori* cuando el pueblo, titular del poder soberano, le reconozca fuerza y autoridad al poder constituyente para crear la nueva Constitución.

En el caso de nuestro país, los principales documentos constitucionales con que hemos contado a lo largo del tiempo, se han generado en atención a movimientos revolucionarios.

²⁴⁵ *Idem.*

²⁴⁶ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 16, p. 74.

De la gesta de independencia emana la Constitución de 1814, el Acta Constitutiva de la Federación y la primera Constitución Federal, ambas de 1824. A la revolución de Ayutla corresponde la Constitución de 1857, fruto de la generación liberal. La revolución mexicana, por último, dio origen a la Constitución de 1917, que inaugura el mundo del constitucionalismo social. Las Constituciones centralistas por su parte, expresión del pensamiento conservador, tuvieron causas diferentes; la de 1836 procede de un golpe de Estado técnico, cuando una legislatura convocante se vuelve constituyente, y la de 1843, surge de una Junta Nacional Legislativa, formada por 80 notables que designó el presidente en turno.²⁴⁷

Hoy por hoy, en el pensamiento del mundo moderno, se considera que las revoluciones son más improbables en las naciones desarrolladas, porque la politización ciudadana es más general y les permite afrontar los graves problemas de la actualidad, por caminos pacíficos y con una conciencia más diáfana de los intereses que necesitan defender.²⁴⁸

En cambio, en las naciones subdesarrolladas que acusan altos índices de sobrepoblación, de analfabetismo, de desarrollo político incipiente, y en general de un nivel de vida muy bajo y de sistemas políticos muy atrasados, las reacciones de los pueblos son más violentas, y forman un campo propicio para las revoluciones.²⁴⁹

Finalizaremos este apartado haciendo la reflexión obligada de la situación actual en nuestro país. Hay que prestar mucha atención a las condiciones enumeradas por *Horowitz* como condiciones para una revolución, pues si lo analizamos con detenimiento, podemos afirmar que, al menos por lo que ve al surgimiento de mito integrador y a la extensa pérdida de legitimidad del régimen, nos daremos cuenta que son condiciones que ya están dadas.

Mucha mayor atención merecen todos los acontecimientos menores que se están dando en el seno social, puesto que a pesar de que pudieran ser considerados como formas menores de violencia política, en cualquier momento

²⁴⁷ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 23, pp. 683-684.

²⁴⁸ Serra Rojas, Andrés, *Ciencia política*, 8ª ed., México, Porrúa, 1985, p. 605.

²⁴⁹ *Idem.*

podrían llevarnos al estallamiento de un movimiento revolucionario, situación que desde nuestro punto de vista no es deseable.

Lo deseable es, perfeccionar nuestro ordenamiento constitucional, y el jurídico en general, a efecto de dotar a estos de un mayor grado de legitimidad y eficacia normativa, a través de las adecuaciones que sean necesarias en nuestro sistema jurídico. Consideramos que una de las principales adecuaciones que deben darse para lograr los objetivos planteados, consistiría precisamente en la modificación del procedimiento de reforma a nuestra Ley Fundamental, en el sentido de que pueda darse injerencia al pueblo, titular originario del poder soberano, en la toma de las decisiones políticas fundamentales a través de las diversas formas de participación popular que hemos mencionado. De esta manera, en virtud de un ejercicio democrático participativo, podrían legitimarse los cambios producidos en el texto constitucional, o incluso en caso de ser necesario, la abrogación de la Constitución actual, y la expedición de una nueva Ley Fundamental.

CAPÍTULO TERCERO

LA DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN

SUMARIO

| | |
|---|--|
| 3.1. La Defensa de la Constitución | 3.2. La Defensa Jurídica de la Constitución |
| 3.2.1. La protección de la Constitución | 3.2.2. Las garantías constitucionales |
| 3.3. El Control de Constitucionalidad | 3.4. Justicia y Jurisdicción |
| Constitucional | 3.5. La Defensa de la Constitución y la Eficacia del Sistema Normativo |

3.1. La Defensa de la Constitución

La razón de ser del Estado constitucional moderno es la existencia de una Constitución que sirva como instrumento de limitación del poder y que al mismo tiempo sirva de garante efectivo de los derechos de los gobernados.

Se ha demostrado sin embargo, a través de diversos acontecimientos históricos, que no es suficiente la sola expedición de un texto fundamental que contenga los principios, valores y normas que se consideran esenciales para una comunidad política, sino que además es indispensable que dicho texto tenga aplicación efectiva en la realidad, y que, de no ser así, deben establecerse los mecanismos necesarios para que esta situación pueda corregirse. En razón de lo anterior es que el tema de la defensa de la Constitución es un tema que ha provocado gran preocupación en doctrina constitucional contemporánea.

Con motivo de esta preocupación surge una de las ramas más recientes del derecho procesal, el denominado *derecho procesal constitucional*, el cual se encarga de:

(...) analizar de manera sistemática los principios, conceptos, organismos y procesos y procedimientos que tienen por objeto la solución de los conflictos que surgen de la aplicación de las normas constitucionales, o de otra manera, el estudio científico de las diversas garantías de carácter constitucional en sentido contemporáneo, es decir, los instrumentos que se han establecido a fin de restaurar la normalidad fundamental infringida o desconocida por los órganos de poder público.²⁵⁰

Aún y cuando los instrumentos de resolución de conflictos constitucionales y el principio de supremacía constitucional son muy anteriores a la doctrina kelseniana, se considera que el fundador del derecho procesal constitucional es precisamente el gran jurista vienés *Hans Kelsen*, pues fue el primero en realizar un estudio *sistematizado y profundo*, es decir científico del contenido del derecho procesal constitucional.

El nacimiento del derecho procesal constitucional, dio lugar a numerosos debates y polémicas, tanto por lo que se refiere a su concepto como en relación a su contenido. En atención a su concepto, nos explica el maestro Fix-Zamudio, que por mucho tiempo el derecho procesal constitucional recibió diversas denominaciones, las cuales eran utilizadas como si fuesen equivalentes. En este sentido nos comenta:

En los años que siguieron a la segunda posguerra, se ha presentado un intenso desarrollo legislativo, jurisprudencial y doctrinal sobre uno de los temas de mayor trascendencia en el campo del derecho público de nuestra época, es decir, *la materia que ha recibido las diversas denominaciones de defensa, control, justicia, jurisdicción y derecho procesal, todo ello con el calificativo de constitucional.*

Por supuesto que existen matices entre estos nombres, ya que, la defensa constitucional comprende instituciones tanto sustantivas como instrumentales; el control constitucional también es bastante amplio, puesto que abarca instrumentos jurídicos y políticos de resolución de conflictos derivados de la aplicación de las normas fundamentales, en tanto que la jurisdicción constitucional es el concepto menos extenso, en cuanto comprende la decisión de dichos conflictos por medio de tribunales en sentido estricto, sin embargo hasta hace poco tiempo se ha utilizado con mayor frecuencia la denominación de justicia constitucional que posee una amplitud intermedia.

Lo cierto es que *en la actualidad existe un amplio debate sobre la denominación* que debe dársele a la disciplina científica que estudia los instrumentos establecidos en los diversos ordenamientos jurídicos para la resolución de los conflictos o controversias de carácter estrictamente constitucional (...) claro que esa discusión tiene carácter predominantemente metodológico, ya que *las diversas denominaciones* que hemos señalado anteriormente,

²⁵⁰ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 137, p. 70.

*pueden ser utilizadas, y de hecho lo son, para comprender el análisis de los diversos instrumentos y órganos de solución de los citados conflictos constitucionales.*²⁵¹

A lo largo del desarrollo del presente apartado trataremos de establecer cuál es la diferencia, muy sutil para algunos, que existe entre defensa y control de constitucionalidad, y de igual forma analizaremos también el tema de la justicia y jurisdicción constitucional.

Ahora bien, por lo que ve a la determinación del contenido del derecho procesal constitucional, hoy en día no existe aún un criterio uniforme en este sentido. Para poder estudiar el contenido de esta rama del derecho, el maestro Fix-Zamudio toma como punto de partida las ideas del procesalista italiano *Mauro Cappelletti*, quien ha señalado que el contenido del mismo debe integrarse por tres sectores a saber: la jurisdicción constitucional de la libertad, la jurisdicción constitucional orgánica y la jurisdicción constitucional transnacional.²⁵²

Por lo que ve a la jurisdicción constitucional de la libertad, nos comenta que está integrada por los *instrumentos jurídicos* que tienen como finalidad *proteger los derechos humanos establecidos en los documentos constitucionales.*²⁵³

La jurisdicción constitucional orgánica; que constituye una verdadera garantía jurídica del principio de la división de poderes, está constituida por los instrumentos procesales a través de los cuales se pueden impugnar los actos y disposiciones normativas de otros organismos del poder que infrinjan o invadan las competencias territoriales, o atribuciones horizontales establecidas en las

²⁵¹ Fix-Zamudio, Héctor, “Breves reflexiones sobre el concepto y contenido del derecho procesal constitucional”, en Ferrer, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4ª ed., Tomo I, México, Porrúa, 2003, pp. 269-270.

²⁵² Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 137, pp. 80 y ss.

²⁵³ Como por ejemplo el *habeas corpus*, la *judicial review*, el amparo en diversos países, el *mandato de segurança* en Brasil, el recurso de protección en Chile, la acción de tutela en Colombia, el *mandato de segurança colectivo*, el *mandato de injuçao* y el *habeas data* también en Brasil, las acciones populares y el recurso constitucional en Austria, el recurso o queja de derecho público en Suiza, o la figura del Ombudsman presente también en varios países.

disposiciones constitucionales,²⁵⁴ como sucede en nuestro país en virtud de las denominadas controversias constitucionales.

Finalmente, encontramos la jurisdicción constitucional transnacional, que se refiere a la solución de los conflictos que surgen entre la aplicación de las normas constitucionales y las que pertenecen al campo transnacional.

Pues bien, habiendo realizado esta breve introducción al derecho procesal constitucional, es momento de comenzar a estudiar ahora, ya de manera particular, qué debe entenderse por *defensa de la Constitución*.

Si bien es cierto que la manera *normal* de preservar la Ley Fundamental de un Estado, lo es observándola voluntariamente, también es cierto que en todos los Estados del mundo llegan a presentarse situaciones de transgresión a la misma, ya sea porque éstas provengan de un mal entendimiento de sus preceptos, o bien del propósito deliberado de quebrantarlos, motivo por el cual, en todo régimen constitucional debe contarse con mecanismos efectivos de protección a la Ley Suprema en contra de tales transgresiones.

Así las cosas, se ha afirmado que la idea de la *defensa de la Constitución* implica la defensa de sus principios fundamentales; o lo que es lo mismo, el mantenimiento del orden jurídico planteado desde la Carta Magna a través de los principios que de manera expresa o tácita han servido para diseñar la composición del universo jurídico y la estructura de la organización estatal.²⁵⁵

Con base en la definición anterior, la defensa de la Constitución implicaría por un lado las acciones tendientes a garantizar la permanencia de los principios del texto constitucional, y al mismo tiempo la salvaguarda del orden constitucional

²⁵⁴ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 137, p. 99.

²⁵⁵ Uribe Arzate, Enrique, *El sistema de justicia constitucional en México*, México, UNAM-Porrúa, 2006, p. 134.

desde la estática jurídica. De esta manera, la defensa de la Constitución se traduce pues en la defensa de su contenido y de sus principios.

Enrique Uribe ha señalado que, la mejor defensa en esta materia debe contar con instrumentos jurídicos que hagan posible llevar a cabo la plena vigencia al principio de supremacía constitucional y, la plena eficacia al principio de inviolabilidad, contenido en el artículo 136 de nuestro Pacto federal.

A partir de estos dos postulados de la teoría constitucional podemos intentar una construcción lógica de lo que la defensa constitucional significa. En su sentido menos visible y que sólo emerge por la vía de la interpretación, la defensa de la Constitución está integrada por todos los principios, acciones, mecanismos e instrumentos jurídicos que hacen posible mantener inalterado el texto constitucional. El sentido prístino de la defensa constitucional, se fortalece mediante la comprensión del universo jurídico del Estado, con apoyo en lo que llamaremos el principio de integralidad, lo cual significa que desde la cúspide y hasta la base de la Constitución inunda y nutre a todas las demás normas jurídicas. Por eso no es descabellado decir que el control de la constitucionalidad representa la segunda parte de este ejercicio de primera importancia.²⁵⁶

Opinión en contrario sustenta el maestro Fix-Zamudio, quién ha señalado que la defensa de la Constitución debe tener una doble dimensión; en un sentido estático y en uno dinámico.²⁵⁷ Por lo que ve al primero, se refiere a que la defensa de la Constitución debe buscar *prevenir* la violación a la Ley Fundamental, y en los casos en que ésta ya se produjo, deberá *reprimir* dichas *violaciones*. Por lo que ve a su dimensión dinámica, la defensa de la Constitución afirma la *necesidad de propiciar la evolución de la Constitución*, atribuyéndole al cambio un papel relevante en la preservación del orden constitucional.

Como se observa, en opinión de Fix-Zamudio, contraria a la de Enrique Uribe, la defensa de la Constitución debe favorecer la evolución de la misma, y no así el pretender mantener inalterado su texto. Coincidimos con el maestro Fix-Zamudio, pues consideramos que de pretender mantener incólume el texto constitucional, aún en sus principios políticos fundamentales, se estaría dictando

²⁵⁶ *Ibidem*, p. 136.

²⁵⁷ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 137, p. XXVII.

una condena de muerte a la Ley Fundamental, pues al no adaptarse a las nuevas condiciones de vida de la sociedad, la misma perdería toda eficacia normativa.

Es cierto que hay que procurar el respeto al principio de inviolabilidad constitucional, pero no malentendiéndolo desde el punto de vista de una estática jurídica, a través de la permanencia de los principios del texto constitucional, sino como la *imposibilidad jurídica de que la Constitución sea desconocida, cambiada o sustituidas por fuerzas que no emanen del poder constituyente o por grupos o personas que no expresen la voluntad mayoritaria del pueblo.*²⁵⁸

En efecto, y en atención a todo lo que hasta el momento se ha investigado y desde el enfoque particular de nuestra investigación, lo que la defensa de la Constitución debería buscar, es garantizar que el texto constitucional, incluyendo los principios fundamentales, se transformen dentro de los causes de constitucionalidad y legalidad, a través de la reforma constitucional, en los términos establecidos por la propia Constitución en su artículo 135, por lo que sólo en aquellos casos en que ella *sea desconocida, cambiada o sustituida por fuerzas que no emanen del poder constituyente o por grupos o personas que no expresen la voluntad mayoritaria del pueblo*, es entonces cuando debe darse lo que denominamos defensa de la Constitución.

Finalmente, consideramos importante aclarar que la noción de defensa de la Constitución, está muy relacionada con las nociones de límites, garantías y control, nociones que consideramos pertinente aclarar en este momento.

Señalamos al inicio de este apartado que una de las razones de ser de la existencia de una Constitución es que sirva como instrumento de limitación del poder, pues poder limitado es poder controlado.

²⁵⁸ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 9, p. 387.

Las limitaciones al poder contenidas en el texto constitucional pueden ser de dos tipos: difusas o institucionalizadas. En el primer caso, estamos en presencia de controles sociales, los cuales no están institucionalizados, por lo que son generales y difusos. Por otra parte, a las limitaciones institucionalizadas corresponden también controles institucionalizados, los cuales se subdividen en políticos y jurídicos.²⁵⁹

Por su parte, las garantías constitucionales son aquellos medios a través de los cuales se garantiza el cumplimiento de las normas y principios constitucionales, las cuáles revisten carácter jurídico.²⁶⁰

Muchas veces ocurre que se llega a caer en la confusión de identificar las garantías constitucionales con todos los medios para la defensa de la Constitución, por lo que para aclarar esta situación, el maestro Rubén Hernández Valle comenta que en realidad las limitaciones del poder están garantizadas por diversos instrumentos, algunos de carácter político y otras de naturaleza jurídica, y nos explica:

Dentro de este orden de ideas, los instrumentos jurídico-políticos para limitar el poder son normalmente insuficientes, por lo que se deben complementar con instrumentos de control que aseguren la efectividad de esas garantías. Verbigracia, las cláusulas de rigidez constitucional, de reserva de ley, la garantía de contenido esencial de los derechos fundamentales, etc., son insuficientes para garantizar la limitación efectiva del poder; para ello se requiere que el ordenamiento arbitre mecanismos de control estrictamente jurídicos, que son justamente las garantías constitucionales.²⁶¹

Derivado de lo anterior, podemos concluir que la defensa de la Constitución puede tener a su vez un doble enfoque; uno político y uno jurídico. Este doble enfoque tiene su origen en la célebre polémica que se desató en la cuarta década del siglo XX entre dos grandes juristas, en relación con el tema de la defensa de la Constitución.

²⁵⁹ Hernández Valle, Rubén, *Introducción al derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, 2005, p. 2.

²⁶⁰ *Idem.*

²⁶¹ *Ibidem*, p. 3.

La controversia se refirió a la tesis del jurista alemán *Carl Schmitt* sobre la necesidad de que el órgano protector de la Constitución fuera de carácter político, a través del presidente del *Reich*; ya que, en su opinión, si se confería esta función a los tribunales ordinarios, o inclusive a uno especial, se corría el riesgo de la *judicialización de la política* y de la *politización de la justicia*.

En esencia la tesis de *Schmitt* parte del supuesto de que entre las funciones políticas y judiciales existe una contradicción insalvable, por lo que si lo que se buscaba era una instancia neutral con atribuciones especiales para defender la Constitución, esa necesidad podía satisfacerse a través del Presidente del *Reich*.

Kelsen por su parte, estimaba que la postura de *Schmitt* era ideológica, y que el órgano encargado de la protección constitucional debería ser un tribunal especializado, cuya mayor diferencia con los demás tribunales, serían que sus sentencias tendrían efectos *erga omnes* o generales. De acuerdo con las ideas de este jurista vienés la defensa de la Constitución no debía atribuirse a ningún órgano que estuviere en capacidad de cometer violaciones a la Constitución, como era el caso del presidente del *Reich*.

La propuesta de *Schmitt* contenida en su libro *Der Hüter der Verfassung*²⁶² favoreció la llegada de *Hittler* al poder, mientras que las de *Kelsen*, contenidas en su obra *Wer soll der Hüter der Verfassung sein?*²⁶³ Se difundieron en los regímenes democráticos de la primera posguerra y en los años subsecuentes.²⁶⁴

²⁶² Cuya traducción, formulada por la autora de esta investigación, debe ser: *El protector de la Constitución*.

²⁶³ Cuya traducción, también formulada por la autora de esta investigación, debe ser: *¿Quién debe ser el protector de la Constitución?*

²⁶⁴ Entre los que sobresalen la Corte Constitucional de Checoslovaquia de 1920 y el Tribunal de Garantías de la República española de 1931, al fin de la primera guerra mundial. Al término de la segunda guerra mundial podemos encontrar el establecimiento de Tribunales o Cortes Constitucionales inspiradas en las ideas de *Kelsen*, en las siguientes Constituciones: Italia 1948, República Federal de Alemania 1949, Antigua Yugoslavia en su Constitución de 1963 y en la de 1974, Portugal en la de 1976 y en la de 1982, España 1978, Turquía en sus constituciones de 1952, 1961 y 1982, Bélgica en la de 1980 y 1989, Albania 1992, Bosnia Herzegovina 1995, Bulgaria 1991, Croacia 1990, República Checa 1992, Eslovaquia 1992, Eslovenia 1991,

3.2. La Defensa Jurídica de la Constitución

En su manifestación jurídica la defensa de la Constitución se concibe como un control objetivado, en el que los órganos que lo ejercen no son limitadores, sino más bien verificadores de las limitaciones existentes, en otros términos, frenan pero no limitan.²⁶⁵ De tal suerte, que en su enfoque jurídico la defensa de la Constitución está relacionada con los conceptos de garantía y de control jurídico.

Así las cosas, analizaremos un concepto de defensa de la Constitución formulado el maestro Fix-Zamudio, y que en nuestra opinión nos parece el más adecuado y completo, y que además tiene precisamente este enfoque jurídico al que nos hemos venido refiriendo:

La defensa de la constitución está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y evolución de las propias disposiciones constitucionales en un doble sentido: desde el punto de vista de la Constitución formal, a fin de lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad político – social, y desde la perspectiva de la constitución real, su transformación de acuerdo con las normas pragmáticas de la propia carta fundamental.²⁶⁶

Del concepto anterior, podemos deducir que la defensa de la Constitución puede dividirse en dos categorías fundamentales: la protección de la Constitución y las garantías constitucionales, categorías que nos encargaremos de estudiar a continuación.

Estonia 1992, Hungría 1989, Letonia 1996, Lituania 1992, Macedonia 1992, Moldavia 1994, Polonia en la Constitución de 1982 y en la de 1986, Yugoslavia 1992, Rumania 1991, República Federal Rusa 1993 y República de Sudáfrica 1994. De igual forma, las ideas de *Kelsen* también influyeron en la creación de Tribunales o Cortes Constitucionales en varios países de Latino América, como por ejemplo el caso de Chile en sus Constituciones de 1970, 1973, 1980 y 1989, Guatemala en la de 1965 y 1985, Perú en la de 1979 y 1993, Bolivia 1994, Ecuador 1998, El Salvador 1989, Costa Rica 1989, Paraguay 1992, Nicaragua 1987 y 1995, Venezuela 1999, y por supuesto México en su Constitución de 1917, a través de las reformas de 1994. Véase Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 114, pp. 7 y ss.

²⁶⁵ Hernández Valle, Rubén, *op. cit.*, nota 259, p. 6.

²⁶⁶ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 137, p. 10.

3.2.1. La protección de la Constitución

La protección de la Constitución se integra por todos aquellos factores políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que han sido canalizados por medio de normas de carácter fundamental e incorporados a los documentos constitucionales con el propósito de limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos en la propia carta fundamental, tanto por lo que respecta a sus atribuciones como también, y de manera esencial, en cuanto al respeto de los derechos humanos de los gobernados.²⁶⁷

Los instrumentos que colaboran a la protección de la Constitución, a su vez impactan en el desarrollo del constitucionalismo democrático, puesto que los mismos tienden a lograr el funcionamiento *fisiológico constitucional de los órganos del poder*²⁶⁸ motivo por el cual también se les ha denominado *medios preventivos* de defensa de la constitución, puesto que pretenden evitar que los órganos de poder rebasen o se excedan en el ejercicio de sus competencias, prerrogativas o atribuciones que la propia Constitución les ha otorgado.

De entre los instrumentos protectores o preventivos de la Constitución más importantes encontramos los siguientes:

I) División de poderes:

El instrumento político más significativo para la protección de la Constitución radica en la llamada división de poderes. Lo importante no consiste en la separación de las tres funciones del Estado, sino en el empleo de esta separación para encomendar dichas funciones a diversos organismos, con objeto de evitar la concentración del poder mediante su limitación recíproca a través de un sistema de pesos y contrapesos.

²⁶⁷ *Ibidem*, p. 11.

²⁶⁸ *Idem*.

Las ideas originarias de este principio, tal y como lo concebían *Locke* y *Montesquieu* en el sentido que quedó arriba expresado, hoy en día no tienen una aplicación práctica total, ya que sus ideas planteaban claramente un sistema neutro de pesos, que hoy en día se ha disminuido o relativizado, pues cada vez es más frecuentes encontrarnos con situaciones, y sobre todo en países de América Latina²⁶⁹, en las cuales existe un predominio del poder ejecutivo sobre otros poderes.²⁷⁰

Sin embargo, esta situación de flexibilidad en el principio de la división de poderes, no debe verse siempre desde una perspectiva negativa, puesto que en muchas ocasiones, una separación flexible o relativa de funciones puede constituir una de las mejores posibilidades de control a virtud de la cooperación.

En efecto, si la separación relativa de funciones se entiende desde la perspectiva del otorgamiento prioritario de ellas a un órgano, y la participación simultánea o sucesiva de otro órgano, esto trae consigo un equilibrio en el ejercicio del poder, y la cooperación, es decir, la realización conjunta de actos, que constituye un sistema de control básico, sin el cual el estado de derecho es impensable.²⁷¹

II) Participación de los grupos sociales en la toma de decisiones de carácter público:

Una de las características de los regímenes democráticos contemporáneos es la tendencia a la intervención de los sectores sociales en la toma de decisiones políticas importantes, la cual ha sido calificada como democracia participativa, tendencia que en México aún no ha sido posible su establecimiento.

²⁶⁹ Ejemplo de esto se observa en la dirección de la administración por el Ejecutivo, su participación en la dirección de las fuerzas armadas, su participación en los procesos legislativos al gozar de facultades para iniciar leyes o vetarlas, en las facultades extraordinarias que se le otorgan en situaciones excepcionales, etcétera.

²⁷⁰ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 24, pp. 33 y ss.

²⁷¹ Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, nota 112, p. 309.

Sin embargo es importante considerar que hoy en día en nuestro país, ya se está discutiendo la posibilidad de implementar diversos instrumentos de participación popular como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular de leyes, entre otros. Esperemos que la implementación de estos instrumentos que forman parte de las varias propuestas de reforma política del Estado mexicano, y parte importante también en nuestra investigación, se hagan pronto una realidad, puesto que, como ya lo hemos señalado y continuaremos haciéndolo, resultan fundamentales para lograr el desarrollo y avance de nuestra democracia.

III) Los partidos políticos:

Otra forma importante de participación de los sectores sociales en la protección de las disposiciones constitucionales es la de los partidos políticos, que intervienen en la toma de las decisiones más importantes, y por ello se les ha reconocido como *organismos de carácter constitucional*.

Sin embargo, es sabido también que en muchas ocasiones, lejos de que los partidos políticos lleven a cabo esta tarea de protección de la Constitución, muchas veces son los principales voceros para su desconocimiento, por lo que pierden la credibilidad y el respeto de los ciudadanos, lo que ha llevado a que en algunos países del mundo empiezan a aparecer las candidaturas independientes sin respaldo partidista.

En el caso de nuestro país es evidente la falta de confianza de los miembros de la sociedad en los partidos políticos que existen, pues cada día se hace más evidente que éstos últimos se han alejado de sus principios institucionales y se dejan llevar y toman sus decisiones en base a intereses mezquinos, lo cual no puede llevarnos a otro lado que a la falta de credibilidad en ellos, y a que aparezcan, como ya lo indicamos, algunas inquietudes en relación al reconocimiento de candidaturas independientes.

IV) El estatuto jurídico de la oposición:

Esta institución tiene por objeto reforzar el papel de la oposición, no sólo como una posibilidad de alternancia en el poder, sino como un sector que debe actuar de manera permanente en la toma de decisiones, conjuntamente con la mayoría.²⁷²

Al respecto, la Constitución mexicana no establece de manera expresa un estatuto jurídico de la oposición, pero sí existen varias disposiciones constitucionales y legales que regulan los diversos instrumentos en virtud de los cuales, los partidos políticos que no están gobernando, tienen derecho a participar, a través de sus representantes, en las actividades públicas. Ejemplos de estos mecanismos pueden ser encontrados en el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, acceso al financiamiento público, un sistema electoral de carácter mixto, de mayoría y de representación proporcional; la existencia de un registro electoral confiable, y la participación de los grupos de oposición en las comisiones legislativas.

VI) Judicialización de los conflictos electorales:

Tradicionalmente, las controversias en materia electoral se resolvían por organismos de carácter político - órgano legislativo - , pero a partir de 1945 aproximadamente, existe una nueva tendencia a encomendar la decisión de conflictos electorales a organismos jurisdiccionales.

En el caso de nuestro país esta nueva tendencia se logró implementar mediante la incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación, en virtud de la reforma constitucional de 22 de agosto de 1996. Dicho tribunal decide de manera firme y en última instancia, las impugnaciones en las elecciones de diputados y senadores federales, y las que se presenten en la elección del Presidente de la República.

VII) Regulación de los recursos económicos y financieros:

²⁷² Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 137, p. 24.

La regulación de los recursos del Estado se ha llevado a cabo por medio de instrumentos destinados a la tutela de las normas constitucionales que consagran los principios de régimen económico de carácter público. Con dichos instrumentos, los órganos legislativos aprueban anualmente las leyes de ingresos y presupuestos de egresos, fiscalizan los gastos públicos y autorizan los empréstitos.

En nuestro régimen es el Congreso de la Unión el que determina las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto anual. La Cámara de Diputados por su parte, se encarga de examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación y del Distrito Federal; y por último, la revisión de la cuenta pública federal le corresponde a la Auditoría Superior de la Federación.

VII) Los principios jurídicos de la supremacía de la Constitución y el procedimiento dificultado de reforma:

Estos principios pertenecen al campo de la técnica normativa, y tienen efectos esenciales sobre la eficacia de las disposiciones fundamentales y la vida política de un país.

La supremacía constitucional debe considerarse el principio básico de todo sistema jurídico. Como ya lo hemos señalado en apartados anteriores, la supremacía de la Constitución implica que ésta sea el ordenamiento *cúspide* de todo el derecho positivo del Estado, situación que la convierte en el *índice de validez formal* de todas las leyes secundarias u ordinarias que forman el sistema jurídico estatal, en cuanto que ninguna de ellas debe oponerse, violar o simplemente apartarse de las disposiciones constitucionales. Por ende, si esta oposición, violación o dicho apartamiento se registran, la ley que provoque estos fenómenos carece de validez formal, siendo susceptible de declararse nula,

inválida, inoperante o ineficaz, por la vía jurisdiccional o política que cada orden constitucional concreto y específico establezca.²⁷³

Por lo que respecta al procedimiento dificultado de reforma, es consecuencia del principio de supremacía pues si las normas constitucionales se expiden o modifican de la misma forma que las ordinarias, se menoscaba el principio de supremacía de la norma constitucional. De tal forma que, como ya lo hemos señalado, este principio ha dado lugar a la clasificación de Constituciones rígidas -documentos formales que no pueden reformarse sino por medio de un procedimiento especial y dificultado- y flexibles -las modificaciones a los preceptos fundamentales pueden realizarse en la misma forma y procedimiento de las leyes ordinarias-.

3.2.2. Las garantías constitucionales

Las garantías constitucionales han sido entendidas como los medios jurídicos, de naturaleza predominantemente procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando éste ha sido desconocido o violado por los propios órganos de poder.²⁷⁴ Implican también el desarrollo dinámico de la normatividad constitucional para amoldarla a los cambios de la realidad y, al mismo tiempo, para modificar dicha realidad a fin de hacer efectivas las disposiciones de principio o programática de la Ley Fundamental.²⁷⁵

La creación de garantías constitucionales ha sido necesaria, debido a que en ciertos casos los instrumentos protectores o preventivos a que hicimos referencia en el apartado anterior, no han sido suficientes para lograr el respeto y el cumplimiento de las normas constitucionales. Así que, las garantías constitucionales se utilizan cuando el orden constitucional es desconocido o violado, con objeto de restaurarlo.

²⁷³ Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 9, p. 359.

²⁷⁴ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 137, p. 12.

²⁷⁵ *Ibidem*, p. 57.

Las garantías constitucionales fueron consagradas desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789,²⁷⁶ y han sido estudiadas y analizadas por diferentes juristas a lo largo de la historia, pasando por Jellinek,²⁷⁷ Duguit,²⁷⁸ e inclusive el jurista mexicano Rodolfo Reyes.²⁷⁹

Esta evolución culminó con las reflexiones de *Kelsen*. Este jurista vienés, quien las denominaba también como *garantías de regularidad*, desarrolló sus ideas sobre la garantía jurisdiccional de la Constitución en su estudio en 1928, donde sistematizó las ideas que lo llevaron a proponer la creación de la Corte Constitucional en la Carta federal austriaca de 1920. *Kelsen* consideró las garantías constitucionales como los medios generales que la técnica moderna había desarrollado, en relación con la regularidad de los actos estatales en general y las dividió en preventivas o represivas y personales u objetivas. Si bien la Corte Constitucional austriaca actuaba como legislador negativo -ya que anulaba actos y normas generales de carácter irregular emitidos por los órganos gubernamentales-, al mismo tiempo realizaba una función claramente jurisdiccional.

Las constituciones contemporáneas han configurado las garantías constitucionales, como los instrumentos tutelares tanto de los derechos fundamentales contra su afectación por parte de las autoridades públicas, como de las atribuciones de los órganos de gobierno.

²⁷⁶ De acuerdo con los revolucionarios franceses, las garantías constitucionales eran los derechos de la persona humana, precisados y establecidos en un documento de carácter fundamental. Pero muy pronto se advirtió que la determinación y consagración de los derechos humanos no era suficiente para su respeto.

²⁷⁷ A fines del s. XX Jellinek realizó el estudio de los instrumentos de defensa de las normas fundamentales, a los que calificó de garantías de derecho público y las dividió en tres sectores: sociales, políticas y jurídicas. Las garantías jurídicas de derecho público se obtenían mediante cuatro instituciones jurídicas: a) de fiscalización, b) de responsabilidad individual, c) de función jurisdiccional, d) medios jurídicos.

²⁷⁸ Duguit dividió las garantías constitucionales en preventivas y represivas. Las primeras tendían a evitar las violaciones de las disposiciones fundamentales, pero, cuando eran insuficientes para impedir la ruptura del orden constitucional, era necesario recurrir a las segundas, que eran las únicas que servían de freno a la arbitrariedad del Estado.

²⁷⁹ Rodolfo Reyes consideró que los medios para lograr la defensa constitucional deberían ser catalogados en tres sectores: *preventivos* (concentrados en la supremacía constitucional, es decir el deber que tienen todas las autoridades de obedecer ante todo la constitución, así como los preceptos que ésta establece para limitar la autoridad frente a determinados derechos individuales o sociales.), *represivos* (conjunto de responsabilidades que se fijan) y *reparadores* (los que de modo particular habían ido estableciéndose y perfeccionando, para restablecer el estado de derecho cuando la expedición de leyes desconocieran las normas constitucionales).

Sin embargo, en Latinoamérica el concepto tradicional de las garantías constitucionales es usado como sinónimo de los derechos humanos consagrados constitucionalmente, error conceptual en el que no debemos de incurrir, pues a partir de esta investigación, se establece de manera clara que una cosa son las garantías individuales -derechos subjetivos públicos consagrados en la Constitución a favor de los gobernados- y otra muy diferente las garantías constitucionales -medios jurídicos procesales tendientes a la defensa de la Constitución-.

Una vez hecha la anterior aclaración, comenzaremos a analizar las diversas garantías constitucionales que han sido establecidas en diversos ordenamientos constitucionales en Europa y América Latina.

En el caso de la Constitución austriaca de 1920, en sus artículos del 137 al 148, se estableció el Tribunal Constitucional, como la garantía constitucional de mayor importancia.²⁸⁰

En el caso italiano, su Constitución contempla en sus numerales del 134 al 137 el establecimiento de un Tribunal Constitucional, así como el procedimiento dificultado de reforma en su artículo 138, y en su artículo 139 establece una cláusula de intangibilidad referida a la forma republicana.²⁸¹

Por lo que ve a la Constitución portuguesa de 1976, en su cuarta parte denominada *Garantía de la Constitución* y que abarca de los artículos 277 a 285, se establecen diversas disposiciones relativas al control de la constitucionalidad, que incluyen la inconstitucionalidad por acción, por omisión y la declaración de inconstitucionalidad. Establece además en su apartado intitulado *del*

²⁸⁰ Constitución Austriaca de 1920, consultada en: <http://hc.rediris.es/05/constituciones/html/caus1920.htm>

²⁸¹ Constitución de la República Italiana de 1947, consultada en: http://www.der.uva.es/constitucional/verdugo/constitucion_italiana_1947.htm

procedimiento de revisión de la Constitución, artículos 290 y 291, un listado de materias consideradas en cláusula intangible.²⁸²

Por su parte, la Constitución española de 1978, contempla garantías constitucionales en relación con la tutela de los derechos fundamentales, al establecer en su capítulo IV denominado *de las garantías de las libertades y derechos fundamentales* instrumentos procesales como el amparo y el recurso de inconstitucionalidad, así como la figura del defensor del pueblo, para la defensa de los citados derechos y libertades. De igual forma, en sus artículos 159 al 165 se ha establecido un Tribunal Constitucional.²⁸³

En el caso de América Latina tenemos varios ejemplos constitucionales que han consagrado las mencionadas garantías.

Tal es el caso de la Constitución paraguaya de 1992, que en su capítulo XII denominado *de las garantías constitucionales* establece en su artículo 132 las garantías de inconstitucionalidad, en el 133 el del *habeas corpus*, en su artículo 134 el amparo, y el *habeas data* en su artículo 135. Establece además que la Corte Suprema de Justicia cuenta con una Sala Constitucional que realiza funciones de Tribunal Constitucional.²⁸⁴

Por su parte, la Constitución Federal brasileña de 1988, ha establecido diversos derechos individuales y los instrumentos para tutelar estos derechos, entre los que podríamos mencionar el *habeas corpus* establecido en la fracción LXVIII del artículo 5º; el mandato de *segurança* o mandato de seguridad estipulado en la fracción LXIX del mismo numeral, y que protege derechos determinados y no protegidos por el *habeas corpus* ni el *habeas data* y que es muy similar al amparo; el mandamiento de seguridad colectivo contenido en la fracción LXX del artículo

²⁸² Constitución de Portugal de 1976, consultada en: <http://www.viajeuniversal.com/portugal/constitucion1.htm>

²⁸³ Constitución española de 1978, consultada en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/constitucion.html

²⁸⁴ Constitución paraguaya de 1992, consultada en: <http://www.constitution.org/cons/paraguay.htm>

5º, que puede ser impetrado por partidos políticos, organizaciones sindicales y asociaciones; el *habeas data* en la fracción LXXII del mismo artículo; la acción popular para anular actos lesivos del patrimonio público y para defender los derechos de carácter difuso, como por ejemplo el medio ambiente, fracción LXXI; y el mandato de *injuçao* establecido en la fracción LXXI, recurso que se hace valer contra la falta de norma reglamentaria que haga inviable el ejercicio de derechos y libertades constitucionales.²⁸⁵

Por lo que ve al caso colombiano, su Constitución que data de 1991, prevé en su Título II Capítulo 4 denominado *De la protección y aplicación de los derechos*, artículos del 83 al 94, las siguientes garantías constitucionales: acción de tutela, las acciones populares para la protección de derechos e intereses colectivos, la responsabilidad patrimonial del Estado, así como la facultad de solicitar la aplicación de sanciones penales o disciplinarias en relación con la conducta de las autoridades.²⁸⁶

Por su parte, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, establece también una amplia gama de garantías constitucionales. Entre ellas encontramos la garantía de los derechos humanos establecida en su artículo 19, y el derecho de amparo que comprende tanto *habeas corpus* como *habeas data* establecido en los artículos 27 y 28. Además en su Título VIII denominado *Protección de la Constitución* establece un capítulo denominado *De la garantía de la Constitución*, en donde se establecen preceptos relativos a la vigencia de la Constitución.²⁸⁷

Finalmente en el caso de nuestro país, la Constitución de 1954 ha establecido diversas garantías constitucionales, de entre las cuales podemos mencionar el juicio político y la responsabilidad patrimonial del Estado,

²⁸⁵ Constitución brasileña de 1988, consultada en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0507.pdf>

²⁸⁶ Constitución colombiana de 1991, consultada en: <http://www.bibliotecasvirtuales.com/biblioteca/Constituciones/Colombiana/index.asp>

²⁸⁷ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, consultada en: <http://www.constitucion.ve>

establecidos en el Título Cuarto de la Constitución el cual se denomina *De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimoniales del Estado*, en sus artículos 108 al 114. De igual manera, en virtud de las reformas constitucionales de 1994, se estableció la acción de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales contempladas en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional. Encontramos también el procedimiento de investigación de hechos que constituyan violaciones graves a los derechos humanos realizado ahora por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establecido en el último párrafo del apartado B del artículo 102 constitucional, el Juicio de Amparo contemplado en los artículos 103 y 107 de la misma Ley Fundamental, y el Juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos establecido en la fracción V del artículo 99 constitucional.

3.3. El Control de Constitucionalidad

Hemos señalado con anterioridad que el principio de supremacía constitucional no sólo se refiere a la posición de la Constitución en el sistema jerárquico, sino que también se refiere al atributo que determina el modo en que las normas se relacionan con la Constitución y entre sí. De tal forma que, el principio de supremacía constitucional se afirma con la existencia de un sistema jurisdiccional de control de la constitucionalidad.

De la naturaleza y función de la Constitución se concluye que sea la misma, es decir, la propia Constitución, la encargada de establecer las normas jurídicas relativas al control de constitucionalidad.

Recordemos que el control de constitucionalidad puede entenderse como

(...) la actividad que realiza algún órgano del Estado encaminada a vigilar que la actuación de la autoridad se ajuste a lo establecido por la Constitución. Así, cuando alguna autoridad realiza algún acto que se considera contrario a lo establecido por la Constitución se dice que su actuar es inconstitucional, debiendo entonces el órgano encargado de ejercer dicho control buscar la forma de restituir el orden constitucional.²⁸⁸

²⁸⁸ Ramos Quiroz, Francisco, *op. cit.*, nota 116, pp. 33-34.

Al control de constitucionalidad le corresponde por tanto, ejercer los mecanismos jurídicos que tanto en el aspecto preventivo como en las tareas de tipo correctivo, sirvan para contener en los límites de la Constitución toda la protección jurídica del Estado y, asimismo, para obligar a las autoridades a que ciñan su desempeño a lo prescrito por la *norma normarum*.²⁸⁹

Es importante recordar de manera breve que existen dos grandes modelos de control de constitucionalidad vía órgano jurisdiccional, y que como lo acabamos de señalar, será la norma constitucional de cada Estado, la que determine cuál de los dos modelos de control se ha de aplicar.

El primero de estos modelos de control de constitucionalidad es el sistema *difuso o americano de constitucionalidad*. Este sistema se caracteriza por la posibilidad de que cualquier juzgador, sin importar su ámbito competencial, puede pronunciarse sobre la constitucionalidad de una ley y en su caso, determinar la inaplicación de la norma jurídica al caso particular. Es decir, en este sistema todos los tribunales son competentes para comprobar la constitucionalidad de las normas, en consecuencia *la determinación de inconstitucionalidad es generalmente la no aplicación de la ley al caso concreto, por lo que al no producirse la nulidad de la norma, sigue siendo válida y aplicable para otros casos*.

Este modelo surge desde la creación de la Constitución Federal en Estados Unidos de América en 1787, con motivo de lo establecido en su artículo 6º al señalar: “Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado.”²⁹⁰

²⁸⁹ Uribe Arzate, Enrique, *op. cit.*, nota 213, p. 302.

²⁹⁰ Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, consultada en: <http://pdba.georgetown.edu/constitutions/usa/eeuu1787.html>

Dicho sistema se reforzó en el año de 1803, con motivo del famoso *fallo Marbury vs. Madison*, mediante el cual la Corte Suprema de ese país otorgó competencia a los jueces para que, en caso de conflicto entre una ley y la Constitución, se resolviera dando preferencia a la norma constitucional. Refiere el citado fallo:

(...) Del mismo modo cuando una ley está en conflicto con la Constitución y ambas son aplicables a un caso, de modo que la Corte debe decidirlo conforme a la ley desechando la Constitución, o conforme a la Constitución desechando la ley, la Corte debe determinar cuál de las normas en conflicto gobierna el caso. Esto constituye la esencia misma del deber de administrar justicia. Luego, si los tribunales deben tener en cuenta la Constitución y ella es superior a cualquier ley ordinaria, es la Constitución y no la ley la que debe regir el caso al cual ambas normas se refieren (...) De tal modo que la terminología especial de la Constitución de los EE. UU. confirma y enfatiza el principio, que se supone esencia para toda Constitución escrita de que la ley repugnante a la Constitución es nula, y que los tribunales, así como los demás poderes, están obligados por ese instrumento.²⁹¹

El segundo modelo es el sistema *austriaco o europeo continental*, también denominado por algunos autores como *concentrado*, y cuyo principal exponente fue el gran jurista Hans Kelsen. En este sistema la facultad para declarar la inconstitucionalidad de una ley es privativa de un solo órgano denominado Corte Constitucional o Tribunal Constitucional. Es decir, el control es competencia de un solo órgano facultado para derogar la norma con efectos *erga omnes*, es decir, para declarar su invalidez e incluso la nulidad de una norma.

La creación de estos Tribunales Constitucionales tiene una triple justificación a saber:

La primera de ellas está dada en la defensa jurídica de la Constitución democrática frente a las posibles vulneraciones de ella por los órganos y agentes del Estado que no respeten el ámbito de sus competencias, abusando del poder o utilizando sus competencias para fines distintos de aquellos para los cuales fueron desarrollados. Un segundo elemento que justifica su existencia es la protección de los derechos humanos (...) que constituye uno de los fundamentos básicos del Estado constitucional. El tercer fundamento es la protección de las minorías y sus derechos frente a los eventuales desbordes de las mayorías que controlan el parlamento y el gobierno.²⁹²

²⁹¹ Corte Suprema de los Estados Unidos de America, *El fallo Marbury vs. Madison*, 1803, consultado en: <http://www.profesorgentile.com.ar/publi/control.html>

²⁹² Nogueira Alcalá, Humberto, *op. cit.*, nota 113, pp. 178-179.

Algunos autores consideran que existe además un tercer modelo, al que han denominado modelo latinoamericano, mixto o híbrido, en el cual se ha combinado el modelo norteamericano de control difuso por tribunales ordinarios, con el modelo europeo de control por Tribunal Constitucional, o bien creando control *difuso-concentrado* donde se combina el control de tribunales ordinarios y Tribunales Constitucionales, como ocurre por ejemplo en Colombia, Venezuela, México, Brasil, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Uruguay, Chile, Perú, Ecuador y Bolivia.

En el caso de nuestro país, algunos autores consideran que del texto constitucional se desprende, y de manera mucho más clara a partir de las reformas constitucionales de 1994, que México ha adoptado el modelo austriaco, concentrado o europeo continental; sin embargo, en opinión de otros esta idea es falsa, pues como ya lo señalamos en el párrafo que antecede, México ha sido catalogado dentro de un modelo de control mixto o híbrido.

El sistema de control de constitucionalidad mexicano constituye una variante de control mixto, que combina un control de constitucionalidad concentrado en la Corte Suprema de Justicia, de tipo abstracto, a requerimiento de órganos políticos, cuyas sentencias producen efecto de cosa juzgada y efectos generales. A su vez, todos los tribunales federales tienen competencia para realizar control difuso de tipo concreto o incidental, instado por cualquier persona que se vea afectada en sus derechos y cuya sentencia sólo produce efectos *inter partes*.²⁹³

Ahora bien, con independencia de los diferentes modelos de control de constitucionalidad que hemos estudiado, existen además ciertos presupuestos jurídicos necesarios para afirmar la existencia de un sistema de control de constitucionalidad, y en virtud de los cuales, los mismos han sido clasificados en *plenos o complejos y limitados o incompletos*.

²⁹³ *Ibidem*, pp. 191-192.

De acuerdo con Humberto Nogueira Alcalá,²⁹⁴ los requisitos para la existencia de un sistema de control de constitucionalidad pleno son: la presencia de una Constitución total o parcialmente rígida, la existencia de un órgano de control que sea independiente y autónomo de los órganos sometidos a control, que el órgano encargado de efectuar el control esté dotado de facultades decisorias, que exista facultad de las personas afectadas de impugnar por sí mismas el precepto o acto inconstitucional y, el *sometimiento de todo el sistema estatal a control de constitucionalidad*.

A estos presupuestos básicos se agregan otros dos accesorios que son, la existencia de un plazo concreto en el que el órgano de control debe desarrollar su función y, que la decisión del órgano de control debe producir efectos *erga omnes*.

Ahora bien, los presupuestos de un sistema limitado o incompleto serían: una Constitución rígida, la existencia de un órgano estatal que desarrolle el control de constitucionalidad –sin importar si es un órgano independiente separado de la jurisdicción ordinaria, o si es un órgano dentro de la misma- y, que el órgano de control tenga competencias decisorias y vinculantes.

Por lo tanto puede concluirse que el sistema será limitado por la eventual falta de independencia del órgano de control, por el hecho de que el control no se concreta a todo el sistema normativo estatal, o porque el control se realiza por la ausencia de personas particulares afectadas.

Ahora bien, los diferentes sistemas de control de constitucionalidad han sido clasificados también atendiendo principalmente a cuatro criterios a saber: a) el de la naturaleza del órgano que lo realiza, b) atendiendo al procedimiento de control que se siga, c) al radio de acción del control, y d) al de los efectos que produce la decisión de inconstitucionalidad.²⁹⁵

²⁹⁴ *Ibidem*, pp. 180-181.

²⁹⁵ *Ibidem*, pp. 162 y ss.

a) *Dependiendo de la naturaleza del órgano que realiza el control*, podemos hablar de control por órgano político, por órganos judiciales o, por tribunales especializados como las Cortes o Tribunales Constitucionales.

El control por órgano político radica por lo general en el propio parlamento, tal es el caso de China o Cuba. El control por órgano judicial, es ejercido por los tribunales ordinarios de justicia, y puede subclasificarse en control difuso, cuando puede realizarse por los tribunales de la judicatura ordinaria, como por ejemplo en Estados Unidos de Norteamérica, Argentina, Canadá, Nueva Zelanda y la India; o en control concentrado, cuando dicho control sólo puede ejercerlo el órgano superior del poder judicial, como las Cortes Supremas de Justicia de Costa Rica, Uruguay, Paraguay, Irlanda, Japón y Chile.

El control a través de Tribunales Constitucionales es el que se encarga a tribunales especializados que reciben el nombre de constitucionales, lo cuales no forman parte del poder judicial, por ejemplo, los Tribunales Constitucionales de Austria, Alemania, Andorra, Bélgica, Italia, España, Francia, Hungría, República Checa, Rusia, Portugal, Bolivia, Ecuador, entre otros.

Muchos autores consideran que es más adecuado encargar la defensa de la Constitución a un órgano extra poder como lo son los Tribunales Constitucionales, ya que éstos gozan de mayor autonomía e independencia frente a los poderes clásicos del Estado.

b) *Atendiendo al procedimiento de control*, pueden establecerse varias subclasificaciones atendiendo al momento en que se efectúa el control, el modo en que se activa, la modalidad en que se expresa, la forma de tramitarlo y los sujetos que pueden impulsar el control.

En virtud del momento en que se efectúa el control puede clasificarse en preventivo y represivo o reparador. El preventivo, también denominado *a priori* es el que se efectúa antes de que la norma forme parte del ordenamiento jurídico y tenga carácter vinculante. Tal es el caso del control ejercido por el Tribunal Constitucional Chileno y el Consejo Constitucional Francés, que realizan control sobre los proyectos de ley antes de que éstos sean promulgados y publicados.

El control represivo o reparador se realiza sobre normas jurídicas que ya forman parte del ordenamiento jurídico y tienen por tanto carácter vinculante, tal es caso del control ejercido en México, Argentina, España, Alemania, Perú, Guatemala, Polonia, Hungría, Austria, Colombia, etcétera. Es importante señalar que también podemos encontrar algunos sistemas mixtos que combinan el control preventivo y represivo a la vez.²⁹⁶

De acuerdo al modo en que se activa el control, este puede ser por vía de acción o por vía de excepción. El control por vía de acción se da cuando se demanda la declaración de inconstitucionalidad sin que haya una gestión judicial previa dentro de la cual se plantea el tema como incidente o excepción. Por su parte el control por vía de excepción se desarrolla cuando hay una gestión judicial o un juicio, como defensa procesal, donde una de las partes cuestiona la constitucionalidad de una disposición normativa que considera inconstitucional.

Desde el punto de vista de la modalidad en que se expresa el control, éste puede ser abstracto o concreto. Existe acción de constitucionalidad abstracto, cuando quien promueve la acción no está vinculado por ninguna relación jurídica en que intervenga la norma supuestamente inconstitucional. El control de

²⁹⁶ Como ocurre en el caso de Venezuela e Irlanda, donde la Corte Suprema puede realizar un control preventivo por requerimiento del Presidente de la República, mientras que la regla general es el control de carácter represivo. Se complementan el control preventivo y represivo de constitucionalidad de las leyes también el Tribunal Constitucional de Portugal, y respecto de algunas leyes en el Tribunal Constitucional de Colombia. En el sistema italiano, el control de constitucionalidad del Tribunal Constitucional es en general de carácter represivo, pero se admite también control preventivo en materia de normas regionales a instancia del gobierno central. Algo similar ocurre en Austria donde el control preventivo es excepcional y se practica sólo respecto de la distribución de competencias entre el gobierno central y los gobiernos estatales. Véase Nogueira Alcalá, Humberto, *op. cit.*, nota 113, p. 164.

constitucionalidad por vía de acción directa se desarrolla cuando quien acciona tiene interés concreto o específico en la relación en que interviene la norma supuestamente inconstitucional.²⁹⁷

Respecto de la forma de tramitarlo, el sistema de control puede ser condicionado o incondicionado. Estaremos frente a un sistema condicionado, cuando el control de constitucionalidad esté subordinado a un preexamen, que tiene como finalidad filtrar las acciones o recursos improcedentes. Tal es el caso de Estados Unidos de América, en donde mediante el llamado *writ of certiorari* la Corte Suprema Federal puede rechazar discrecionalmente recursos de irrelevancia.

Por su parte, estaremos en presencia de un control incondicionado, en los supuestos en los cuales no se exija un examen preliminar de procedencia por un órgano distinto del que realizará el control de constitucionalidad.

Finalmente, en relación con los sujetos que impulsan el control, éste puede ser restringido, amplio o amplísimo. El control restringido se presenta sobre todo en los sistemas de control preventivo, y consiste en que no permite la participación de los particulares afectados por el acto inconstitucional, sino que sólo un número limitado de entes están facultados para hacerlo.

Hablamos de un control amplio, cuando los particulares afectados pueden concurrir por sí mismos ante los Tribunales Constitucionales, y de un control amplísimo, cuando se establece la acción popular y el órgano de control puede actuar de oficio sin que medie petición de parte.

c) En función del radio de acción del control de constitucionalidad, podemos hablar de un control de cobertura total o parcial.

²⁹⁷ Nogueira Alcalá, Humberto, *op. cit.*, nota 113, p. 165.

Estaremos frente a un control total cuando cualquier norma, acto u omisión estatal pueda ser objeto de control; por su parte habrá control de constitucionalidad parcial cuando éste se vea limitado a ciertos actos, o bien que no incluya control de omisiones.

d) Por último, en función del efecto que produce la decisión de inconstitucionalidad, encontramos control con sentencia vinculante o control con sentencia no vinculante; en este último caso, el control lo efectúa por lo general un órgano auxiliar del poder legislativo. En el primer caso, es decir cuando los efectos de las decisiones del órgano controlador son vinculantes, éstas a su vez podrán tener efectos generales o *erga omnes* o bien efectos *inter partes* o particulares.

Por último, realizaremos un breve análisis de las materias que pueden ser objeto de control de constitucionalidad, entre las que podemos mencionar, las normas jurídicas subconstitucionales, las normas de derecho internacional que han sido incorporadas al derecho interno, los conflictos de jurisdicción o competencia, la protección de los derechos fundamentales²⁹⁸ y algunas otras, como por ejemplo en el caso de la reforma constitucional. Estudiemos pues cada una de estas materias, aprovechando la ocasión para hacer una mención especial en el caso del control de las normas de derecho internacional contenidas en tratados internacionales.

Por lo que se refiere al control sobre normas jurídicas subconstitucionales, la doctrina clásica sobre el Estado de Derecho concluye que tanto las leyes como los actos administrativos y los actos judiciales pueden ser recurridos como contrarios a la Constitución. A ellos debemos agregar también el control de los actos de los órganos descentralizados.²⁹⁹

²⁹⁸ En este caso, como los derechos fundamentales forman parte de la propia Constitución, debe entenderse entonces que la materia de objeto de control más propiamente dicha serían los actos de las autoridades del Estado que los llegaran a violentar.

²⁹⁹ *Ibidem*, p. 169.

Por lo tanto, podrán ser objeto de control de constitucionalidad: 1. Las normas de carácter general y permanente emanadas del poder legislativo; 2. Los reglamentos, decretos y actos emanados de la administración;³⁰⁰ 3. Las decisiones jurisdiccionales;³⁰¹ 4. Los actos de los entes descentralizados; 5. Los reglamentos parlamentarios, y; 6. Los autos acordados de los Tribunales Superiores de Justicia o de otros órganos jurisdiccionales.³⁰²

Por su parte, en el caso del control de normas de derecho internacional que se incorporan al ordenamiento jurídico nacional, nos referimos en particular al los tratados internacionales. Resulta importante que éstos sean objeto de control de constitucionalidad, pues pueden llegar a ser formal o materialmente contrarios a la Ley Suprema de un país.

En relación con este punto, se ha recomendado que el control de los tratados internacionales sea de carácter preventivo y además obligatorio, lo anterior para garantizar el respeto de los principios generales del derecho internacional y del artículo 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, pero sobretodo, para evitar que los mismos transgredan el orden constitucional del Estado.

En este mismo sentido, algunos autores como Ramos Quiroz, se han manifestado a favor de un control previo de la constitucionalidad de los tratados internacionales, como un medio para garantizar que los mismos no vulneren la

³⁰⁰ El control de las normas emanadas del poder legislativo no siempre es admitido, pues en algunos países se considera que el legislativo es depositario de la voluntad soberana y por tanto no puede ser controlado; aunque la generalidad de los países del mundo sí aceptan este tipo de control. Por su parte, el control de los actos y leyes administrativos tienen una amplia aceptación ya que los entes administrativos, con excepción del Presidente de la República o Primer Ministro, no son elegidos por el pueblo y por tanto no encarnan la voluntad popular.

³⁰¹ Las cuales pueden ser contrarias a la Constitución tanto formal o materialmente. Una resolución jurisdiccional es materialmente inconstitucional cuando infringe la norma substantiva; por su parte, será formalmente inconstitucional cuando no se respetaron las reglas del procedimiento establecidas en la propia Constitución. Este último aspecto ha sido ampliamente desarrollado en Estados Unidos de Norteamérica a partir de la cláusula constitucional del *due process of law*.

³⁰² En atención a que estas normas adjetivas pueden llegar a infringir el principio de reserva legal para la regulación de derechos fundamentales.

Constitución. En efecto, con motivo del examen histórico que Ramos Quiroz hace en relación a las facultades que la Suprema Corte de Justicia ha tenido a lo largo de su existencia, considera que es necesario dotarla de competencia para ejercer el control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales:

La segunda figura a que se ha hecho referencia, esto es, la del control previo de la constitucionalidad de los tratados internacionales, consiste en facultar a la Suprema Corte de Justicia para revisar alguna posible inconstitucionalidad en materia de tratados internacionales, pues existe la posibilidad de que se celebren instrumentos de esta naturaleza que en sí mismos sean violatorios del orden constitucional. De este modo se evitaría la celebración de tratados internacionales que vulneren la Constitución.³⁰³

La necesidad de ejercer un control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales tiene su fundamento tanto en la idea de preservar la fuerza normativa de la Constitución, como en uno de los temas más importantes estudiados por el derecho internacional público; el de la responsabilidad internacional del Estado.

Recordemos que “los conflictos entre el derecho internacional y el derecho interno pueden surgir en una variedad de circunstancias, especialmente cuando una nueva legislación interna contradice una regla de derecho internacional consuetudinario o alguna disposición de un tratado, o *cuando una norma de derecho internacional choca con el derecho interno preexistente.*”³⁰⁴

Para poder resolver los conflictos anteriormente señalados, es decir, los conflictos entre normas de derecho internacional y normas de derecho interno, los doctrinarios han formulado la teoría del monismo en dos vertientes; la del monismo nacionalista, en la que en caso de presentarse conflicto entre estos dos tipos de norma habrá de darse preferencia aplicativa al derecho nacional; y la del monismo internacionalista, vertiente en la que se da preferencia a las normas del derecho internacional.

³⁰³ Ramos Quiroz, Francisco, *op. cit.*, nota 116, p.31.

³⁰⁴ Virally, Michel, “Fuentes del Derecho Internacional”, en Sorensen, Max, (comp.), *Manual de Derecho Internacional Público*, 11ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 194.

La teoría del monismo tanto nacionalista como internacionalista ha sido ampliamente criticada pues, si se acepta la vertiente internacionalista, algunos doctrinarios consideran que se estaría restando fuerza normativa a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico interno del Estado, y si por el contrario se acepta la vertiente nacionalista, entonces cada vez que el Estado dé preferencia al derecho interno frente a una norma de derecho internacional puede llegar a incurrir en responsabilidad internacional.

En efecto, recordemos que “un Estado no puede invocar las disposiciones de su derecho interno para disculpar la falta de cumplimiento de sus obligaciones internacionales, o para escapar a las consecuencias de ella (...) un incumplimiento de una obligación internacional, implica la responsabilidad del Estado.”³⁰⁵ Como consecuencia de lo anterior, si un Estado deja de observar una norma jurídica establecida en un tratado internacional por ser contraria a su Constitución, definitivamente que incurriría responsabilidad internacional.

Para evitar dicha responsabilidad tendría que adecuar su Constitución a través de la reforma constitucional para poder dar cumplimiento a las obligaciones contenidas en el tratado. Sin embargo, consideramos que esta última solución traería como resultado la pérdida de la eficacia normativa de la Constitución, pues cada vez que el Estado celebrara un tratado internacional que contuviera disposiciones contrarias a su Constitución, tendría que reformar esta última a efecto de no incurrir en responsabilidad internacional.

Es por esto, que compartimos la idea de la implementación de un control de constitucionalidad previo y obligatorio de tratados internacionales, pues de esta manera se estaría previniendo la posibilidad de incurrir en responsabilidad internacional, pero sobretodo, se estaría garantizando la eficacia normativa del orden constitucional, puesto que con dicho control previo se lograría evitar la celebración de tratados internacionales contrarios la Constitución del Estado.

³⁰⁵ *Ibidem*, p. 195.

Ahora bien, retomando el tema de las materias que pueden ser objeto de control de constitucionalidad, por lo que ve al caso de los conflictos de jurisdicción o competencia, se parte del supuesto de que los órganos constitucionales deben actuar dentro de la órbita de sus competencias establecidas por la propia Constitución, por lo que en el caso de existir un conflicto de competencia, dicho conflicto debe ser también materia de control de constitucionalidad.

Por lo que ve a la protección de los derechos fundamentales, este control se establece para asegurar y garantizar dichos derechos contra actos de transgresión por parte de los órganos del Estado.

Por último, existen otras competencias de los órganos de jurisdicción constitucional que se refieren a materias contencioso-sancionadoras en materia de atentados al ordenamiento democrático,³⁰⁶ competencia en materia contenciosa-electoral, competencia en la interpretación obligatoria de la Constitución con efectos vinculantes y de carácter *erga omnes*, y **competencia en los procesos de reforma constitucional**.³⁰⁷

3.4. Justicia y Jurisdicción Constitucional

El tema de la jurisdicción constitucional se remonta hasta principios del siglo XVII en Inglaterra, cuando el célebre juez *Edward Coke*, en el caso del doctor *Thomas Bonham* (1610), afirmó que el Derecho natural estaba por encima de las prerrogativas del Rey, sentando así las bases de lo que posteriormente fue el control constitucional de las leyes por parte de los jueces.³⁰⁸

³⁰⁶ Como ha quedado establecido en Alemania en los artículos 18 y 21 de la Ley Fundamental de Bonn, así como en los artículos 19 no. 15 y 82 no. 7 de la Constitución chilena.

³⁰⁷ En algunos pocos casos, como en Moldavia, Rumania y Ucrania, esta competencia se desarrolla como una opinión consultiva sin carácter vinculante, mientras que en algunos Tribunales Constitucionales, como el chileno y el colombiano, el control de constitucionalidad de los proyectos de reforma constitucional es con carácter vinculante.

³⁰⁸ García Belaunde, Domingo, “De la jurisdicción constitucional al derecho procesal constitucional”, en Ferrer, Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, 4ª ed., México, Porrúa, 2003, t. I, pp. 303-304.

A pesar de la confusión y el debate respecto a utilizar uno u otro término, es decir justicia o jurisdicción constitucional, y a pesar de que resulta conveniente explicarlos y delimitarlos, en opinión de algunos autores a final de cuentas lo que debe interesar es que existan órganos estatales, especializados o no, que realicen la defensa y el control de la Constitución.

Se han establecido pues, algunos matices entre los términos de justicia y jurisdicción constitucional. Por ejemplo, el maestro Héctor Fix-Zamudio señaló en el año de 1968, que existían diferencias axiológicas y técnicas entre ambos vocablos. Fix-Zamudio entendía que existía justicia constitucional, cuando los órganos judiciales comunes se dedicaban a resolver problemas constitucionales, y había jurisdicción constitucional, cuando existían órganos calificados y especiales para esos fines, o sea, tribunales constitucionales.³⁰⁹

A pesar de la importancia que en su momento tuvo esta tesis, con el paso del tiempo ha ido perdiendo fuerza, toda vez que el mismo Fix-Zamudio ha aceptado que en realidad lo que interesa es que se decida en materia constitucional y los efectos con los que se toman estas decisiones, sin dar mayor importancia a si el órgano encargado de decidir es una corte suprema o un tribunal constitucional.

Por su parte la doctrina francesa también hizo lo suyo para establecer la diferencia entre justicia y jurisdicción constitucional. Establecieron que la primera debería ser considerada como un sistema teórico y doctrinario en su conjunto, que trata sobre cómo llevar a cabo el control constitucional y temas afines, mientras que la segunda se referiría al análisis detenido del órgano calificado para hacerlo.

Finalmente, Humberto Nogueira también ha hecho lo propio al definir a la jurisdicción constitucional como una de las expresiones de la defensa de la

³⁰⁹ Fix-Zamudio, Héctor, *Veinticinco años de la evolución de la justicia constitucional, 1940-1965*, UNAM, México, 1968, pp. 12-15.

Constitución, de tipo institucionalizado y jurídico³¹⁰, que constituye una limitación del poder político con carácter objetivo³¹¹ y de control generalmente solicitado. Por lo tanto, podemos hablar de la existencia de jurisdicción constitucional, cuando un órgano competente legalmente investido con tal objeto decide materias constitucionales, con independencia de si es o no un órgano especializado en la materia.³¹²

A final de cuentas, y como lo señalamos en un principio, más que establecer una diferencia entre ambos vocablos, lo que resulta verdaderamente importante es que existan órganos estatales, especializados o no, que realicen la defensa y el control de la Constitución. Al respecto, el maestro Domingo García Belaunde comenta:

Lo concreto del caso, es que surgen órganos que tienen, o a los que se les asignan, atribuciones jurisdiccionales. Y ellos conocen determinados procesos vinculados con la Constitución, tanto en su parte orgánica, como en su parte dogmática. Y como son trámites o pasos que se dan, ellos, tarde o temprano, se formulan como procesos comunes y corrientes que a diario conocen los jueces y tribunales, si bien con el tiempo adquieren una fisonomía distinta. Y esto es inevitable, toda vez que en el moderno Estado de Derecho, si los jueces tienen la defensa de los derechos del ciudadano y del orden jurídico, es evidente que lo hacen a través de mecanismos especializados, que son los procesos. Por tanto, se desprende que también en los casos de defensa de la Constitución, no sólo hay una jurisdicción constitucional, compuesta o a cargo de jueces simples o jueces especializados, sino que además debe de haber procesos ante ellos, que cumplan los requisitos de la doctrina procesal moderna.³¹³

Independientemente de los posibles matices que pudieran existir entre estos conceptos, hoy en día por lo general se utiliza con mayor frecuencia el de jurisdicción constitucional, y respecto de la misma García Pelayo,³¹⁴ ha formulado una clasificación, atendiendo a dos criterios principales: el de la existencia o no de una jurisdicción especializada, y, si dicha jurisdicción es centralizada o

³¹⁰ Por tratarse de un control jurídico es siempre un control interórgano que hace efectiva la suprallegalidad como garantía de la supremacía constitucional.

³¹¹ Que el control sea objetivo significa que existe un orden normativo preexistente, que la valoración del objeto sometido a control está basado en razones jurídicas y que el órgano es independiente, imparcial y calificado.

³¹² Nogueira Alcalá, Humberto, *op. cit.*, nota 113, pp. 159 y ss.

³¹³ García Belaunde, Domingo, *op. cit.*, nota 308, p. 317.

³¹⁴ García Pelayo cit. por Nogueira Alcalá, Humberto, *op. cit.*, nota 113, p. 175.

descentralizada. Así que, atendiendo a estos dos criterios pueden existir cinco diferentes tipos de jurisdicción constitucional.

La primera de ellas es la *jurisdicción descentralizada y no especializada*, como la que existe en Estados Unidos de América, donde la jurisdicción constitucional es desarrollada por todos los tribunales ordinarios. En segundo lugar encontramos la *jurisdicción descentralizada especializada*, que se presenta en aquellos casos en que existen órganos especializados en la defensa de la Constitución, y que están distribuidos a lo largo del territorio federal.

En tercer lugar encontramos la *jurisdicción centralizada y no especializada*, la cual se presenta cuando la jurisdicción constitucional se concentra en un solo órgano que se encuentra en la cúspide de la pirámide de la judicatura ordinaria. Después, encontramos la *jurisdicción centralizada y relativamente especializada*, que aparece en aquellos casos en que la defensa de la Constitución es realizada por una sala especializada de la Corte Suprema de Justicia. Finalmente, encontramos la *jurisdicción centralizada y especializada en un tribunal único*, la que encontramos en los países que crean un Tribunal Constitucional, con competencia exclusiva de la defensa del orden constitucional, como ocurre por ejemplo en Austria.

Humberto Nogueira, considera que en el caso de México, su jurisdicción constitucional se ubica en la centralizada y relativamente especializada, sin embargo, nosotros diferimos de esta opinión y consideramos que, si leemos con detenimiento la clasificación antes enunciada y explicada, en realidad la situación de nuestro país en esta materia no encuadra, por lo menos no totalmente en ninguna de ellas. Por eso consideramos que a las cinco clasificaciones elaboradas por García Pelayo, debería agregarse una sexta, que sería la *jurisdicción constitucional descentralizada y relativamente especializada*, pues ésta sería la circunstancia que más se acercaría a nuestra realidad, ya que recordemos que la defensa de la Constitución en nuestro país no pertenece de manera

exclusiva a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino que, además otros de los órganos que integran el Poder Judicial Federal, y que se encuentran distribuidos a lo largo del territorio federal, también se encargan de realizar esta noble e importantísima labor. De ahí pues que sería descentralizada y, sería relativamente especializada, con motivo de que estos órganos del Poder Judicial Federal, si bien tienen en sus manos la defensa constitucional, esta tarea no comprende la totalidad de sus competencias pues recordemos que los mismos tienen además otras atribuciones o competencias, como lo es el conocimiento de las controversias que surjan en materia federal.

Habiendo aclarado que lo verdaderamente importante es que exista un órgano, especializado o no, que se encargue de resolver las controversias de índole constitucional, nos avocaremos ahora al estudio de los motivos que originaron el nacimiento de los Tribunales Constitucionales en América del Sur - pues en apartados anteriores hablamos del surgimiento de estos en Europa-, que serían los órganos especializados que conocen de materia constitucional, o en su defecto, al momento en que se decide otorgar facultades especiales a las Cortes Supremas, como en el caso de México, a efecto de que realicen funciones de Tribunal Constitucional.

Lo anterior, en razón de que aunque parecía estar bien delimitado el espacio donde operaban los dos sistemas de control de constitucionalidad, el difuso en América y el concentrado en Europa y algunas regiones de Asia, durante la segunda mitad del siglo pasado empezó a ganar terreno el sistema concentrado en países donde antes se empleaba el otro. Esto dio lugar a la creación masiva de tribunales constitucionales y, por tanto, a la adecuación de las Cartas Supremas a los requerimientos que requieren el funcionamiento de aquéllos.³¹⁵

³¹⁵Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Los Tribunales Constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, SCJN, 2003, p. 60.

Así las cosas, comenzaremos por señalar que, en opinión de Humberto Nogueira, el nacimiento de los Tribunales Constitucionales en América del Sur -así como en muchas otras regiones del mundo-, ha surgido, por regla general,

(...) del convencimiento de las sociedades respectivas y sus actores políticos de incorporar un órgano de jurisdicción constitucional letrado especializado diferente de los tribunales ordinarios –que han tenido históricamente dicha competencia en materia de justicia constitucional-, en la medida en que estos órganos especializados se constituyen como intérpretes supremos de la Constitución, unifican la interpretación constitucional, otorgan fuerza aplicativa y unidad al texto constitucional, además de seguridad jurídica por una interpretación uniforme en el sentido y alcance de las normas constitucionales. Todo ello es reforzado por la convicción generalizada en dichos países de que la jurisdicción ordinaria no ha realizado una adecuada y eficiente labor de defensa de la Constitución y los derechos fundamentales contenidos en ella.³¹⁶

En el caso particular de nuestro país, es bien sabido que a pesar de que no contamos con un Tribunal Constitucional propiamente dicho, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con motivo de las reformas constitucionales que tuvieron lugar a partir del año de 1987, fue dotada paulatinamente de funciones que corresponden a la actividad jurisdiccional realizada por los antes mencionados Tribunales Constitucionales.³¹⁷

En efecto, “a partir de 1987 tuvo lugar una serie de importantes reformas a la Carta Magna relacionadas directamente con la atribución de la Suprema Corte para restablecer el orden constitucional vulnerado por alguna autoridad. Mediante estas reformas se otorgó de manera definitiva a la Suprema Corte de Justicia el carácter de Tribunal Constitucional. La primera de estas reformas fue promovida por Miguel de la Madrid en 1987 y las otras se llevaron a cabo en 1994, 1996 y 1999, todas ellas durante la presidencia de Ernesto Zedillo.”³¹⁸

A través de la reforma de 1987, fue evidente la intención de ir dotando a la Suprema Corte de un carácter de Tribunal Constitucional, pues en virtud de ella se modificó el sistema de competencias en materia de amparo, dándosele

³¹⁶ Nogueira Alcalá, Humberto, *op. cit.*, nota 113, p. 226.

³¹⁷ Véase Ramos Quiroz, Francisco, *op. cit.*, nota 116, pp. 109-119.

³¹⁸ *Ibidem*, pp. 109-1110.

competencia exclusiva para conocer de asuntos que tuvieran relación con el control de constitucionalidad, y dejándole a los Tribunales Colegiados de Circuito el conocimiento de amparos en los que se tratara del control de legalidad.

Por su parte, en virtud del decreto publicado el 31 de diciembre de 1994, que reformó varios preceptos constitucionales, se reforzó considerablemente el carácter de Tribunal Constitucional especializado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues en aquella época aún realizaba funciones que no estaban relacionadas con el control de constitucionalidad.

De las citadas modificaciones, sobresalen las sufridas al artículo 105 constitucional, pues con motivo de ellas se amplió considerablemente la materia de controversias constitucionales, y se introdujo además una nueva garantía constitucional, la llamada *acción de inconstitucionalidad*, punto novedoso y poco conocido en nuestro derecho constitucional. Dichas modificaciones fueron desarrolladas por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, las cuales fueron publicadas los días 11 y 25 de mayo de 1995 respectivamente.

De esta manera, en opinión de muchos autores y juristas, esta reforma constitucional de 1994, representó una etapa importantes en el proceso de evolución de la defensa de la Constitución mexicana, la cual, aunada a las reformas de 1996³¹⁹ y 1999,³²⁰ no pueden considerarse como definitivas, sino como un proceso de evolución que todavía no termina y que hoy en día sigue siendo objeto de perfeccionamiento.

³¹⁹ Reforma constitucional en materia electoral a través de la cual se establece el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, y se da competencia a la Corte para conocer de Acciones de Inconstitucionalidad en materia de leyes electorales.

³²⁰ Con esta reforma queda perfectamente definidos cuáles son los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación, y se precisa además la naturaleza del Consejo de la Judicatura como órgano del Poder Judicial Federal, con atribuciones meramente administrativas y disciplinarias.

En efecto, como muestra de la necesidad de tal perfeccionamiento, a través de nuestra investigación pretendemos señalar que en la actualidad, siguen existiendo muchos aspectos que aún no están protegidos y que escapan a todo control, tal es el caso particular de las reformas a ley fundamental, las cuales como quedará explicado en detalle durante el desarrollo del capítulo cuarto, están excluidas de cualquier tipo de control constitucional.

Existen además severas críticas en el sentido de que a pesar de los esfuerzos realizados a través de estas reformas, aún falta reunir una serie de requisitos importantes para poder considerar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un verdadero Tribunal Constitucional inspirado en el modelo kelseniano. Estos requisitos se refieren a que sus decisiones de inconstitucionalidad tuvieran siempre efectos generales o *erga omnes* –requisito que con la reforma constitucional de junio de 2011 ha quedado prácticamente salvado-; y que, se diera una verdadera separación orgánica entre el poder judicial ordinario y la jurisdicción constitucional.³²¹

Consideramos prudente la separación orgánica, pero por lo que respecta a que la totalidad de sus decisiones de inconstitucionalidad tengan siempre efectos generales, creemos prudente analizar dos veces esta situación, pues habrá que recordar las experiencias amargas del pasado, cuando el Supremo Poder Conservador creado en la Constitución de 1836 y que era el encargado del control de constitucionalidad en nuestro país, estuvo dotado de este tipo de facultad, es decir que todas sus resoluciones tenían efectos *erga omnes*, lo cual lo convirtió un poder colocado por encima de los tres poderes tradicionales, y que en un momento dado provocó que su actuación fuera en muchos casos excesiva y abusiva, generando además un terrible desequilibrio de poderes, lo cual originó a su vez, una gran inestabilidad política en nuestro país.

³²¹ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 24, pp. 58-59.

3.5. La Defensa de la Constitución y la Eficacia del Sistema Normativo

El tema de la defensa de la Constitución tiene gran importancia y trascendencia respecto del tema de la eficacia del sistema normativo, y para poder entender la relación vital que existe entre ambos tópicos resulta necesario hacer un breve recordatorio de algunas de las doctrinas jurídico-filosóficas más importantes; la del *iusnaturalismo* y la del *iuspositivismo*, así como de conceptos tales como los de positividad, vigencia y eficacia de las normas jurídicas.

Comencemos por recordar que “el *iusnaturalismo* es la doctrina según la cual existe y puede conocerse un *derecho natural*, o sea un sistema de normas de conducta intersubjetiva distinto del constituido por las normas establecidas por el Estado [derecho positivo]; y este derecho natural tiene validez por sí mismo, es anterior y superior al derecho positivo y, en caso de conflicto con este último, debe prevalecer sobre el mismo.”³²²

A pesar de que existen diferentes variantes o concepciones de la doctrina *iusnaturalista*, todas ellas tienen en común la idea de la existencia de un sistema de normas lógicamente anteriores y éticamente superiores a las del Estado, de ahí pues que las doctrinas *iusnaturalistas* permiten la desobediencia, por parte de los ciudadanos, de las normas jurídicas que emanan de la actividad política del Estado, cuando éstas se opongan al derecho natural.

Por su parte el *iuspositivismo*, tiene como principio rector el de la legalidad. Tal principio representa la base del Estado de Derecho, o sea, de un sistema político en el que todos los poderes están sujetos no ya a la subjetiva y arbitraria valoración de la justicia, sino a la ley y limitados por ella.³²³

La tesis del positivismo llegó al extremo de sostener que no hay más derecho que el positivo, negando toda validez al problema del derecho natural, e

³²² Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola, *op. cit.*, nota 36, pp. 865-866.

³²³ Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, nota 51, p. 127.

incluso considerando que las normas del derecho positivo podían estar dotadas de cualquier contenido.³²⁴

Estas dos corrientes filosóficas, la del *iusnaturalismo* y la del *iuspositivismo*, analizadas desde la perspectiva anterior parecen ser totalmente antagónicas entre sí, pero en opinión de *Arthur Kaufmann*,³²⁵ no hay que llegar al extremo de contraponer el derecho natural al positivo como si se tratase de una decisión ineludible de escoger entre una cosa o la otra, pues a final de cuentas, lo que constituye *la estructura ontológica real del derecho es la conjunción de la esencia y la existencia jurídicas o, en otras palabras, de la iusnaturalidad y la positividad*.³²⁶

Esta tesis implica pues, que la simple positividad no basta, como tampoco basta la simple *iusnaturalidad* o, expresado en otra forma, el derecho positivo sólo es derecho cuando realiza la justicia, y los ideales de justicia únicamente se convierten en normas jurídicas cuando dan contenidos a las dotadas de positividad.³²⁷ De esta tesis se deriva también la teoría de los tres círculos que más adelante hemos de explicar.

Con estas ideas se fue abriendo camino para la aparición de una tercer doctrina jurídica filosófica, que es la del *iusconstitucionalismo* y su muy reciente enfoque de la *democracia constitucional*.

Pero para poder entender con más claridad esta última doctrina filosófica y sus implicaciones, es necesario a su vez hacer un breve repaso de los conceptos de positividad, vigencia y eficacia de las normas jurídicas, así como recordar algunos cambios que se dieron en la estructura del sistema jurídico y político que contribuyeron a la expansión del derecho y de la propia jurisdicción.

³²⁴ García Máynez, Eduardo, *Filosofía del Derecho*, México, Porrúa, 1974, p. 503.

³²⁵ *Ibidem*, p. 504.

³²⁶ *Idem*.

³²⁷ *Ibidem*, p. 508.

Una de las cuestiones más importantes y polémicas dentro del debate en torno al *genus proximum* de lo que debe entenderse por derecho, una vez aceptada la idea de que éste se remite a normas que se refieren a la actividad humana, es la de determinar si su validez deriva de la voluntad del legislador o si, por el contrario es independiente de ella.

Por mucho tiempo se consideró, como lo observaremos más adelante, que la positividad de las normas de derecho consistía en que las mismas habían sido creadas o reconocidas por los órganos del Estado –de manera particular por el poder legislativo-, con el propósito de regular, ya las tareas de los órganos del Estado, o bien el comportamiento de los particulares. Por su parte el término vigencia, se refería a otro de los atributos de las normas de derecho, que lo es, su fuerza vinculante.

De lo anterior se desprende, que positividad y vigencia son atributos de las normas jurídicas que hacen referencia, el primero al hecho de que éstas han sido establecidas por los órganos estatales, y el segundo a la obligatoriedad que éstos le atribuyen. Pero la reunión de estos atributos, en opinión de muchos, a veces no es suficiente para poder considerar que las normas de derecho son eficaces, y es entonces cuando llegan a presentarse los problemas en relación a la validez de las normas jurídicas.

Se dice que la validez de la norma de derecho puede ser entendida desde dos enfoques, es decir, que se habla de dos tipos de validez; la extrínseca y la intrínseca. La validez extrínseca, o validez formal en sentido jurídico-positivo, está referida al atributo de vigencia. Por su parte la validez intrínseca, o validez en sentido axiológica-material, se refiere a que el derecho positivo será correcto cuando realice valores jurídicos, primordialmente la justicia.

Ahora bien, como ya lo señalábamos, por mucho tiempo se tuvo la idea de que la fuerza obligatoria de las normas de derecho no dependían de la justicia intrínseca de lo prescrito, sino únicamente en ciertos elementos extrínsecos relativos a la forma de creación de cada precepto, de tal forma que se consideraba que, una vez que el legislador realizaba su tarea habiendo cumplido con las exigencias meramente formales del proceso legislativo, el precepto legal creado era válido, sucediendo en muchas ocasiones que, aunque las normas creadas por el órgano legislativo no eran justas, en todo caso, formalmente seguían teniendo validez.³²⁸

En efecto, el nacimiento del derecho moderno se manifiesta con la afirmación del principio de legalidad, a la par del de omnipotencia del legislador. Así se conseguía, en oposición a las viejas concepciones iusnaturalistas, la identificación de la validez de las leyes con su positividad, es decir, con su emanación en las formas previstas por el ordenamiento, y a la omnipotencia del legislador correspondía la omnipotencia de la política, es decir, la primacía de la política sobre el derecho, al ser la legislación de la exclusiva competencia de la política; de lo que seguía, una vez democratizado el legislador a través de la representación parlamentaria, una concepción puramente política y formal de la democracia, identificada con la voluntad de la mayoría.³²⁹

Sin embargo, con el paso del tiempo y gracias a la evolución y expansión del derecho y la jurisdicción, esta percepción fue poco a poco transformándose en atención a dos cambios fundamentales; el primero de ellos, el cambio en la estructura del sistema jurídico -que cambia la naturaleza del derecho, la política y la democracia-, y que tuvo como consecuencia la transición del Estado de derecho al Estado constitucional de derecho, y el segundo mediante el cambio en la estructura del sistema político, a través del cual se logra el desarrollo del Estado social.

³²⁸ En el mismo sentido véase Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, nota 21, pp. 102-104.

³²⁹ Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, nota 51, p. 210.

La primera transformación, es decir la del sistema jurídico que va del Estado de derecho al Estado constitucional de derecho se da con la invención de las constituciones rígidas, las cuales incorporaron principios y derechos fundamentales como límites y vínculos para el poder ejecutivo y judicial, pero además, ahora también para el poder legislativo. Esta transformación vino a completar el Estado de derecho, es decir, la sujeción a la ley de *todos* los poderes, incluido el legislativo, que resulta ahora también subordinado al derecho, y más precisamente a la Constitución, ya no sólo en lo concerniente a las formas y los procedimientos de formación de las leyes sino también en el plano de los contenidos.

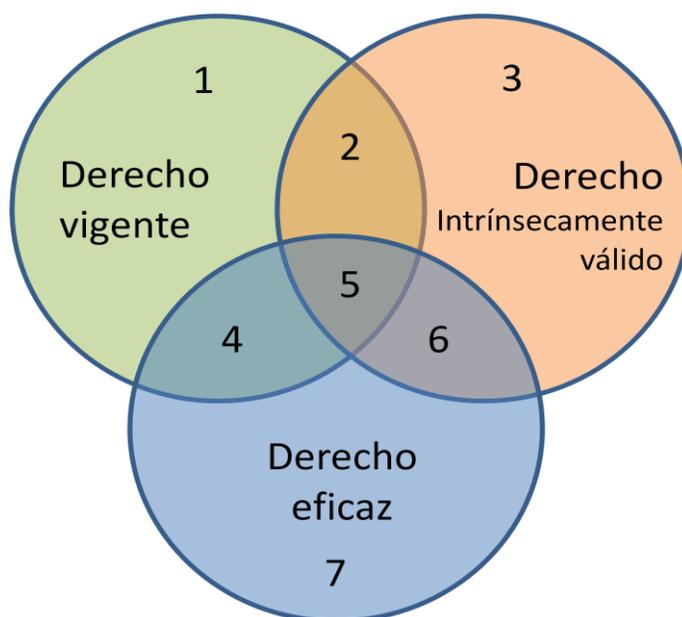
Por consiguiente en el Estado constitucional de derecho, el legislador no es omnipotente, en el sentido de que las leyes emanadas por él no son válidas por el sólo hecho de su entrada en vigor, o sea, por haber sido producidas de la forma establecida en las normas sobre su producción, sino cuando, además, resulten también coherentes con los principios constitucionales. Y tampoco la política es ya omnipotente, al invertirse su relación con el derecho: también la política y la legislación, que es su producto, se subordinan al derecho.³³⁰

De tal manera, al darse esta primera transformación en la estructura del sistema jurídico, no solo se produjo un cambio en la expansión del derecho, sino también en el de la jurisdicción.

En efecto, el papel de la jurisdicción en el Estado de derecho consistía en una función técnica de aplicación de la ley, sin importar cuál era su contenido; mientras que, con la aparición de las Constituciones rígidas y del Estado constitucional de derecho, se le atribuyó un nuevo papel, el de la defensa de la legalidad frente a la criminalidad del poder, cuidando no sólo ya de la existencia formal de las leyes, sino ahora también de sus contenidos que estarían determinados por las propias normas constitucionales.

³³⁰ *Idem.*

Explicado lo anterior, podemos retomar nuevamente la llamada *estructura ontológica del derecho* de Kaufmann que quedó establecida líneas atrás, y de la cual decíamos podía explicarse la *teoría de los tres círculos*, que se encarga de estudiar los vínculos entre los conceptos de derecho vigente (que sería el extrínsecamente válido), derecho intrínsecamente válido y derecho eficaz. Esta teoría ha sido representada de la siguiente manera:



De las siete diferentes posibilidades que se desprenden de la ilustración anterior, para los positivistas, sólo son posibles los sectores 1, 2, 4 y 5, es decir que para ellos no existe la posibilidad de que exista un derecho que sólo sea intrínsecamente válido sin ser vigente ni eficaz, ni tampoco aceptan que exista un derecho intrínsecamente válido y eficaz pero sin ser vigente.

Por su parte, para *Kelsen*, quien no admitía más derecho que el positivo cuando es eficaz, el ámbito de la realidad jurídica es el de los sectores 4 y 5.

Finalmente para el propio *Kaufmann* sólo tendrían carácter jurídico los preceptos representados en el sector 5, es decir aquellos que reunieran los tres conceptos, es decir que fueran derecho vigente, intrínsecamente válido y además eficaz.

Coincidimos con la opinión de *Kaufmann* en el sentido de que lo ideal sería otorgar carácter jurídico a los preceptos que puedan ubicarse dentro del sector 5, pero también estamos conscientes de que tal circunstancia es eso, ideal, pues casi siempre está muy alejada de la realidad, ya que difícilmente ha de alcanzarse un equilibrio perfecto entre los atributos de vigencia, validez intrínseca y eficacia, y aún alcanzándolo invariablemente habrá un momento en que tal equilibrio se rompa, provocando la pugna entre los dictados de la justicia y los preceptos en vigor, originando que la pauta axiológica-material de validez sea opuesta al criterio oficial.

Esta oposición puede manifestarse en múltiples formas, y su intensidad estará condicionada por el grado de discrepancia de los criterios contrapuestos, pudiendo tratarse bien simplemente de la necesidad de provocar reformas en el ordenamiento jurídico que nuevamente traigan la concordancia entre la oposición surgida, bien en una actitud de resistencia o, inclusive en casos extremos en una revolución que de igual forma buscará obtener la concordancia entre estos tres conceptos; derecho vigente, derecho intrínsecamente válido y derecho eficaz.

En este sentido, nos comenta el maestro García Máynez:

Es posible que la crítica del derecho vigente no persiga otra cosa que provocar una reforma, a fin de lograr nuevamente la coincidencia de los criterios de validez, pero también puede ocurrir que la discrepancia engendre una actitud de resistencia o, en casos extremos, conduzca a la revolución.

Cuando el derecho positivo deja de realizar, al menos en cierta medida, esa síntesis separadora del posible antagonismo entre los dos criterios, el proceso dialéctico recomienza. Su primer momento consiste entonces en la afirmación, por el poder público, de ese orden que no realiza ya los valores hacia los cuales debería tender. Frente a semejante orden, al que sólo se atribuye validez formal, surge la revolución como movimiento negador y el proceso culmina en la creación de un orden nuevo, que oficialmente consagra los anhelos de justicia de quienes provocaron o realizaron el movimiento. De este modo se pretende conseguir, una vez más, la coincidencia de las pautas de validez, dentro de una nueva organización positiva. Y, por la lógica interna del proceso, el poder revolucionario convertido en autoridad política deja de ser el campeón de la justicia, para transformarse en defensor de la legalidad.

Si la discrepancia entre los criterios de validez pueden llevar en casos de conflicto, a soluciones incompatibles entre sí, o, dicho con distintas palabras, si su aplicación revela que lo que es derecho para los órganos del Estado puede no serlo para los particulares, para el filósofo o para el sociólogo; si, expresado en otra forma, *no hay manera de conciliar teóricamente, en casos de oposición contradictoria, los puntos de vista que respectivamente adoptan los partidarios del positivismo jurídico, del iusnaturalismo y del realismo sociológico, entonces habrá que admitir que el problema, insoluble en el ámbito de la doctrina, puede, y debe, ser resuelto en el terreno de la acción, cuando los miembros de la comunidad -particulares y autoridades- movidos por un sincero afán de justicia, logran el establecimiento y contribuyen a la perdurabilidad de un orden que satisface a todos, por conciliar en él los tres atributos: el de vigencia, el de validez intrínseca y el de eficacia.* Realizar un propósito de tal especie es la tarea que la justicia impone al hombre en este mundo.³³¹

Todo lo anteriormente expuesto, desde el inicio de este apartado hasta ahora, puede ser aplicado de manera general a la totalidad del sistema normativo, pero ha llegado el momento de concentrarnos ahora en lo que resulta ser el tema torácico de nuestra investigación y que lo es precisamente, lo relativo a la eficacia de las normas constitucionales y el fundamento jurídico-normativo de la obligatoriedad de las mismas.

Al respecto el maestro Felipe Tena Ramírez señala que cuando existe una incongruencia entre la realidad y la regla, entre lo normal y lo normado, entonces la Constitución deja de ser *vigente* en los preceptos que no están incorporados a una conducta real y efectiva y que por ello no pasan de ser mero conjunto de proposiciones.³³² Consideramos que más que perder vigencia, dichos preceptos constitucionales que resultan incongruentes con la realidad, se vuelven ineficaces, o en otros términos, pierden su fuerza normativa, lo cual a final de cuentas resulta

³³¹ García Máynez, Eduardo, *op. cit.*, nota 324, pp. 517-518.

³³² Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 16, p. 29.

desastroso, pues no olvidemos que nos estamos refiriendo a normas que forman parte de la ley fundamental de un Estado.

Ahora bien, en relación con el fundamento jurídico-normativo de la obligatoriedad del texto constitucional, comenzaremos por establecer que éste no reside en ninguna otra norma, sino en la propia Constitución, razón por la cual se ha concluido que *la validez de la Constitución deriva del hecho de que sus normas guarden correspondencia con la llamada Constitución material*,³³³ pues de lo contrario, ni las autoridades, ni mucho menos los ciudadanos tendrán voluntad para observarla, cumplirla y respetarla.

Son en estos supuestos, en los que se hace imprescindible la reforma constitucional, para que en virtud de ella nuevamente se cree el equilibrio necesario entre vigencia, validez intrínseca y eficacia, amén de evitar una posible revolución que tuviera la misma finalidad.

Pero además de la importancia que implica el que exista concordancia entre la Constitución formal y la material, lo que resulta igualmente importante y además imperativo es que el orden jurídico estatal implemente mecanismos eficaces para poder reparar las posibles violaciones a la carta fundamental -como por ejemplo las que pudieran derivar de los casos de reformas a la Constitución-, es decir, que existan instrumentos a través de los cuales pueda realizarse una verdadera y efectiva *defensa de la Constitución*, pues de esta manera se garantizará la eficacia y fuerza normativa de nuestro texto constitucional, así como del resto del ordenamiento jurídico en general.

En efecto, si lo que se desea es que a la Constitución mexicana se le considere como verdadera norma jurídica -buscando tal vez de manera ideal la reunión de los conceptos de vigencia, validez intrínseca y eficacia-, y que además se le considere como norma originaria y estructuradora de todo el orden jurídico

³³³ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 24, p. 151.

mexicano, es imperativo que exista un verdadero *control del poder público*, y el establecimiento de instrumentos eficaces en la *defensa de la Constitución*.

En el caso de nuestro país, existen tales mecanismos de control o de defensa de la Constitución, entre los que sobresalen el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las llamadas acciones de inconstitucionalidad.

Sin embargo, en opinión de algunos autores y en la nuestra propia, en México, la defensa de la Constitución a través de la jurisdicción constitucional, no se ha realizado de manera efectiva o completa, pues a pesar de los grandes logros obtenidos en las últimas décadas, aún falta mucho por hacer para lograr que dicha defensa sea efectiva, pues como se observará en el siguiente capítulo, y sólo por citar un ejemplo, en materia de reformas constitucionales, no existen medios de defensa jurídica que puedan hacerse valer, en el supuesto de que el resultado de la reforma fuere formal o materialmente inconstitucional.

Por estos motivos, es que resulta imperativo que los estudiosos y amantes de la justicia, la paz y del derecho, pongamos en evidencia las fallas que existen en el sistema, para analizarlas y estudiarlas, y consecuentemente estar en condiciones de formular propuestas de solución a tales fallas o problemas, pues recordando las palabras del maestro García Máynez que enunciamos líneas atrás, aún y cuando teóricamente los problemas parezcan carecer de solución, habrá que recurrir al campo de la acción y de la inteligencia, en el que los miembros de la comunidad, autoridades y ciudadanos, sean los encargados de lograr el establecimiento y perdurabilidad del sistema jurídico.

CAPÍTULO CUARTO

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO

SUMARIO

- 4.1. La Inconstitucionalidad de las Reformas Constitucionales en México
- 4.1.1. La inconstitucionalidad formal por vicios en el procedimiento 4.1.1.1
Imposibilidad de control de una reforma constitucional considerada
formalmente inconstitucional 4.1.1.2. Posibles soluciones: El juicio de amparo
y la acción de inconstitucionalidad 4.1.2. La inconstitucionalidad material,
sustancial o de fondo 4.1.2.1. Su inexistencia en la democracia representativa
4.1.2.2. Posibles soluciones: Transición hacia una democracia participativa y
determinativa.

4.1. La Inconstitucionalidad de las Reformas Constitucionales en México

Hemos llegado a la parte final de nuestra investigación, parte en la cual nos enfocaremos en el análisis del tema de la posible inconstitucionalidad de una reforma al texto constitucional, es decir, que nos avocaremos al estudio de situaciones en las cuales, el resultado de una reforma o adición a nuestra Ley Suprema resulte ser contrario a la propia Constitución.

Comenzaremos por señalar que este no es un tema nuevo, pues ya desde hace mucho tiempo los autores se han venido planteando la posibilidad de declarar inconstitucional una reforma a la Ley Fundamental. Autores nacionales y extranjeros, como Emilio Rabasa, *Carl Scmitt*, Ignacio Burgoa, Felipe Tena Ramírez, Julio Cueto Rúa, César Carlos Garza García, Jorge Madrazo, Jorge Carpizo, Ulises *Schmill*, Miguel Carbonell, Jaime Cárdenas, Héctor Fix-Zamudio,

Francisco Ramos Quiroz y mucho otros, han venido afirmando, en diferentes épocas y lugares, que en realidad sí existe la posibilidad de que una reforma o adición a la Constitución resulte formal o materialmente inconstitucional, algunos de ellos sólo aceptan la inconstitucionalidad formal, otros sólo la material y algunos otros, tanto la formal como la material.

En México existe un gran debate en relación con el tema de la posible inconstitucionalidad de una reforma a la Constitución, lo anterior debido a las irregularidades que se presentan durante el propio procedimiento de reforma, así como a la mal entendida función que a la misma se le ha dado.

En efecto, hemos señalado con anterioridad que la reforma constitucional debe ser entendida como el instrumento en virtud del cual se vaya dando una adecuación de la Constitución a los cambios de la sociedad, de manera tal que permita a su vez una adecuación entre realidad jurídica y realidad política, o bien, como una forma de ir cubriendo posibles lagunas que el propio texto constitucional pudiera tener, y finalmente, señalamos que tenía además una función de tipo garantista, en virtud de la cual en atención a los supuestos procedimientos agravados o muy agravados de reforma, el texto constitucional debería quedar fuera del alcance del poder político.

Sin embargo, y como ya también quedó establecido en capítulos anteriores, la función, o mejor dicho disfunción, de la reforma constitucional en nuestro país en la mayoría de los casos, no ha sido otra que la de servir para incorporar en el texto constitucional intereses coyunturales de unos cuantos grupos privilegiados de poder, o simplemente para acoplar la visión particular que cada presidente de la República ha tenido sobre las cuestiones que debe contener la Constitución. Todo lo anterior ha traído como consecuencia una serie de problemas que consideramos necesitan ser analizados.

Así que, durante el desarrollo de este capítulo nos daremos a la tarea de analizar los problemas derivados de las anteriores circunstancias, determinando en principio, en qué consiste cada uno de los diferentes tipos de inconstitucionalidad de una reforma, es decir la formal y la material, así como las formas en que cada una de ellas pudieran llegar a generarse.

Posteriormente, realizaremos una reflexión profunda, en el sentido de que actualmente en México no existen instrumentos jurídicos que puedan hacerse valer en estos casos, es decir, que en contra de una reforma constitucional que resulte ser inconstitucional, ni la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien ejerce funciones de Tribunal Constitucional en nuestro país, ni ningún otro órgano jurisdiccional o político, tiene competencia para poder conocer y resolver este tipo de controversias, motivo por el cual se considera que en caso de realizarse una reforma o adición a la Constitución, que resultase ser inconstitucional, al no poder combatirse la misma, la legitimación y eficacia normativa constitucional, así como los principios de supremacía y rigidez constitucional sufren un grave ataque.

No olvidemos que la Constitución es la ley fundamental de un Estado, y por tanto debería ser la norma jurídica del sistema con mayor grado de protección. No queremos decir que en México no exista una defensa y control constitucional, sino que desde nuestra perspectiva, es incompleto, de manera particular en relación con este tema de la posible inconstitucionalidad de una reforma a la Constitución.

Finalmente, en un afán de ser propositivos y no quedar sólo en la mera crítica y señalamiento de problemas, en este capítulo se formularán algunas propuestas de solución a la problemática antes detallada, buscando ser lo más objetivos posibles, de donde se desprende también lo novedosa de nuestra investigación.

4.1.1. La inconstitucionalidad formal por vicios en el procedimiento

Hemos establecido que de acuerdo a los diferentes puntos de vista de los doctrinarios, la inconstitucionalidad de una reforma al texto constitucional puede ser de dos tipos; una formal por vicios en el procedimiento, y la otra material, sustancial o de fondo. Comenzaremos por estudiar la primera de ellas.

Se dice que una reforma constitucional es formalmente inconstitucional, en aquellas circunstancias en las cuales la reforma o adición a la ley suprema deriva de un procedimiento en el que se desconocen las reglas procedimentales aplicables al respecto, o bien que no se cumple con los requisitos de integración del órgano reformador de la Constitución.

Hemos señalado ya que el artículo 135 constitucional establece el procedimiento, que supone ser dificultado, para que el constituyente permanente u órgano reformador pueda realizar una reforma o adición a la Ley Fundamental. Sin embargo, desde nuestra perspectiva, dicha regulación resulta insuficiente si consideramos que lo que se está normando es la reforma de la Ley Suprema, y que, la actividad reformadora que realiza el constituyente permanente no siempre es perfecta, motivo por lo cual no resulta descabellado ni jurídicamente imposible, y sí por el contrario es creíble y posible, que en ocasiones esta actividad desarrollada por el órgano reformador, puede resultar ser contraria a la Constitución.³³⁴

En este mismo sentido se ha pronunciado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente tesis aislada (las negritas son nuestras):

³³⁴ Un buen ejemplo histórico de una reforma constitucional, que formalmente fue inconstitucional lo encontramos en el año de 1928, cuando Álvaro Obregón presentó a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión un proyecto de reformas constitucionales en materia de administración de justicia. Dicho proyecto fue admitido y se le dio trámite, aún y cuando constitucionalmente Álvaro Obregón no tenía facultades para hacerlo, pues de acuerdo con el texto del artículo 71 constitucional, el derecho para iniciar leyes correspondía únicamente al Presidente de la República, a los diputados y senadores y a las legislaturas de los Estados. Sin embargo su iniciativa de reforma fue aceptada debido a la fuerte influencia del caudillo revolucionario en esos momentos, y el proyecto fue aprobado y finalmente publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 20 de Agosto de 1928. Véase Ramos Quiroz, Francisco, *op. cit.*, nota 116, pp. 91-93.

PROCEDIMIENTO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. NO ES MANIFIESTA NI INDUDABLE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA.

Cuando el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales actúan en su carácter de *Poder Reformador de la Constitución, deben respetar las normas del procedimiento de reforma contenidas en el artículo 135 constitucional, lo cual implica que es jurídicamente posible que dicho poder emita alguna reforma con desapego a tal procedimiento*. Cuando esto sucede y algún particular promueve juicio de amparo contra dicho acto, los Jueces de Distrito no pueden, sin más, considerar que en esos casos se actualiza de manera manifiesta e indudable la improcedencia del juicio, ya que de la mera remisión de la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, a los artículos 103 constitucional y 1o., fracción I, de la propia Ley de Amparo, no puede obtenerse un enunciado normativo que contenga la improcedencia del amparo contra una reforma constitucional. Lo anterior lleva a concluir que ese fundamento no es válido para desechar de plano la demanda relativa contra un procedimiento de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Amparo en revisión 186/2008. Centro Empresarial de Jalisco, Sindicato Patronal. 29 de septiembre de 2008. Mayoría de seis votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán.

El Tribunal Pleno, el tres de noviembre en curso, aprobó, con el número LXXVI/2009, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a tres de noviembre de dos mil nueve.³³⁵

Del anterior razonamiento es que se desprende el primer enfoque de nuestra investigación; que lo es la posible inconstitucionalidad formal de una reforma a la Constitución, derivada pues de posibles vicios en el procedimiento de reforma constitucional.

En efecto, el artículo 135 del Pacto Federal establece que para poder reformar o adicionar la Constitución se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. Establece además que sea el propio Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, quienes hagan el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas. Por lo que, de no cumplirse con cualquiera de estos requisitos

³³⁵ Tesis P. LXXVI/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, p. 15.

establecidos en la propia Constitución, la reforma o adición debe de considerarse formalmente inconstitucional.

Pensemos por ejemplo, que de entrada no existiera el quórum necesario para que el Congreso pudiese sesionar, y que sin embargo se acordara la reforma en virtud del voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, más el de la mayoría de las legislaturas, y que se hiciera además el cómputo y la declaratoria correspondiente.

En este caso, a pesar de que aparentemente la reforma se está acordando en los términos señalados por el artículo en comento, realmente la reforma sería formalmente inconstitucional, porque recordemos que el quórum para que la Cámara de Diputados y la de Senadores puedan sesionar es de más de la mitad del número total de sus miembros respectivamente, e imaginemos que se sesionará sin contar con quórum suficiente, resulta obvio que entonces el voto favorable de esas dos terceras partes de los miembros del Congreso serían a todas luces insuficientes para legitimar dicha reforma, de donde derivaría pues el vicio en el procedimiento.

Por otro lado, pueden pensarse también circunstancias en las que simple y sencillamente a pesar de existir quórum suficiente para que sesione el Congreso de la Unión, no se cuente con el voto calificada de las dos terceras partes de sus miembros presentes, o bien, que no se cumpliera con el requisito del voto favorable de la mayoría de las legislaturas de los Estados, y que sin embargo, ya sea de manera voluntaria o involuntaria, al momento de hacer el cómputo, se declarara lo contrario, es decir que se declarase que sí se cuenta con el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión o del voto favorable de la mayoría de las legislaturas de los estados.

En este último supuesto la reforma sería nuevamente a todas luces inconstitucional, porque además de no cumplir con los extremos señalados por la

propia Constitución, el resultado de la misma no estaría reflejando la voluntad del pueblo soberano expresada a través de sus representantes. En otros términos, recordemos que en nuestro país existe un sistema de democracia representativa, en el cual la soberanía popular se manifiesta a través de nuestros representantes, que lo son precisamente los miembros del Congreso de la Unión y los de las legislaturas locales, en este caso particular de reformas o adiciones constitucionales. Por lo que, en el caso de que una reforma a la Constitución se aprobará sin el voto favorable de las mayorías constitucionalmente señaladas, dicha reforma no estaría representando realmente la voluntad del pueblo soberano, por lo que la misma carecería de toda legitimación, al no existir adecuación entre la constitución jurídico-positiva y la constitución real-teleológica, es decir, que no habría adecuación entre lo prescrito por el documento constitucional, y el modo de ser y el querer ser del pueblo y, consecuentemente, contribuiría a restarle fuerza normativa a dicha reforma, violentando a su vez los principios de supremacía y rigidez constitucional, lo cual como ya lo señalamos resulta muy grave.

Pero más grave aún, resulta el hecho de que de llegar a presentarse las circunstancias detalladas en los párrafos que preceden, en nuestro país, no existen los instrumentos suficientes y necesarios para poder combatir dichas irregularidades, tal y como quedará demostrado en el siguiente apartado.

4.1.1.1. Imposibilidad de control de una reforma constitucional considerada formalmente inconstitucional. Una vez que hemos dejado establecido que sí es posible la existencia de reformas constitucionales que formalmente sean inconstitucionales, es momento de analizar ahora lo relativo a la procedencia o improcedencia de vías jurisdiccionales de control de constitucionalidad para combatir las mismas.

Existen diversidad de opiniones con relación a si pueden o no combatirse las irregularidades de las reformas constitucionales. La mayoría de los doctrinarios

coinciden, como ya lo mencionamos, en que sí pueden llegar a existir reformas constitucionales que resulten inconstitucionales por cuestiones de forma, y todos coinciden de igual forma en lo deseable que es que se establezcan los medios de defensa pertinentes a través de los cuales se puedan combatir dichas irregularidades en el procedimiento de reforma constitucional. Sin embargo existen ciertas cuestiones discutidas en relación con la viabilidad del establecimiento de dichos medios de defensa, cuestiones que giran sobre todo, en torno a la naturaleza jurídica del órgano reformador de la Constitución, y la posibilidad de que éste último pueda o no ser sometido a control.

En el caso particular de México, aún no ha logrado superarse la discusión de tales cuestiones. En principio hoy en día sigue debatiéndose cuál es la naturaleza jurídica del órgano reformador de la Constitución establecido por el artículo 135 constitucional, si la de ser un poder constituyente, o bien un poder constituido.

El debate anterior resulta trascendental, puesto que de aceptar que se trata de un verdadero poder constituyente, entonces el mismo, y de acuerdo con la opinión de algunos juristas, escaparía del control ejercido por un poder constituido como lo es el Poder Judicial Federal en ejercicio de sus funciones de Tribunal Constitucional; por el contrario, si se acepta que dicho poder reformador tiene el carácter de ser un poder constituido, entonces es aceptable también que el mismo pueda ser sometido a control por otro poder constituido.

Como ya lo estudiamos en el capítulo primero de nuestra investigación, en nuestro país, algunos doctrinarios como Felipe Tena Ramírez, Andrés Serra Rojas, César Carlos Garza García, al hablarnos del poder constituyente en general, admiten que éste puede ser originario o permanente. Estas afirmaciones nos llevan a considerar que el poder encargado de reformar o adicionar la Constitución, tiene el carácter de ser un órgano constituyente, motivo por el cual,

su actividad escaparía al control por parte del Tribunal Constitucional, que es un órgano constituido y por tanto, inferior al constituyente.

Recientemente, se registró una opinión en este sentido, es decir, en el de considerar al órgano reformador de la Constitución como un poder constituyente, dicha opinión la encontramos en la idea expresada por el entonces Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación José de Jesús Gudiño Pelayo (Q.E.P.D.), en la sesión pública ordinaria del Pleno de la Corte, celebrada el lunes 29 de septiembre de dos mil ocho, en donde se discutió la ponencia del proyecto de resolución del amparo en revisión 186/2008, y en donde manifestó:

Yo creo que el Órgano reformador de la Constitución, tengo la convicción de que es un Órgano Constituyente, se integra por dos Órganos constituidos que son el Congreso de la Unión y la Legislatura (*sic*) de los Estados; sí, los componentes son dos Órganos constituidos, pero el órgano que surge de esa fusión de esa interacción, es un Órgano Constituyente y tiene todas las características de un Órgano Constituyente; en primer lugar, su transitoriedad; es decir, únicamente su propósito es: realizar la reforma constitucional y desaparece, por ello se dice que los órganos constituyentes nunca gobiernan, no ejercen funciones más que la de reformar o en su caso emitir la nueva Constitución(...)³³⁶

Por otro lado, también encontramos opiniones en contrario, es decir, reflexiones en el sentido de que el órgano reformador de la Constitución no debe ser considerado como un órgano constituyente, motivo por el cual inclusive se ha señalado que el nombre correcto que debe dársele al órgano que realiza la reforma constitucional, ya que su función es solamente una; la de reformar la Constitución, es precisamente el de órgano reformador o revisor, y no el de órgano constituyente permanente o derivado.

En efecto, se afirma que la actuación de este órgano reformador, presupone la existencia de la Constitución por lo que no podemos llamarlo constituyente, ya que ésta, es decir la Constitución, es su creadora y le ha establecido además ciertos límites a su actuación, los fijados por el artículo 135 constitucional, que el

³³⁶ Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 29 de septiembre de dos mil ocho, p. 20, <http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/ActividadJur/Pleno/VerEstenograficas/2008/Septiembre/PL20080929.pdf>

mismo debe observar para poder así estar en condiciones de respetar el principio de supremacía constitucional. Lo anterior no sucede con el poder constituyente, el cual por sí mismo es soberano e ilimitado y no puede quedar encerrado dentro del ordenamiento constitucional.

Por lo tanto, el poder reformador de la Constitución, al ser un órgano regulado y ordenado en el texto constitucional, debe considerársele como un poder constituido y limitado por las normas de competencias establecidas en el texto constitucional, y por tanto, susceptible de control en aquellos casos en que su actuación se aparte de las reglas constitucionales.

La idea anterior es corroborada por la siguiente tesis aislada, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (las negritas son nuestras):

PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN. EL PROCEDIMIENTO REFORMATARIO RELATIVO EMANADO DE ESTE ÓRGANO CON FACULTADES LIMITADAS, ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

No puede identificarse al Poder Reformador de la Constitución con el Poder Constituyente, debido a que la propia Norma Fundamental establece ciertos límites al primero, los cuales deben cumplirse para respetar el principio jurídico de supremacía constitucional, pues de lo contrario se daría prevalencia únicamente al principio político de soberanía popular -los mencionados principios deben coexistir siempre que se asocien adecuadamente con los momentos históricos y con el tipo de ejercicio que se trate-. ***El Poder Constituyente, soberano, ilimitado, no puede quedar encerrado dentro del ordenamiento constitucional.*** La historia ha demostrado que todos los intentos de organización jurídica del Poder Constituyente, en el mejor de los casos, han servido sólo para privar al pueblo de sus facultades soberanas, a favor de otras instancias u otros órganos estatales. Se considera que ese poder ilimitado se ejerce, de acuerdo con su propia naturaleza, como fuerza externa al sistema, por lo que siempre y en todo momento podrá reformar a la Constitución existente o establecer una nueva, pero su actuación no podrá explicarse en términos jurídicos, sino por las vías de hecho, esto es, mediante un proceso revolucionario. En cambio, ***ningún poder constituido puede extraerse de la órbita en que la Constitución sitúa su esfera de competencias; por ello es que resulta inaceptable la pretensión de convertir al Poder Constituyente en el Poder Reformador -ordenado y regulado en la Constitución- como la aspiración contraria de hacer del Poder de Revisión un auténtico y soberano Poder Constituyente. El Poder Reformador es un órgano regulado y ordenado en el texto constitucional, pues es en él donde se basa su competencia.*** Aun cuando se acepte que la competencia para reformar la Constitución no es una competencia normal, sino una facultad extraordinaria o, si se quiere, una "competencia de competencias", ello no implica que se identifique, sin más, la facultad extraordinaria con el Poder Soberano. Claramente se trata de conceptos que no son idénticos, pues ***el Poder de Revisión nunca podrá tener otro fundamento que no sea la propia Constitución; de manera contraria, el Poder Constituyente, como poder soberano, es previo e independiente del ordenamiento.*** En consecuencia, es claro que solamente considerando al Poder

Reformador como un poder constituido y limitado, la estructura de la organización constitucional democrática mantiene su coherencia y cobra sentido el principio jurídico de supremacía constitucional, ya que así ningún poder organizado y regulado por la Constitución puede ubicarse encima de ella. Sólo de este modo puede hablarse propiamente de una capacidad de la norma fundamental para controlar sus propios procesos de transformación. Con ello, la Constitución se presenta como auténtica lex superior y la reforma constitucional puede interpretarse como una verdadera operación jurídica. ***De todo lo anterior se concluye que si el Poder Reformador es un órgano complejo limitado y sujeto necesariamente a las normas de competencia establecidas en el texto constitucional, entonces es jurídica y constitucionalmente posible admitir que un Estado Constitucional debe prever medios de control sobre aquellos actos reformativos que se aparten de las reglas constitucionales.*** Es decir, derivado de una interpretación del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cabe la posibilidad de ejercer medios de control constitucional contra la eventual actuación violatoria de las normas del procedimiento reformativo.

Amparo en revisión 186/2008. Centro Empresarial de Jalisco, Sindicato Patronal. 29 de septiembre de 2008. Mayoría de seis votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Sergio A. Valls Hernández. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán.

El Tribunal Pleno, el tres de noviembre en curso, aprobó, con el número LXXV/2009, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a tres de noviembre de dos mil nueve.³³⁷

Invocamos la anterior tesis aislada con la finalidad de sustentar las opiniones en relación a que el órgano reformador de la Constitución no debe ser considerado como poder constituyente, sino como poder constituido, y por tanto susceptible de control por parte del Tribunal Constitucional. Sin embargo, queremos hacer la aclaración, en el sentido de que con la misma no debemos entender que sí existe la posibilidad de controlar la actuación de dicho órgano.

En efecto, a final de cuentas la tesis en comento establece que *es jurídica y constitucionalmente posible admitir que un Estado Constitucional debe prever medios de control sobre aquellos actos reformativos que se aparten de las reglas constitucionales*; sin embargo, lo que no dice esta tesis es que en México, hasta el día de hoy no han sido previstos dichos medios de control que pudieran hacerse valer en los casos de reformas constitucionales que se aparten del procedimiento establecido.

³³⁷ Tesis P. LXXV/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, p. 14.

Podemos por tanto afirmar que, hoy en día en nuestro país no existe un instrumento jurídico a través del cual pudiera combatirse una reforma constitucional que resulte ser formalmente inconstitucional. Se utiliza el argumento falaz de que la reforma constitucional encuentra su control en sí misma, es decir, que de acuerdo con el artículo 135 constitucional, es el propio Congreso o en su caso la Comisión Permanente, quien tiene la facultad de auto controlarse y auto revisarse, al momento de aprobar la reforma mediante el cómputo, pero resulta evidente que difícilmente el Congreso se va a controlar a sí mismo y revocar su declaración.

Ahora bien, en capítulos anteriores señalamos que son tres los principales instrumentos jurídicos de control de constitucionalidad que existen en nuestro país; el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de constitucionalidad. Sin embargo, si hacemos un breve análisis de cada uno de estos instrumentos jurídicos de control de constitucionalidad, nos daremos cuenta que ninguno de ellos es procedente para hacerse valer en contra de una reforma constitucional, y por lo tanto y si se intentara recurrir a alguno de estos medios de control de constitucionalidad con el objeto de hacerlo valer en estos casos, el órgano jurisdiccional, en nuestra opinión debería declararlo improcedente, y recalcamos que *debería declararlo improcedente*, debido a que la Corte ha tenido una diversidad de criterios en este sentido, pues en algunas ocasiones se ha pronunciado a favor y en otras en contra del control sobre el poder reformador, citemos algunos ejemplos.

En el caso de la llamada Nacionalización Bancaria, la Corte desechó el recurso de revisión en amparo declarándolo improcedente; por el contrario, en el asunto de Manuel Camacho Solís en 1996, la Corte estimó que sí era factible promover el juicio de amparo respecto de las reformas constitucionales. Con posterioridad, en el 2001 se interpuso acción de inconstitucionalidad en contra de la reforma constitucional en materia indígena, y cambiando su criterio, la Corte consideró que no era posible impugnar las reformas constitucionales. En el 2001 y

2007, mediante controversia constitucional 82/2001 y la acción de inconstitucionalidad 168/2007, reafirma su criterio estableciendo que ninguno de ellos, es decir, ni la acción de inconstitucionalidad ni las controversias constitucionales eran mecanismos de impugnación de reformas constitucionales.

Ante esta variedad de criterios pareciera que la Corte está en una condición aleatoria respecto de la ciudadanía pues pareciera que cuando consideran adecuado abrir la competencia la abren y cuando no, pues no la abren. Es un criterio muy errático y caprichoso que sigue variando constantemente.

Inclusive, con motivo de la reforma a la Constitución en materia electoral en 2007, se interpusieron cerca de 40 juicios de amparo en su contra, los cuales fueron declarados improcedentes por los jueces federales. Ante esta situación algunos quejosos decidieron interponer recurso de revisión que fue resuelto por la Corte, siendo el criterio de la Corte el de revocar el desechamiento y ordenar a los jueces de distrito dar trámite a dichas demandas de amparo.

A pesar de lo anterior y, como se desprende de varios documentos, entre ellos la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 29 de septiembre de dos mil ocho, así como de varias notas periodísticas, entre ellas la publicada por la Agencia El Universal,³³⁸ resulta ser que sólo se dio un plazo adicional al desenlace inevitable, porque aún y cuando la Corte declarara que no existía una causa notoria y manifiesta para desechar tales demandas de amparo, se reconoce que a final de cuentas, cuando los jueces de amparo tengan que resolver, tendrán que pronunciarse por la negativa al no poder impugnarse ni formal ni materialmente las reformas a la Carta Magna.³³⁹

³³⁸ Agencia El Universal, *Cancelan Impugnaciones a la Constitución*, Diario Provincia, Sección B Nacional y el Mundo, Morelia, Michoacán, miércoles 3 de junio de 2009, p. 1B.

³³⁹ Véase anexo 3.

A pesar del variable y en ocasiones caprichoso criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, parece ser que la tendencia actual de los Ministros de la Corte, es la de declararse incompetentes para resolver asuntos en los que, bien en amparo, en acciones de inconstitucionalidad, o bien en controversias constitucionales, se pretenda declarar la inconstitucionalidad de una reforma al texto constitucional.

El argumento principal proviene de la idea de que la Suprema Corte de Justicia, Tribunal Constitucional en México, al formar parte de un poder constituido, encuentra su actuación limitada a las facultades expresamente establecidas por el texto constitucional, y por lo tanto, se encuentra imposibilitada para extender su competencia y resolver la problemática ahora planteada, es decir, declarar la inconstitucionalidad formal de una reforma, simple y sencillamente porque de hacerlo así, es decir de arrogarse competencias que no le fueron concedidas expresamente por el constituyente, entonces la Corte, principal defensora de la Ley Suprema, sería la primera en estar violentando el texto constitucional.

En este sentido se ha pronunciado varios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con motivo de los amparos promovidos en contra de las reformas constitucionales en materia electoral de 2007.

En efecto, durante la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 29 de septiembre de 2008, sesión de la cual ya hemos hecho referencia con anterioridad, se expresaron las siguientes opiniones.

El Ministro Valls Hernández, durante su primera intervención durante la sesión en comentario señaló:

(...) La Suprema Corte como parte integrante de un Poder constituido, debe ceñirse al ámbito competencial que la propia norma fundamental le ha establecido, por lo que *sólo*

*ante disposición constitucional expresa para conocer del procedimiento de reforma constitucional –vía amparo-, es que podría hacerlo. Concluyo, aún y cuando no desconozco que **sería deseable el control del procedimiento de reforma constitucional**, ello sólo podrá hacerse ante la prohibición (sic) expresa del texto constitucional y al no haber sido previsto por el Constituyente originario o permanente la posibilidad de ejercer dicho control a través de los medios establecidos para eso, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, no puede prorrogar la competencia constitucional que le ha sido expresamente conferido (...)*³⁴⁰

En este mismo sentido se manifestó también la Ministro Luna Ramos, al expresar:

(...) La pregunta es, ¿Interviene el Poder Judicial en estas reformas constitucionales, la Constitución le da participación al Poder Judicial de la Federación para determinar sobre la regularidad constitucional de las reformas constitucionales? ¡Yo creo que no! El artículo 135 claramente determina cómo se llevan a cabo y en ella se excluye por completo al Poder Judicial de la Federación. Se está estableciendo de manera específica la regularidad constitucional en primera instancia por el Congreso de la Unión, para determinar si se están dando o no las votaciones requeridas, y por otro lado, se está determinando la posibilidad de que la Comisión Permanente, o en un momento dado el propio Congreso de la Unión haga el cómputo de los votos de las Legislaturas de los Estados; pero de ninguna manera está estableciendo ingerencia alguna por lo que hace al Poder Judicial de la Federación (...)

³⁴¹

Finalmente, citaremos la opinión del Ministro Franco González Salas, en la que encontramos nuevamente la misma idea:

(...) La pregunta tercera es: ¿Si el Poder Reformador de Constitución es limitado, y si esa limitación implica que existen medios de control constitucional sobre los actos del Poder Constituyente permanente, revisor o reformados de la Constitución? Bueno, esta pregunta, ha estado contestada en mis argumentos anteriores, creo que es el Poder Constituyente, un Poder efectivamente autocontrolable y autorevisable, y creo que aquí hay un tema importante; *los límites formales también operan para los otros Poderes* y a mí me parece y lo he sostenido, que esta *Suprema Corte de Justicia, no puede prorrogar sus competencias por más plausible que resulte la argumentación para hacerlo; la Suprema Corte de Justicia como Órgano constituido y además dotado de sus competencias originalmente por el Poder Constituyente originario y posteriormente por el Poder Constituyente permanente, tiene que sujetarse y autocontrolarse frente a las competencias que expresamente se le han asignado.*

En mi opinión personal, no tiene esa competencia de revisión de la reforma constitucional, por más plausible, insisto, que pueda considerarse el revisar actos de la esfera del Poder Reformador de la Constitución (...)

³⁴²

³⁴⁰ Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la SCJN, *op. cit.*, nota 336, p.19.

³⁴¹ *Ibidem*, pp. 43-44.

³⁴² *Ibidem*, pp. 27-28.

Además de las anteriores argumentaciones dentro de esta sesión, y con motivo de la acción de inconstitucionalidad 168/2007, mediante la cual se impugnaban reformas a la Constitución, se formuló la siguiente tesis aislada, a través de la cual se corroboraron las ideas anteriores:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. AL NO SER LA VÍA PARA IMPUGNAR REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO TIENE COMPETENCIA PARA CONOCER DE ELLA.

A través de la acción de inconstitucionalidad sólo puede plantearse la no conformidad de "normas generales" en sentido estricto, esto es, de leyes federales o locales y tratados internacionales, mas no de cualquier otro tipo de normas generales, como podrían ser los reglamentos u otra normatividad que pudiera revestir las características de generalidad y abstracción, pues fue el propio Órgano Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el que limitó la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad a las leyes, o bien, a los tratados internacionales y, de ahí, la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su conocimiento, por lo que *como parte también de un poder constituido, el Poder Judicial de la Federación únicamente puede actuar dentro de los límites y en los supuestos que el texto constitucional lo establezca, sin que pueda llegar al extremo de ampliar su ámbito competencial o el objeto de un medio de control constitucional, so pretexto de salvaguardar la supremacía de la Constitución.* Así, es improcedente que el Alto Tribunal se avoque al conocimiento de una acción de inconstitucionalidad que conforme al texto constitucional no se estatuyó para impugnar reformas constitucionales, y a partir de ahí otorgue legitimación a entes que no cuentan con ella para ejercer dicha vía en su contra, lo que conllevaría, asimismo, una problemática mayor en cuanto a su sustanciación, pues el artículo 105, fracción II, constitucional, enuncia los entes legitimados para promoverla a partir del ámbito de aplicación de la norma general impugnada y, en otros supuestos, atendiendo a su ámbito material. En consecuencia, en relación con una acción de inconstitucionalidad promovida en esos términos, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el propio artículo 105, fracción II, constitucional, así como con los diversos 59 y 65 de la Ley Reglamentaria, toda vez que no es la vía para impugnar una reforma constitucional.

Acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007. Partidos Políticos Convergencia y Nueva Alianza. 26 de junio de 2008. Mayoría de siete votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

El Tribunal Pleno, el veintiséis de marzo en curso, aprobó, con el número VIII/2009, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de dos mil nueve.³⁴³

Estamos totalmente de acuerdo con este criterio, es decir, con la idea de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede ni debe, prorrogarse

³⁴³ Tesis P.VIII/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIX, abril de 2009, p. 1097.

competencia, para poder en un momento dado, conocer y resolver una reforma constitucional que formalmente resulte inconstitucional. Como ya quedó claramente establecido líneas atrás, en la actualidad ni la Constitución ni sus respectivas leyes reglamentarias dan competencia a la Corte para que a través del amparo, de las acciones de inconstitucionalidad, o de las controversias constitucionales, pueda resolver este tipo de cuestiones.

Existen además, varias jurisprudencias que a continuación transcribiremos, que establecen la improcedencia del amparo, de las acciones de inconstitucionalidad, de las controversias constitucionales, y de manera general de cualquier tipo de control jurisdiccional en materia de impugnaciones a las reformas constitucionales. Dichas jurisprudencias establecen:

DEMANDA DE AMPARO CONTRA LAS REFORMAS A LA CONSTITUCION FEDERAL. IMPROCEDENCIA DE LA.

Si en la demanda de amparo, se reclama la aprobación del decreto que reformó el artículo 27 constitucional, así como la ejecución que las nuevas autoridades agrarias den a tales enmiendas y el juez de Distrito la desecha con apoyo en la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el artículo 1o. ambos de la Ley de Amparo, su actuar es correcto; toda vez que en el artículo 103 de la Carta Magna, se hace una enumeración limitativa de los casos en que procede el juicio de amparo de donde se advierte que las reformas a los artículos de la propia Constitución, no están contempladas dentro de los supuestos de procedencia de juicio de garantías; por tanto, al ser este artículo limitativo y no enunciativo, debe considerarse que se actualiza en la especie la causal de improcedencia invocada.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEGUNDO CIRCUITO.

Improcedencia 20/92. Comité Particular Agrario del Poblado Doroteo Arango, Municipio de Culiacán, Sinaloa. 1o. de julio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Manuela Rodríguez Caravantes. Secretaria: Clara Zúñiga Vizcarra.

Improcedencia 29/92. Integrantes del Comité Particular Ejecutivo del Centro de Población "San Miguel Zapotitlán", Municipio de Ahome, Sinaloa. 13 de julio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Manuela Rodríguez Caravantes. Secretario: Federico García Millán.

Improcedencia 33/92. Nuevo Centro de Población "Dos de Octubre", Municipio de Navolato, Sinaloa. 12 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Eliseo Gustavo Araujo Arriaga. Secretario: Miguel Izaguirre Ojeda.

Improcedencia 28/92. Comisariado Ejidal Guadalupe Victoria, Municipio de Culiacán, Sinaloa. 19 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Manuela Rodríguez Caravantes. Secretaria: María Raquel Lomelí Tisnado.

Improcedencia 35/92. Comité Particular Ejecutivo del Poblado "Estación San Rafael", Municipio de Culiacán, Sinaloa. 19 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Eliseo Gustavo Araujo Arriaga. Secretaria: Enriqueta del Carmen Vega Rivera.³⁴⁴

Como se desprende de esta primera jurisprudencia, ya desde el año de 1992, el Poder Judicial Federal se había pronunciado en el sentido de señalar que era correcto que el juez de distrito desechara, con base en la causal de improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVIII de la Ley de Amparo, las demandas de amparo que se presentaran en contra de las reformas a los artículos de la Constitución.

Por otro lado, también en el caso de las acciones de inconstitucionalidad, encontramos jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declara su improcedencia en los casos de impugnación de reformas o adiciones a la Constitución:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE LA PROMOVIDA POR LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA MINORITARIA DE UNA LEGISLATURA LOCAL EN CONTRA DE REFORMAS O ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

De conformidad con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el proceso de reformas y adiciones a ésta se requiere que el Congreso de la Unión, por una mayoría calificada, apruebe las que fueron sujetas a su consideración y, hecho lo anterior, que sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados; sin embargo, la participación de éstas no implica que sean ellas, en forma exclusiva, las que aprueben y expidan la norma general, siendo este requisito al que se refiere el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, cuando señala que procede en contra de leyes expedidas por el propio órgano, mas no respecto de aquellas en las que sólo haya participado para su aprobación, conjuntamente con diversos órganos legislativos. En congruencia con lo anterior y de acuerdo con una interpretación armónica de los artículos 105, fracción II, inciso d), y 135 constitucionales, se infiere que las acciones de inconstitucionalidad promovidas en contra de reformas o adiciones a la propia Constitución por la representación parlamentaria minoritaria de una legislatura local, es improcedente, en virtud de que no fue esa legislatura quien en forma exclusiva expidió la norma general materia de impugnación.

Recurso de reclamación 592/2001-PL, deducido de la acción de inconstitucionalidad 33/2001. Diputados integrantes de la Sexagésima Octava Legislatura del Estado de Michoacán. 25 de febrero de 2002. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

³⁴⁴ Tesis XII.1o. J/5, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. 58, octubre de 1992, p. 63.

El Tribunal Pleno, el catorce de junio en curso, aprobó, con el número 66/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de junio de dos mil cinco.³⁴⁵

A pesar de que esta jurisprudencia se refiere sólo a una cuestión de legitimación para ejercitar dichas acciones, al señalarse que la representación parlamentaria minoritaria de una legislatura local es insuficiente para impugnar una reforma de esta naturaleza, al no haber sido esa legislatura quien en forma exclusiva expidió la norma motivo de impugnación, tal criterio deja fuera de toda posibilidad la impugnación de reformas a la ley fundamental, puesto que el párrafo segundo de la fracción II del artículo 105 constitucional, que es el encargado de establecer los sujetos legitimados para interponer este tipo de acciones, no establece en ninguno de sus incisos qué sujetos estarían legitimados para impugnar las reformas a la Constitución, por lo que insistimos queda fuera de toda posibilidad el ejercicio de estas acciones en el caso que nos ocupa.

En cuanto a las denominadas controversias constitucionales también encontramos una jurisprudencia emitida por el Pleno de la Corte, en la que se establece que, al ser la tutela de dichas controversias la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado y el principio de división de poderes, el procedimiento de reformas y adiciones constitucionales queda fuera de la materia objeto de protección de las mismas. Observemos:

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

De lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las diversas exposiciones de motivos y dictámenes relativos a las reformas a este precepto constitucional, se desprende que la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la propia Constitución, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales. De lo anterior deriva que el citado precepto constitucional no contempla dentro de los órganos, poderes o entidades que pueden ser parte dentro de una controversia constitucional, al Órgano Reformador de la

³⁴⁵ Tesis P./J. 66/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t.XXII, julio de 2005, p. 777.

Constitución previsto en el artículo 135 del mismo ordenamiento, pues no se trata de un órgano de igual naturaleza que aquellos en quienes se confían las funciones de gobierno; además de que se integra por órganos de carácter federal y locales, es a quien corresponde, en forma exclusiva, por así disponerlo la Constitución Federal, acordar las reformas y adiciones a ésta, y de ahí establecer las atribuciones y competencias de los órganos de gobierno, sin que tampoco, al referirse el citado artículo 105, fracción I, a "disposiciones generales" comprenda las normas constitucionales.

Controversia constitucional 82/2001. Ayuntamiento de San Pedro Quiatoní, Estado de Oaxaca. 6 de septiembre de 2002. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Eva Laura García Velasco.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy seis de septiembre en curso, aprobó, con el número 40/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de septiembre de dos mil dos.³⁴⁶

Finalmente, para reforzar la idea de que ninguno de los tres instrumentos de control constitucional que existen en México pueden ser utilizados para impugnar una reforma a la Constitución, invocamos la siguiente jurisprudencia del Pleno de la Corte, en la que de manera contundente se establece que el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional:

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.

Controversia constitucional 82/2001. Ayuntamiento de San Pedro Quiatoní, Estado de Oaxaca. 6 de septiembre de 2002. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Eva Laura García Velasco.

³⁴⁶ Tesis P./J. 40/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, septiembre de 2002, p. 997.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy seis de septiembre en curso, aprobó, con el número 39/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de septiembre de dos mil dos.³⁴⁷

A pesar de que como ya lo señalamos algunas líneas atrás, el argumento utilizado en esta jurisprudencia nos parece falaz, a final de cuentas más que el argumento, lo que a nosotros nos interesa es la afirmación categórica en el sentido de la imposibilidad de control jurisdiccional de las reformas a la Constitución.

Consideramos además pertinente realizar en este momento un breve estudio de los medios jurisdiccionales de control constitucional que existen en nuestro país, a efecto de estar en condiciones de dar nuestros propios argumentos en relación al porqué de su improcedencia en materia de reformas a la Ley Suprema.

Comenzaremos por analizar el recientemente reformado juicio de amparo. En efecto, hace apenas un par de semanas –el 6 de junio de 2011-, fue publicado el decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Federal. Estas reformas tuvieron por objeto, entre otros, el fortalecer a la Suprema Corte de Justicia en su papel de Tribunal Constitucional mediante la ampliación del objeto y supuestos de procedencia del juicio de amparo, sobretodo para otorgar una cobertura total de protección de los derechos humanos. De igual manera se facultó a la Corte para hacer declaratorias de inconstitucionalidad de normas generales, se creó la figura del amparo adhesivo y se limita el abuso de la suspensión del acto reclamado en virtud de la figura de la apariencia del buen derecho.

Evidentemente resultan plausibles dichas modificaciones constitucionales. Sin embargo, consideramos que dichas reformas resultan aún insuficientes en

³⁴⁷ Tesis P./J. 39/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, septiembre de 2002, p. 1136.

materia de control de constitucionalidad de las reformas constitucionales. Observemos.

En México, el juicio de amparo constituye la última instancia impugnativa de la mayor parte de los actos jurídicos de derecho público, ya sean jurisdiccionales, administrativos o legislativos, motivo por el cual, se considera que dicho instrumento jurídico tutela íntegramente el Estado de Derecho contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre y cuando estas infracciones se traduzcan en una afectación a los derechos fundamentales de un gobernado, de manera actual o inminente, personal y directa, o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Ahora bien, los supuestos de procedencia del juicio de amparo, los encontramos establecidos en el artículo 103 constitucional, en relación con el 107. Previo a su reforma dicho artículo establecía que el juicio de amparo era procedente:

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

Como se observa, en ninguna de las tres fracciones que comprendía este dispositivo constitucional, establecía que el amparo fuera procedente en contra de los actos de autoridad que reformen o adicionen la Constitución. En efecto, no podía pretender entenderse que el término *ley* utilizado en dicho artículo, correspondía a aquellas normas que tienen su origen en el procedimiento de reforma constitucional, ni tampoco que la voz *actos de autoridad* se refería a

aquellas que efectúan dicha reforma. En este sentido se pronunció la Corte al señalar:

En efecto, de la revisión del contenido total de la Constitución, se aprecia que siempre se distingue entre este ordenamiento, la Constitución, y las leyes ordinarias emanadas del Legislador federal o estatal; en todos los casos, el Constituyente o el Órgano reformador cuando aluden a la norma fundamental, utilizan el vocablo “Constitución o Ley fundamental”, en tanto que el término “ley” o su plural “leyes”, lo utilizan para referirse a normas secundarias.³⁴⁸

Ahora bien, con motivo de las reformas al artículo 103 constitucional, los supuestos de procedencia del juicio de amparo quedaron establecidos de la manera siguiente:

- I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;
- II. Por normas generales o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y
- III. Por normas generales o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Como puede observarse, uno de los cambios introducidos por la reforma constitucional consistió en la sustitución del vocablo *ley* por el de *normas generales*. Consideramos sin embargo, que seguirá resultando improcedente la impugnación de reformas constitucionales vía amparo, lo anterior, debido a que, a menos de que la Corte cambiara nuevamente sus criterios, creemos que ésta seguirá haciendo valer los argumentos arriba señalados, en el sentido de que por *normas generales*, el órgano reformador de la Constitución, alude a las leyes

³⁴⁸ Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la SCJN, *op.cit.*, nota 336, p. 18.

ordinarias emanadas del Legislador federal o estatal, y nunca a los dispositivos constitucionales reformados, pues cuando el mismo quiere referirse a la norma fundamental, nuevamente, de la revisión total de la Constitución, se apreciará que siempre utiliza el vocablo "Constitución o Ley fundamental", en tanto que por normas generales lo utiliza para referirse a normas secundarias.

Pero además, y para reforzar esta consideración, es decir, la de que en virtud del vocablo *normas generales* no podrá impugnarse una reforma constitucional, nuevamente invocaremos una de las tesis jurisprudenciales que ya establecimos líneas atrás, en la que la Suprema Corte de Justicia reconoce que a través del vocablo *normas generales* no podía impugnarse una reforma constitucional. Observemos con atención (las negritas son nuestras):

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. AL NO SER LA VÍA PARA IMPUGNAR REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO TIENE COMPETENCIA PARA CONOCER DE ELLA.

A través de la acción de inconstitucionalidad sólo puede plantearse la no conformidad de "**normas generales**" en sentido estricto, esto es, de **leyes federales o locales y tratados internacionales, mas no de cualquier otro tipo de normas generales**, como podrían ser los reglamentos u otra normatividad que pudiera revestir las características de generalidad y abstracción, pues fue el propio Órgano Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el que limitó la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad a las leyes, o bien, a los tratados internacionales y, de ahí, la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su conocimiento, por lo que como parte también de un poder constituido, el Poder Judicial de la Federación únicamente puede actuar dentro de los límites y en los supuestos que el texto constitucional lo establezca, sin que pueda llegar al extremo de ampliar su ámbito competencial o el objeto de un medio de control constitucional, so pretexto de salvaguardar la supremacía de la Constitución. Así, **es improcedente que el Alto Tribunal se avoque al conocimiento de una acción de inconstitucionalidad que conforme al texto constitucional no se estatuyó para impugnar reformas constitucionales**, y a partir de ahí otorgue legitimación a entes que no cuentan con ella para ejercer dicha vía en su contra, lo que conllevaría, asimismo, una problemática mayor en cuanto a su sustanciación, pues el artículo 105, fracción II, constitucional, enuncia los entes legitimados para promoverla a partir del ámbito de aplicación de la norma general impugnada y, en otros supuestos, atendiendo a su ámbito material. En consecuencia, en relación con una acción de inconstitucionalidad promovida en esos términos, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el propio artículo 105, fracción II, constitucional, así como con los diversos 59 y 65 de la Ley Reglamentaria, toda vez que no es la vía para impugnar una reforma constitucional.

Acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007. Partidos Políticos Convergencia y Nueva Alianza. 26 de junio de 2008. Mayoría de siete votos. Disidentes:

Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

El Tribunal Pleno, el veintiséis de marzo en curso, aprobó, con el número VIII/2009, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de dos mil nueve.³⁴⁹

Derivado de las consideraciones anteriores, es que pensamos que mientras no se establezca de manera expresa que el amparo es procedente en los casos de la impugnación formal de una reforma constitucional la Corte podrá, en el mejor de los casos, seguir invocando los anteriores argumentos para declarar la improcedencia del amparo en tratándose de impugnaciones a las reformas a la Constitución y, en el peor de los casos, seguir variando errática y caprichosamente su criterio en este tipo de controversias.

Ahora bien, por lo que ve a la acción de inconstitucionalidad, ésta ha sido considerada como el procedimiento abstracto de control que se demanda ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta resuelva sobre la posible contradicción de una norma general o un tratado internacional y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su integridad y, en su caso, declare la invalidez total o parcial de aquéllos, a fin de garantizar la certeza del orden jurídico nacional.³⁵⁰

Este medio de control constitucional del régimen jurídico mexicano, se encuentra previsto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de acuerdo a lo ahí estipulado, tiene por objeto determinar si una disposición de legislación ordinaria, sea federal o local, es contraria a alguna disposición constitucional.

De acuerdo con la redacción actual de este dispositivo constitucional, resulta muy claro que dichas acciones no pueden ser procedentes en los casos de

³⁴⁹ Tesis P.VIII/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIX, abril de 2009, p. 1097.

³⁵⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*, 2ª ed., México, SCJN, 2004, p. 22.

reformas a la Constitución, lo anterior en atención a que como ya lo señalamos con anterioridad, el objeto de las mismas es determinar si una norma general en estricto sentido, es decir una ley ordinaria, es contraria a la Constitución; y resulta que el producto de la reforma constitucional de ninguna manera forma parte de la legislación ordinaria, ni federal ni local, sino que el mismo forma parte ya de la Constitución. De ahí que, tal y como se establecieron las acciones de inconstitucionalidad en la Constitución, hoy en día tampoco debe declararse procedente la misma para impugnar el procedimiento de reforma constitucional.

Finalmente, el último instrumento que nos queda por estudiar, son las denominadas controversias constitucionales previstas en la fracción I del artículo 105 constitucional. Éstas consisten en el juicio que permite resolver un conflicto de invasión de competencias entre los distintos ámbitos federales o entre los distintos poderes de cada uno de aquéllos.

Se dice por tanto que la controversia constitucional es un juicio de única instancia que, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, plantean la Federación, un Estado, el Distrito Federal o un Municipio, para demandar la reparación de un agravio producido por una norma general o un acto que, en ejercicio excesivo de sus atribuciones constitucionales, fue responsabilidad de alguno de los órganos de gobierno citados, lo que conculca el federalismo, transgrede el reparto de competencias consagrado en la Constitución y daña la soberanía popular.³⁵¹

Con motivo de las notas esenciales de las controversias constitucionales que acabamos de detallar, resulta evidente que la Constitución Federal tampoco establece la procedencia de las controversias constitucionales en los casos de impugnación de una reforma constitucional, además de que de acuerdo a la naturaleza y objeto de las mismas, que es el de resolver conflictos

³⁵¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *¿Qué son las controversias constitucionales?*, 2ª ed., México, SCJN, 2004, p. 24.

competenciales, no resultarían el instrumento jurídico adecuado para impugnar las reformas o adiciones a la Constitución.

Así pues, una vez agotado el estudio de los diversos instrumentos jurisdiccionales de control de constitucionalidad que existen en nuestro país, llegamos a la conclusión de que, para la impugnación de una reforma constitucional, en la actualidad, en nuestro país, no existe un instrumento jurídico a través del cual se pudieran combatir las irregularidades cometidas durante los procedimientos de reforma constitucional.

4.1.1.2. Posibles soluciones: El juicio de amparo y la acción de inconstitucionalidad. De acuerdo a lo establecido en el apartado anterior, es decir, a que actualmente todos los medios jurisdiccionales de control constitucional que existen, son improcedentes para combatir una reforma que formalmente sea inconstitucional, resulta evidente la necesidad de establecer un medio de defensa que se pueda hacer valer en estos casos, es decir, en contra de las reformas a la Constitución que formalmente resulten ser inconstitucionales. Lo anterior en atención a la importancia del tema que se trata, pues recordemos que lo que está en juego en un momento dado, lo es el propio texto de nuestra Ley Fundamental, su legitimidad, su eficacia normativa y sus principios de supremacía y rigidez.

Como ya lo señalamos a lo largo del desarrollo de nuestra investigación, una reforma constitucional puede ser formalmente inconstitucional cuando la misma es el resultado de un procedimiento de reforma que no cumplió los extremos establecidos por el artículo 135 constitucional, y por lo tanto, jugando un poco con los términos y las palabras, podríamos hablar de la posible *inconstitucionalidad formal de una reforma constitucional*. En efecto, parece tratarse de un juego de palabras, pero si prestamos atención nos daremos cuenta de que en realidad dicho enunciado no hace más que reflejar la realidad; que sí es posible que exista una reforma a la constitución que sea formalmente inconstitucional.

Por lo tanto, al existir tal posibilidad, es decir, la inconstitucionalidad de una reforma a la Constitución por no observarse cabalmente el procedimiento al efecto establecido, de ahí deriva precisamente la necesidad de que exista un medio de defensa legal que pueda hacerse valer en estos casos, motivo por el cual mediante la presente investigación se está proponiendo, dotar de facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que, ya sea que a través del juicio de amparo o de las acciones de inconstitucionalidad pueda conocer de asuntos en los que se impugnen las reformas a la Constitución que se consideren formalmente inconstitucionales.

La propuesta anterior, es decir la de que el medio o medios a través de los cuales se pudiera combatir una reforma constitucional, lo sean el juicio de amparo y las acciones de inconstitucionalidad, resulta en atención a las características del amparo y de las acciones de inconstitucionalidad puesto que, en nuestra opinión son, de entre los medios de control de constitucionalidad que existen en nuestro país, los que resultan más idóneos para poder combatir las irregularidades que se presentasen en los procedimientos de reforma constitucional.

Hemos de señalar que esta propuesta que ahora planteamos, no es nuestra propuesta original, pues la misma fue corregida con motivo de las reformas constitucionales en materia de amparo que comentamos en el apartado anterior. En efecto, la propuesta original que se había planteado al iniciar la presente investigación establecía que en atención a su naturaleza, objeto y notas esenciales, eran las acciones de inconstitucionalidad, y no el amparo ni las controversias constitucionales, el instrumento jurídico adecuado para combatir una reforma constitucional que formalmente resultara inconstitucional.

En relación con el juicio de amparo, la propuesta original planteaba como inconveniente el hecho de que del análisis de las notas esenciales del mismo,³⁵² y de manera particular la de los efectos relativos que tenían sus resoluciones, se podía inferir un buen razonamiento del porque no resultaba viable hacer del juicio de amparo el instrumento jurídico para el control de las reformas constitucionales.

En efecto, el principio de relatividad que regía las sentencias de amparo hasta antes de las reformas en comento, se manifestaba en que los efectos de las mismas lo eran únicamente para las partes del juicio de amparo, por lo que previa a la reforma constitucional del juicio de garantías, si se admitía la posibilidad de que una reforma constitucional pudiera haber sido impugnada a través del amparo, las consecuencias jurídicas, políticas y sociales hubiesen sido terribles, puesto que en caso de proceder la acción de amparo, sus efectos hubieran tenido eficacia exclusivamente para el gobernado que hubiere tenido el carácter de agraviado en la demanda de amparo, lo cual habría traído como consecuencia la aplicación de dos Constituciones diferentes, una para los que hubiesen comparecido como quejosos en amparo, y otra para el resto de los gobernados que no hubieren impugnado la reforma a través de esta vía, situación que resultaba inaceptable tratándose de la Ley Fundamental y que resultaba además contraria al principio de supremacía constitucional.

Sin embargo, con motivo de la multicitada reforma constitucional en materia de amparo, en la actualidad ya existe la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda realizar declaratorias generales de

³⁵² Se trata de un instrumento jurídico del cual conocen los órganos jurisdiccionales federales, cuya promoción incumbe de manera exclusiva al gobernado que ha sufrido o teme sufrir inminentemente un agravio en su esfera jurídica, por cualquier acto de autoridad que estime inconstitucional, ya sea porque contravenga alguna garantía individual, o infrinja la garantía de legalidad. Además, el amparo como lo hemos señalado es un juicio, es decir, un proceso en el que el órgano de control debe decidir sobre la controversia jurídica que se le presenta, la cual consiste en si el acto de autoridad que se impugna es o no violatorio de la Constitución, controversia que se suscita siempre entre el gobernado que resulta agraviado por dicho acto y la autoridad del Estado del que éste emana. Finalmente otra de las características esenciales del juicio de amparo, consiste en que las sentencias que se dictan dentro del juicio, únicamente tienen eficacia en el caso concreto de que se trate.

inconstitucionalidad a través del juicio de amparo, motivo por el cual queda destruido el inconveniente principal del porqué el amparo no resultaba el medio idóneo para combatir las reformas constitucionales que formalmente fueran inconstitucionales.

En efecto, de acuerdo a lo establecido en el DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el día 6 junio de 2011 en el *Diario Oficial de la Federación*, actualmente el artículo 107 constitucional, fracción II, párrafos segundo y tercero establece:

Quando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Quando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

Como resultado de lo anterior, es que queda pues salvado el inconveniente principal que en su momento señalamos como argumento del porque el amparo no debía ser considerado como la posible solución al problema planteado, es decir, al de la imposibilidad de control de una reforma constitucional que formalmente fuere inconstitucional. De manera que, al haberse establecido la posibilidad de que la Corte, a través del amparo, haga declaratorias de inconstitucionalidad, cambiamos totalmente nuestra opinión en relación a este medio de control de constitucionalidad, y redireccionamos nuestra propuesta en el sentido de que debe otorgarse facultad expresa a la Corte, para que el juicio de amparo pueda también ser procedente en caso de impugnaciones formales a la reforma constitucional.

Ahora bien, por lo que respecta a las acciones de inconstitucionalidad, y a pesar de que la improcedencia de este instrumento en los casos de impugnación de reformas a la Constitución es muy clara, expondremos también sus características, para tratar de demostrar la conveniencia de otorgar competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que a través de las mismas pudieran resolverse este tipo de controversias.

De inicio señalaremos que las acciones de inconstitucionalidad se promueven para alegar la posible contradicción entre la norma impugnada y la Ley Fundamental. Estas acciones suponen una solicitud para que mediante el procedimiento establecido por la Constitución y la ley reglamentaria, la Suprema Corte de Justicia analice en abstracto³⁵³ la constitucionalidad de una norma; son procedentes sólo por lo que respecta de normas generales y, su *sentencia tendrá efectos generales* siempre que sea aprobada por lo menos por ocho Ministros.

Del análisis de las características de la acción de inconstitucionalidad podemos concluir que, a pesar de que actualmente su regulación constitucional y legal no permite hacerlas valer en los casos de impugnación de reformas o adiciones constitucionales, resultaría deseable que las mismas fueran habilitadas para tener procedencia en estos supuestos, es decir en los casos de impugnación de reformas o adiciones constitucionales, pues en atención a su naturaleza y a que sus sentencias gozan de efectos *erga omnes* o generales, resultan ser también un medio jurídico idóneo para combatir las reformas constitucionales que al no apearse al procedimiento constitucional establecido, resultasen inconstitucionales.

Ahora bien, uno de los mayores beneficios que otorga esta doble propuesta, lo encontramos en la doble legitimación procesal que resultaría para la impugnación de reformas constitucionales que sean formalmente

³⁵³ Analizar en abstracto una ley supone determinar si la misma está viciada de inconstitucionalidad sin que previamente haya agraviado a algún particular.

inconstitucionales. En efecto, uno de los mayores inconvenientes que resultaban de nuestra propuesta inicial, es decir, la de que fuese sólo a través de las acciones de inconstitucionalidad como pudieran combatirse las reformas constitucionales que no observaran el procedimiento respectivo, lo era el relativo a que los gobernados no podrían ejercitar directamente dichas acciones al carecer de legitimación activa.

Consideramos que, en caso de prosperar nuestra doble propuesta, en virtud del juicio de amparo cualquier gobernado estaría legitimado para impugnar una reforma constitucional que considere formalmente inconstitucional, con lo cual queda salvado el inconveniente que se tenía al tener como propuesta única a las acciones de inconstitucionalidad, considerada por algunos como el amparo de los poderosos, en virtud de que como ya lo señalamos los ciudadanos quedan sin legitimación para ejercerlas pues dicha legitimación se encuentra reservada a los miembros de las legislaturas federal, locales y del Distrito Federal, así como al Procurador General de la República, a los partidos políticos y a las Comisiones Nacional y Estatales de Derechos Humanos. Así que de darse procedencia tanto al juicio de amparo como a las acciones de inconstitucionalidad para impugnar reformas constitucionales, es que señalamos que surgiría una doble legitimación procesal; una que podría ser ejercida por cualquier ciudadano en virtud del juicio de amparo, y la otra para cualquiera de los sujetos establecidos en el artículo 105 fracción II párrafo segundo del pacto federal.

Así, en atención a las consideraciones hasta aquí apuntadas, es que se concluye que son tanto el juicio de amparo, como las acciones de inconstitucionalidad, los instrumentos jurídicos idóneos a través de los cuales se deberían combatir las irregularidades cometidas en los procedimientos de reforma constitucional.

A pesar de lo anterior, existen algunas formuladas en relación con algunas de las características del amparo y de las acciones de inconstitucionalidad, críticas

que, con la finalidad de ser lo más objetivo posible, consideramos conveniente traerlas a estudio, para poder emitir una opinión propia al respecto.

Por lo que ve al juicio de amparo, se señala que son muchos filtros los que deben pasarse para que la Suprema Corte pueda hacer declaraciones generales respecto de normas que se consideren inconstitucionales; primero, que sea una jurisprudencia reiterada, segunda que provenga de juicios de amparos indirectos; y tercero, que el Pleno de la Corte en una mayoría calificada de ocho votos apruebe la declaración de inconstitucionalidad. En relación a las dos primeras críticas desde nuestro particular punto de vista no le vemos mayor inconveniente, sin embargo en relación a la tercera, es decir, a la necesidad de una mayoría calificada que apruebe la declaración de inconstitucionalidad, si consideramos conveniente hacer algunos comentarios, que son válidos de igual manera respecto de las acciones de inconstitucionalidad, pues también en su caso se requiere de esta misma mayoría calificada del voto favorable de ocho Ministros para poder hacer una declaratoria de inconstitucionalidad.

En efecto, para que una norma impugnada, ya sea a través de amparo o de acción de inconstitucionalidad, pueda ser declarada inválida, se requiere del voto favorable de cuando menos ocho de los once Ministros, lo que puede llevar a la sociedad a cuestionarse en relación a la legitimidad que debe darse a una ley que fue considerada inconstitucional por siete votos contra cuatro por la Suprema Corte, pero que, a pesar de esto queda subsistente por no haber reunido los ocho votos necesarios.³⁵⁴ En el caso que nos ocupa, y de lograrse nuestra propuesta, es decir que una reforma a la Constitución pueda impugnarse por cuestiones de forma a través de el amparo o de la acción de inconstitucionalidad, también cabría la posibilidad de cuestionar la legitimidad de dicha reforma que en un momento dado, en consideración de siete Ministros fuera inconstitucional, pero que sin embargo subsistiera por existir cuatro opiniones que no lo consideraran así.

³⁵⁴ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 24, p.158.

Pero además, consideramos que es muy difícil que una declaratoria de inconstitucionalidad, ya sea en amparo o en acción de inconstitucionalidad, pueda alcanzar la mayoría calificada de ocho Ministros, debido a que lamentablemente en muchas ocasiones quienes ocupan el lugar de Ministros de la Corte, en lugar de defender los principios de la justicia, parecen defender y representar los intereses de sus partidos, de las cúpulas políticas partidistas que los pusieron en el lugar de Ministros y por lo tanto, resulta muy difícil poder lograr dicha mayoría calificada.

Es por esto, que se ha propuesto que la mayoría de votos requerida en las resoluciones de las acciones de inconstitucionalidad y en las de amparo que tengan por objeto hacer declaraciones generales de inconstitucionalidad, sea la de una mayoría simple de votos de los Ministros de la Suprema Corte.³⁵⁵

Ahora bien, por lo que toca a las acciones de inconstitucionalidad en particular, la primera crítica con la que nos encontramos, se refiere al carácter *a posteriori* de control de constitucionalidad que se le ha conferido a las acciones de inconstitucionalidad en nuestro país. En efecto, recordemos que de acuerdo con la doctrina, las acciones de inconstitucionalidad pueden promoverse *a priori* o bien *a posteriori*. En el primer caso, se promueve la acción durante el procedimiento de discusión y aprobación de la norma impugnada, antes de que se promulgue y se publique. En el segundo caso, éstas sólo podrán promoverse una vez que las normas que se pretenden impugnar, hayan sido promulgadas y aplicadas.

En el caso particular que nos ocupa, que es el de la posible inconstitucionalidad de una reforma constitucional en virtud de vicios en el procedimiento, creemos que no resulta viable la idea de que la acción de inconstitucionalidad pudiera hacerse valer de manera *a priori*, es decir durante el procedimiento de reforma constitucional, en virtud de que lo que se trataría de determinar en estos casos es, si el procedimiento en su totalidad se apegó a los

³⁵⁵ *Ibidem*, p. 159.

extremos señalados por el artículo 135 constitucional, y es lógico que esto no podrá determinarse sino hasta una vez agotado el mismo. De tal manera, que no es factible pretender que el control formal de una reforma constitucional se realice de manera *a priori*, sino que necesariamente debe ser *a posteriori*.

Otras de las críticas que se han formulado en atención a las acciones de inconstitucionalidad en México, tienen relación directa con los sujetos legitimados para ejercerlas. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea;
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro; y,
- g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.³⁵⁶

Se señala pues, que uno de los problemas actuales de la acción de inconstitucionalidad se refiere a que la legitimación otorgada por la Constitución

³⁵⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

para ejercitarla resulta insuficiente, de antemano señalaremos que, nuestra propuesta iría encaminada a que se legitimara tanto a los miembros del Congreso de la Unión, como a las propias Legislaturas de los Estados, para que en un momento dado pudieran ser sujetos activos en las acciones de inconstitucionalidad que tuvieran como fin impugnar el procedimiento de reforma constitucional.

Se alude de igual forma, a que otro de los problemas actuales de las acciones de inconstitucionalidad consiste en que algunos juristas consideran muy alto el requerimiento del 33% de legisladores para poder ejercerlas.³⁵⁷ En realidad, consideramos que en el caso que nos ocupa, que lo es pues el de la impugnación formal de las reformas constitucionales, no es muy elevado el porcentaje requerido, aún y cuando tampoco estaríamos en desacuerdo en que dicho porcentaje se redujera tal vez hasta en un 20% de legisladores requeridos.

En atención a todo lo que hasta este momento se ha analizado, resulta que sería conveniente realizar una adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se estableciera que en los casos en que se considerara que se hubieran cometido violaciones al procedimiento de reforma constitucional, fuera procedente ejercitar bien el juicio de amparo o bien una acción de inconstitucionalidad para combatir dicha irregularidad.

La adición en comento debería de realizarse no al artículo 135 del pacto federal que es el que establece de manera expresa el procedimiento de reforma constitucional, sino que, en la opinión de la autora de esta investigación, la adición debería realizarse tanto al artículo 103 constitucional, como a la fracción II del artículo 105 constitucional. Estas adiciones tendrían como finalidad establecer de manera expresa la procedencia del juicio de amparo y de las acciones de inconstitucionalidad para la impugnación de las reformas constitucionales que se

³⁵⁷ Inclusive, durante el proceso de reforma constitucional de 1994 al estarse discutiendo y analizando el establecimiento de las acciones de inconstitucionalidad, hubo varias opiniones a favor de reducir el porcentaje propuesto para ejercitar dichas acciones. Véase Ramos Quiroz, Francisco, *op. cit.*, nota 116, p.149.

consideren formalmente inconstitucionales; y además en el caso del 105 constitucional fracción segunda, para que se diera legitimación a los miembros del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados para poder impugnar este tipo de reformas a la Constitución que se consideren formalmente inconstitucionales.

Lo anterior, en atención a que resulta inexcusable que dentro del sistema jurídico mexicano no exista un instrumento jurídico que sirva como medio de defensa para combatir las irregularidades que se cometan en los procedimientos de reforma constitucional, pues resulta que el tema de las reformas constitucionales y el de su posible inconstitucionalidad, es un tema trascendental, puesto que como ya lo indicamos existe la posibilidad latente de que en dichos procedimientos se cometan irregularidades, mismas que trascenderán ni más ni menos que a nuestra máxima ley, nuestra Constitución Federal, motivo por el cual resulta de gran preocupación que actualmente no exista una solución jurídica al problema que a lo largo de la presente investigación se ha planteado.

Una vez que en nuestro país se lleven a cabo las reformas necesarias que hemos comentado, podríamos reforzar aún más el neoconstitucionalismo, así como de igual forma las garantías de seguridad y certeza jurídica que la propia Constitución Federal establece.

Lo anterior, ya que al existir un instrumento jurídico de control de constitucionalidad que se pueda hacer valer en los casos de inconstitucionalidad formal de las reformas a la Constitución, estaremos ante un panorama en el que, se estará consolidando la constitucionalidad de las reformas constitucionales, y por consecuencia, estaremos pues consolidando y fortaleciendo nuestra propia Ley Fundamental, su legitimación, su eficacia normativa, así como los principios de supremacía y rigidez constitucional.

4.1.2. La inconstitucionalidad material, sustancial o de fondo

Es momento ahora de analizar el tema de la inconstitucionalidad material, sustancial o de fondo de una reforma al texto constitucional. Para tal efecto, es necesario recordar que, durante el desarrollo del capítulo segundo de nuestra investigación, al analizar el tema de la problemática y cuestiones discutidas del procedimiento de reforma constitucional, estudiamos la problemática relativa a los límites de la reforma constitucional.

En aquel entonces establecimos que una de las varias clasificaciones que se han realizado en relación a los límites de la reforma constitucional, era la que los clasificaba en temporales, circunstanciales y sustanciales. Señalamos que los límites sustanciales también eran llamados materiales, y que se referían a aquellos límites que daban lugar a las denominadas cláusulas *intangibles* o *pétreas* en una Constitución, y que se inspiraban en que hay una parte sustancial de la Constitución que no puede tocarse.³⁵⁸

Otra de las clasificaciones que estudiamos en ese momento, se refería a la existencia de límites heterónomos y autónomos, siendo éstos últimos, los que están establecidos en el propio texto constitucional, y los cuáles a su vez podían sub clasificarse en explícitos e implícitos. Dijimos, que los límites autónomos explícitos también llamados cláusulas de *intangibilidad*, eran los que expresamente son establecidos en el texto constitucional por el propio poder constituyente originario, mientras que los límites autónomos implícitos, eran los que aún y cuando no eran establecidos expresamente por la Constitución, sí podían deducirse de la misma.³⁵⁹

Sólo por citar algunos ejemplos de las diversas Constituciones del mundo que han establecido este tipo de límites sustanciales o materiales para las reformas al texto constitucional, citaremos los siguientes.

³⁵⁸Véase p. 106.

³⁵⁹ *Idem.*

La Constitución de la República Italiana de 1947, la cual en su título VI, sección segunda denominada Revisión de la Constitución, Leyes constitucionales, artículo 39, establece que no podrá ser objeto de revisión constitucional la forma republicana.³⁶⁰

Por su parte la Constitución de Portugal de 1976, en su Cuarta Parte, denominada De la garantía y la revisión de la Constitución, Título II, De la revisión constitucional, artículo 290 establece:

Artículo 290.

De los límites materiales de la revisión

Las leyes de revisión constitucional tendrán que respetar:

- a) la independencia nacional y la unidad del Estado;
- b) la forma republicana de gobierno;
- c) la separación de las Iglesias y el Estado;
- d) los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos;
- e) los derechos de los trabajadores, de las comisiones de trabajadores y de las asociaciones sindicales;
- f) el principio de apropiación colectiva de los medios principales de producción y de los sueldos, así como de los recursos naturales, y la eliminación de los monopolios y de los latifundios;
- g) la planificación democrática de la economía;
- h) el sufragio universal, directo, secreto y periódico en la designación de los titulares electivos de los órganos de soberanía, de las regiones autónomas y de la administración local, así como el sistema de representación proporcional;
- i) el pluralismo de expresión y organización política, incluyendo los partidos políticos, y el derecho a la oposición democrática;
- j) la participación de las organizaciones populares básicas en el ejercicio de la administración local;
- l) (sic) la separación de la interdependencia de los órganos de soberanía;

³⁶⁰ Constitución de la República Italiana de 1947.

- m) el control de la constitucionalidad por acción o por omisión de normas jurídicas;
- n) la independencia de los Tribunales;
- o) la autonomía de las entidades locales autónomas;
- p) la autonomía político-administrativa de los archipiélagos de las Azores y las Madeira.³⁶¹

Otro buen ejemplo lo encontramos en la Constitución Brasileña de 1988, en la sub sección II denominada De la Enmienda de la Constitución, en su artículo 60, punto III.4. establece que no será objeto de deliberación la propuesta de enmienda tendiente a abolir la forma federal del Estado; el voto directo, secreto, universal y periódico; la separación de los poderes y, los derechos y garantías individuales.

En el caso de la Constitución Alemana de 1949, su artículo 20 establece la decisión del constituyente de establecerse como un Estado federal, mientras que su artículo 79.3 señala de manera expresa que dicho artículo 20 es irreformable por el poder revisor de la Constitución.

Así las cosas, resulta que una reforma constitucional es material o sustancialmente inconstitucional, en aquellos casos en los que con motivo de la misma no se respetaron los citados límites sustanciales o autónomos, tanto explícitos como implícitos, es decir que la reforma haya hecho caso omiso de las posibles cláusulas pétreas o de intangibilidad establecidas por la propia Constitución como las que acabamos de ejemplificar, o bien, que la reforma modifique algún precepto constitucional que implícitamente esté prohibido modificar.

4.1.2.1. Su inexistencia en la democracia representativa. Es momento de realizar el análisis correspondiente, que nos lleva a afirmar, que la inconstitucionalidad material, sustancial o de fondo de una reforma a la Constitución, es inexistente, dentro de aquellos países en donde, como en el

³⁶¹ Constitución de Portugal de 1976.

nuestro, el ejercicio del poder soberano se da a través de la democracia representativa, y que además, como en nuestro caso también, el poder constituyente originario no estableció expresamente ningún tipo de límite material o sustancial al poder revisor o reformador de la Constitución.

Para tal efecto, resulta necesario nuevamente recordar en qué consiste la democracia representativa, cuestión que fue analizada durante el desarrollo del capítulo primero de nuestra investigación.

Señalamos en aquel entonces que la democracia es el gobierno de todos para beneficio de todos; pero que sin embargo, en las grandes colectividades modernas, resultaba materialmente imposible que todos participaran en las funciones de gobierno. De ahí, que en algún momento surgió la necesidad de que el pueblo nombrara a sus representantes que son los que se encargarían de gobernarlo.

En México, el artículo 40 del pacto federal establece que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, de ahí pues que se considera que en nuestro país el ejercicio de la soberanía es a través de la democracia representativa.

Por otro lado, del análisis minucioso del texto de la Ley Suprema, se desprende que el constituyente originario de 1917 no dejó establecido ningún tipo de límite material o sustancial de manera expresa al órgano reformador o revisor de la Constitución, es decir, que en nuestra Constitución vigente no existen las denominadas cláusulas pétreas o de intangibilidad.³⁶²

³⁶² Como sí aconteció por ejemplo en el caso de nuestra Constitución de 1824, la cual en su artículo 171, estableció límites sustanciales a la reforma constitucional; pues establecía que jamás podrían reformarse los artículos que establecían la libertad de independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de poderes supremos de los estados. Véase Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, nota 23, p. 695.

Ahora bien, con relación a la existencia o no, de límites materiales implícitos dentro de nuestro texto constitucional, esta ha sido una de las cuestiones más discutidas por los doctrinarios en las últimas décadas. Por un lado encontramos juristas que opinan que dichos límites sí existen y que deben considerarse como tales aquellas cuestiones que componen el núcleo fundamental de la Constitución, que han sido denominadas como las decisiones políticas fundamentales, es decir; cuestiones en torno a la soberanía popular, derechos fundamentales, la cláusula democrática, el principio de la división de poderes, entre otras; cuestiones todas éstas que definen la identidad y continuidad del Estado y que por tanto deben considerarse inmodificables.

Sin embargo, en nuestra opinión, y en opinión de algunos otros doctrinarios, consideramos que en realidad, en México, no existen dichos límites implícitos, y que por tanto, al no existir tampoco los explícitos, el órgano reformador de la ley suprema, podría en cualquier momento, de manera legal y constitucional, siempre y cuando observe el procedimiento establecido en el artículo 135, realizar cualquier reforma a cualquier precepto del pacto federal, siempre bajo el escudo del ejercicio de la democracia representativa.

En efecto, ya que el pueblo titular originario de la soberanía está representado en el órgano reformador, y ya que la Constitución no establece límites expresos, cualquier precepto puede ser modificado por vía de adición o de reforma constitucional, inclusive, insistimos las denominadas decisiones políticas fundamentales.

Por ejemplo, una de las llamadas decisiones políticas fundamentales, que según muchos no puede ser susceptible de reforma, lo es la forma de gobierno. Sin embargo, si leemos con atención el artículo 39 constitucional, nos encontraremos con que el mismo establece que *el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno*, por lo que

parece errónea la opinión de quienes señalan que no es factible modificar la forma de gobierno.

El anterior razonamiento adquiere fuerza si consideramos además, que nuestra Carta Magna no establece preceptos en los que expresamente prohíba modificar ciertos artículos de la Constitución, es decir pues, que no existen las cláusulas de intangibilidad como sucede en otros países. Además de que, como límites no podemos admitir más que aquellos que expresamente establece la Constitución, pues cualquier otro que se dedujera por interpretación implicaría el ejercicio de una facultad *constituyente* por un órgano no competente.³⁶³

Muchos han querido ver en este artículo 39, el derecho del pueblo a la revolución, percepción que nos parece errónea.

El significado del derecho establecido en el artículo 39, que se refiere al derecho del pueblo a cambiar su forma de gobierno, no es un derecho a la revolución o una legitimación para la modificación extraconstitucional de la misma, *sino el reconocimiento de la ausencia de limitaciones y una remisión al artículo 135 constitucional.*³⁶⁴

Pero aún y cuando existieran dichas cláusulas pétreas o intangibles como sucede en otros países del mundo, ya con anterioridad nos habíamos manifestado en contra de la existencia y operatividad de las mismas, ya que dichas manifestaciones, es decir, las cláusulas de intangibilidad, equivalen a considerar que los preceptos constitucionales en ellas contenidos, son eternos y superiores a la voluntad del pueblo soberano; lo cual resulta a todas luces ilógico, pues recordemos que una Constitución debe reflejar el ser y el querer ser de un pueblo, y por tanto debe ser susceptible de evolucionar e irse adecuando a las necesidades e idiosincrasia del pueblo, pues como ya también se ha señalado, el constituyente de hoy no puede condicionar la actividad del constituyente del futuro.

³⁶³ Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, nota 112, p. 318.

³⁶⁴ *Ibidem*, p. 317.

Existen sin embargo, opiniones que eximen de la potestad del órgano revisor o reformador ciertos preceptos. No porque se considere que los mismos han de ser inmutables, sino porque consideran que su derogación o reforma incumben de manera exclusiva al poder constituyente del pueblo.

El problema radica en que en el derecho constitucional mexicano no se ha dado una respuesta clara a la forma en la que el pueblo mexicano, titular de la soberanía, podría alterar o modificar las llamadas decisiones políticas fundamentales. Efectivamente, resulta que en nuestro país, al no existir las figuras de democracia participativa como lo son el plebiscito o el referéndum, el pueblo no tiene autoridad directa para participar en esta toma de decisiones, pero resulta también que sus órganos de representación, es decir, los poderes constituidos, tampoco tienen facultad expresa para convocar a un congreso constituyente en el que se pudiera discutir la modificación de estos preceptos básicos.

Lo anterior nos lleva a plantearnos el siguiente dilema: o las decisiones políticas fundamentales son inmutables, o bien, para modificarlas es necesario salirse de la Constitución. El primer planteamiento, como ya lo señalamos anteriormente, no puede admitirse por las razones ya también expuestas. El segundo argumento tampoco puede sostenerse desde el punto de vista del derecho constitucional ni del estado de derecho.

Para resolver el dilema planteado, el maestro Tena Ramírez, nos explica que lo único que nos queda es *admitir que el órgano constituyente del artículo 135 es el único investido de plenitud de soberanía para reformar o adicionar en cualesquiera de sus partes la Constitución mexicana. Por vía de reforma o adición, nada escapa a su competencia, con tal de que subsista el régimen constitucional,*³⁶⁵ y el estado de derecho.

³⁶⁵ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 16, p. 58.

Para sustentar esta tesis, encontramos doctrina que explica que el autor de una Constitución tiene facultad de crear un órgano revisor o reformador de la Constitución con facultades constituyentes, órgano que a su vez estará dotado de las facultades que su creador, es decir el autor de la Constitución, estime convenientes. Por lo tanto, encontramos algunas Constituciones en el mundo que otorgan una transmisión total de su soberanía al órgano revisor o reformador y, encontramos otras Constituciones en las que de manera expresa se excluyen ciertos preceptos que bien son intocables, las multicitadas cláusulas pétreas o intangibles, o bien, que requieren de procedimientos especiales y distintos a los que normalmente se recurre para reformar el resto de los preceptos constitucionales.

En nuestro país existe un solo caso que escapa a la competencia del órgano reformador de la Constitución, y que ya habíamos también traído a estudio; se trata del caso de la erección de nuevos estados dentro de los límites de los ya existentes. En este supuesto, de acuerdo a lo estipulado por el artículo 73, fracción III, inciso 7º, para poder realizar la reforma se requiere de una mayoría calificada de las dos terceras partes del total de las legislaturas de los demás estados, en lugar de la mayoría simple exigida por el 135 constitucional.

Con fundamento en los anteriores razonamientos y argumentaciones, es que concluimos que, en nuestro país, en el sistema del ejercicio de la soberanía a través de la democracia representativa, y en el que además no existen límites expresos a la labor del órgano reformador de la Constitución, no puede llegar a existir jurídicamente hablando, una reforma o adición constitucional que material o sustancialmente, sea considerada como inconstitucional

4.1.2.2. Posibles soluciones: Transición hacia una democracia participativa y determinativa. De acuerdo a lo establecido en el apartado anterior, en México, actualmente no puede hablarse de que existan reformas constitucionales que sean material o sustancialmente inconstitucionales, y por lo

tanto, mucho menos podría hablarse de la necesidad de establecer algún instrumento jurídico que pudiera hacerse valer en estos casos.

Sin embargo, consideramos que a pesar de las afirmaciones que hemos realizado, en el sentido de que una reforma a la Constitución no puede ser material o sustancialmente inconstitucional en nuestro régimen de democracia representativa, tampoco quiere decir que en todos los casos de reformas o adiciones a la Constitución, el ser y querer ser del pueblo soberano se encuentre efectiva y dignamente representado, motivo por el cual, consideramos que sí pueden llegar a expedirse reformas constitucionales que no representen dicha voluntad soberana, es decir, la voluntad del pueblo mexicano, pero que, como en teoría son el resultado del ejercicio democrático representativo, por lo tanto, no serían susceptibles de ningún tipo de control.

Consideramos que debido al estado actual de las cosas, es urgente que en nuestro país se realice una transición que nos lleve de la democracia meramente representativa que actualmente rige, hacia una democracia participativa y determinativa, a través de los diferentes instrumentos que para tal efecto existen.

Para nadie es un secreto que en México, el sistema representativo ha venido fracasando en los últimos años, lo cual ha generado una terrible crisis en nuestro sistema democrático, en el que, como ya quedó detallado en el capítulo primero de esta investigación, cada vez el supuesto sistema representativo se ha venido debilitando, generando un gran abismo entre representantes y representados, lo cual a su vez, nos lleva a una situación de desconfianza y falta de legitimación de aquellos que se encuentran en el ejercicio del poder soberano.

En atención a lo anterior, es que en los últimos años también, ha venido apareciendo en el pensamiento de los juristas, la inquietud de implementar ciertos mecanismos de rendición de cuentas al pueblo por parte de las autoridades del Estado. Si bien es cierto que en México existen mecanismos de control vertical del

poder, muchos de ellos son débiles en atención a su falta de autonomía e independencia frente a los órganos del Estado.

De esta manera, es que se ha impedido que los representantes se responsabilicen por sus actos, ya que nadie puede controlar que el representante cumpla con sus programas de campaña, por ejemplo. Todo indica pues que los controladores están en manos de los controlados. Como consecuencia de lo anterior, es que se ha evidenciado la necesidad de un rediseño jurídico que otorgue más independencia y autonomía a dichos órganos de control, y que permita la participación de la sociedad en la designación de los titulares de esos órganos, mayor transparencia y publicidad de sus acciones.

Sin embargo tal rediseño, en opinión de algunos, parece imposible de lograr ya que los que tienen la facultad de realizarlo, es decir, los controlados – en este caso particular los miembros del poder legislativo- difícilmente realizarán acciones tendientes a destruir ese control que tienen frente a sus supuestos controladores.

Es por esto que, se afirma que la solución está en el peso de los controles horizontales de carácter social que deben ser impulsados. El control social al poder está en las asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales y medios de comunicación alternativos no hegemónicos.³⁶⁶

Hemos sido testigos en los últimos meses, con motivo de la situación de hartazgo de esta falta de representación democrática, y del abuso del poder por parte de nuestros representantes al no poder ser controlados de manera efectiva, de la aparición de un buen número de organizaciones y movilizaciones ciudadanas que tienen como propósito, el monitoreo continuo de los actos de las autoridades, supuestos representantes del pueblo, y a través de las cuales se está buscando también, establecer este tipo de controles horizontales a los que nos hemos

³⁶⁶ Cárdenas, Jaime, *op. cit.*, nota 68, p. 165.

referido, para poder estar en condiciones de realizar esta transición hacia la democracia participativa.

Ya nos hemos referido a organizaciones tales como la Fundación Este País,³⁶⁷ o la fundación México SOS Sistema de Observación para la Seguridad Ciudadana,³⁶⁸ pero existen muchas otras, sólo por citar algunos ejemplos podemos hablar también de la Organización Reelige o Castiga de Guillermo García,³⁶⁹ la ANCA Asamblea Nacional Ciudadana,³⁷⁰ campañas como las de No a los Pluris,³⁷¹ emprendida por el comunicador mexicano Pedro Ferriz De Con, o la de Iniciativa México realizada por el esfuerzo y unión de varios medios de comunicación nacionales, y qué decir de la movilización denominada *Caravana por la paz con Justicia y Dignidad* convocada hace un par de semanas por el poeta Javier Sicilia.

A través de estas organizaciones y movilizaciones ciudadanas se difunden ideas y conciencia de la necesidad de que el poder regrese a manos de la sociedad, se llama a la rendición de cuentas, se invita a reflexionar y a separar las reacciones viscerales de las razones de fondo. En resumidas cuentas, a través de ellas se ha hecho cada vez más evidente el descontento de la sociedad, y se han planteado diferentes propuestas tendientes a un ejercicio democrático con participación semidirecta del pueblo.

³⁶⁷ Organización no gubernamental comprometida con la difusión de investigaciones originales, apoyadas en evidencia empírica suficiente y sólida, y que aporta elementos para la toma de decisiones públicas. Véase <http://www.estepais.mx/>

³⁶⁸ A través de esta organización se proponen iniciativas jurídicas enfocadas en propiciar una mejora en la seguridad, así como ideas preocupadas por desarrollar un sistema judicial justo, confiable y transparente, además de fomentar una policía profesional y honesta. De igual manera busca promover y monitorear el desarrollo de leyes justas y modernas que protejan al ciudadano. Para tal fin, a través de esta organización se impulsan iniciativas que fortalezcan la impartición de justicia y consideren con especial cuidado los derechos de las víctimas del delito, exigiendo además que los representantes legislen a favor del ciudadano. Véase <http://www.mexicosos.com>

³⁶⁹ Movimiento ciudadano en el que cualquiera que quiera puede ser parte. Inspirado en el desencanto de los mexicanos con el sistema político actual y los intereses que representan, se busca la tomar acciones concretas y promoverlas desde varias iniciativas hacia un cambio. Véase <http://www.reeligeocastiga.org>

³⁷⁰ Véase <http://grou.ps/anciadadana>

³⁷¹ Movimiento que se suma a los esfuerzos ciudadanos para eliminar a los legisladores plurinominales.

Es importante resaltar que, los esfuerzos realizados por estas y otras organizaciones y movilizaciones ciudadanas, han rendido fruto y han trascendido al grado de crear conciencia en las propias autoridades del Estado, en relación a la existencia de esta situación de descontento social, y con motivo de los cuales las propias autoridades del Estado parecen estar reaccionando.

En efecto, el 15 de diciembre de 2009, el Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, planteó al Congreso de la Unión, un paquete de reforma política que incluye entre otros, la segunda vuelta electoral en comicios presidenciales cuando ningún candidato haya obtenido más de la mitad de los votos, así como las reelecciones de legisladores federales, alcaldes y jefes delegacionales, además de reducir de 500 a 400 los integrantes de la Cámara de Diputados y de 128 a 96 los miembros del Senado. Así mismo, se propone aumentar el número de votos necesarios para que los partidos puedan conservar su registro y acceder al financiamiento público.

Igualmente se propuso otorgar facultad a los ciudadanos para presentar iniciativas de leyes ante el Congreso de la Unión. También propone incorporar en la Constitución la figura de las candidaturas independientes para todos los cargos de elección popular, entre otras cosas.

La propuesta de reforma hecha por el Presidente generó un sinfín de reacciones en el ámbito político, desde la crítica que acusó al titular del ejecutivo de realizar una propuesta electorera, puesto que en el 2010 se elegirían doce gobernadores y con ello la estructura rumbo a las elecciones presidenciales de 2012, así como de igual forma opiniones en el sentido de considerar que la propuesta de reforma política nace en respuesta al movimiento del voto nulo en las elecciones federales pasadas que fue de 1.3 millones de mexicanos, lo que viene a constituir la 5ª fuerza electoral en el país.

Otros de los comentarios u opiniones expresados con relación a la propuesta de reforma política, estuvieron encaminadas a manifestarse a favor de la iniciativa popular, como sucedió en el caso de los miembros del Partido de la Revolución Democrática, quienes señalaron además la necesidad de incluir también la figura de la revocación del mandato. Por otro lado, miembros del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática, vetaron cualquier vía para regular candidaturas independientes.

Sin embargo, a pesar de que en un inicio, los líderes de partidos y bancadas se pronunciaban a favor de la reelección y la reforma política, y presumían su compromiso con la ciudadanía, hoy, parece ser que a sus palabras se las llevó el viento. Durante el 2010, el Senado había anunciado la falta de consenso y pospuso la discusión para tiempos mejores; dichos tiempos llegaron en abril del 2011, cuando finalmente aprobaron la reforma política.³⁷² Sin embargo, al llegar su turno, en junio de los corrientes (2011), la Cámara de Diputados decidió no aprobarla y posponer su discusión para después. La reforma política parece pues fallida. El entorno institucional, probablemente no cambiará de inmediato, pero en la medida en que los ciudadanos continuemos presionando, no habrá más opción.

Es pues cada vez más evidente, que una de las características de los regímenes democráticos contemporáneos es la tendencia a la intervención cada vez más activa de los sectores sociales en la toma de decisiones políticas importantes. Por ello que a la llamada democracia representativa que es la tradicional, se impone cada vez más lo que se ha calificado como *democracia participativa*,³⁷³ la cual, en algún momento no muy lejano habrá de imponerse de igual forma en México.

³⁷² Habrá que mencionar sin embargo, que no la aprobaron en su totalidad, pues la figura de la segunda vuelta electoral en elecciones presidenciales, así como la reducción de los integrantes de la Cámara de Diputados y Senadores, no fueron aprobadas.

³⁷³ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 137, p. 17.

En el caso particular de nuestro país, han empezado a darse, tal vez de manera local, los primeros brotes de esta transición de la democracia representativa hacia una participativa. Un muy buen ejemplo de regulación legislativa de la participación de ciudadanos en la toma de decisiones, lo encontramos en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de mayo de 2004. Dicha Ley establece como instrumentos de participación ciudadana: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta ciudadana, la colaboración ciudadana, la rendición de cuentas, la difusión pública, la red de contralorías ciudadanas, la audiencia pública, los recorridos del Jefe Delegacional y la asamblea ciudadana.

Pero también en las entidades federativas se han realizado esfuerzos para establecer modalidades de participación política ciudadana por medio de los instrumentos de democracia semidirecta, como el referéndum, el plebiscito, la consulta popular e inclusive la revocación del mandato representativo.

De acuerdo con el minucioso estudio realizado por los juristas mexicanos J. Jesús Orozco Henríquez y Juan Carlos Silva Adaya, son ya más de veinte, las entidades federativas que han consagrado algunos o alguno de dichos instrumentos de participación: Baja California, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.³⁷⁴

Se observa pues un claro avance en este tema a nivel local. Pero el propósito de nuestra investigación tiene como enfoque el de proponer la implementación de instrumentos de participación ciudadana a nivel federal, y de manera muy específica, con motivo de los procedimientos de reforma a la ley fundamental.

³⁷⁴ *Ibidem*, pp. 19-20.

Dentro de los diversos instrumentos de democracia participativa que existen, consideramos viable, y estamos proponiendo que sea en virtud del referéndum popular, que el pueblo soberano pudiera tener injerencia en el análisis y toma de decisión de una propuesta de reforma constitucional.

El referéndum ha sido entendido como aquella institución de la forma de gobierno semidirecta en la cual las asambleas elegidas sólo deciden *ad referéndum* y deben por tanto, someter sus decisiones a la aprobación expresa del conjunto de los ciudadanos.³⁷⁵

Muchos autores coinciden en afirmar la conveniencia de que todas las constituciones del mundo contemporáneo adopten algún instrumento de participación popular como el que proponemos ahora, sin embargo, en el caso de la Constitución mexicana, hasta el momento no ha sido posible establecer alguna de las formas de intervención popular semidirecta en la toma de decisiones públicas, por lo que se afirma pues, que nuestra ley suprema consagra un régimen representativo en toda su pureza, basado exclusivamente en los partidos políticos, poco funcional en nuestra opinión, y cuyas consecuencias no pueden ser otras que el elitismo, la restricción de movilidad de elites políticas, así como la falta de transparencia en la deliberación y publicidad de los asuntos públicos.

La participación ciudadana debe por tanto considerarse como un correctivo a las deficiencias de la democracia representativa tradicional, en otras palabras, como *válvulas de escape frente al descontento popular y, lo más importante, permitiría que voces que no son normalmente tomadas en cuenta, sean escuchadas.*³⁷⁶

Hay que señalar que aunque parezca un camino largo por andar, lograr la implementación de este tipo de instrumentos en nuestro pacto federal, tampoco es una tarea imposible de lograr. Existe un antecedente, en el año de 1977, cuando

³⁷⁵ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 4, p. 374.

³⁷⁶ Cárdenas, Jaime, *op. cit.*, nota 68, p. 135.

por primera vez se introdujo, con motivo de una reforma constitucional, ciertas formas de gobierno directo atenuado o semidirecto.

Efectivamente, mediante las reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el día 6 de diciembre de 1977, se consignó en la base 2ª a la fracción VI del artículo 73, las figuras del referéndum y de la iniciativa popular. Esta reforma establecía que el Congreso de la Unión podría legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, pero que para poder expedir los ordenamientos legales y reglamentos correspondientes, éstos deberían ser sometidos a referéndum, y podían además ser objeto de iniciativa popular.

Sin embargo, mediante reforma de 10 de agosto de 1987 se suprimen las figuras del referéndum e iniciativa, y además el gobierno del Distrito Federal quedó a cargo ahora del Presidente de la República; se crea la Asamblea del Distrito Federal como órgano de representación ciudadana. Finalmente con motivo de la reforma constitucional de 22 de Agosto de 1996, se derogó la fracción VI del artículo 73, con lo cual se deja totalmente fuera de la Constitución, cualquier forma atenuada de gobierno directo del pueblo.

Traemos a colación este ejemplo, con la intención de demostrar pues, que sí es posible lograr la implementación de este tipo de instrumentos a nivel federal, y de manera particular establecerlos en la propia Constitución, tan factible es pues, que ya demostramos su implementación, pasajera tal vez, en el texto constitucional.

Insistimos, en que desde el enfoque particular de nuestra investigación, la propuesta específica consiste en incorporar constitucionalmente la figura del referéndum popular a efecto de poder utilizarlo en aquellos casos en que se pretenda reformar la Constitución federal, independientemente de que pudiera utilizarse en algunas otras circunstancias. Sin embargo, creemos que la implementación tampoco debería ser en cualquier caso de reforma constitucional,

sino solamente en aquellos en los que lo que se pretendiera modificar o reformar fueran las llamadas decisiones políticas fundamentales.

Si recurrimos a los ejemplos que nos brinda el derecho comparado, nos daremos cuenta de que son varias las constituciones en el mundo que han implementado este tipo de instrumentos en sus procedimientos de reforma constitucional. Sólo por citar algunos ejemplos, podemos hablar de la Constitución cubana de 1976, la española de 1978, la paraguaya de 1992, la colombiana de 1991, la venezolana de 1999, la ecuatoriana de 1978, la peruana de 1993, la italiana de 1948, y la de la República Federal Rusa de 1993.

Hemos de aclarar y reafirmar por último, que nuestra propuesta de transición hacia una democracia participativa también va enfocada a que dicha participación sea determinativa. Lo anterior quiere decir, que la propuesta formulada va encaminada en el sentido de que el resultado arrojado por el referéndum que con motivo de una reforma a las decisiones políticas fundamentales se haga, debe de ser *determinativo*, es decir, que no debe considerarse éste como una mera consulta u opinión, sino que el resultado del referéndum popular, debe ser determinante en la toma de decisión de la reforma constitucional planteada. En otros términos, que si el resultado del referéndum, establece que la mayoría de los ciudadanos están de acuerdo con la propuesta de reforma, entonces la misma debe de realizarse, en caso contrario, no habrá lugar a reformar el texto constitucional.

CONCLUSIONES

- ❖ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 establece el concepto de *soberanía nacional* como un derecho específico y una característica esencial y definidora del Estado mexicano. El ejercicio del poder soberano implica una *facultad de autodeterminación*, que consiste en que el ente soberano se otorga a sí mismo una estructura jurídico-política que se materializa en la creación del ordenamiento fundamental o Constitución, labor que es encomendada al órgano denominado *poder constituyente*.
- ❖ Una de las formas de gobierno a través de las cuales puede ejercerse el poder soberano, es la *democracia*. El artículo 40 constitucional establece que es la voluntad del pueblo mexicano, constituirse en una república representativa, democrática y federal; por lo que decimos que en México el ejercicio de la soberanía es a través de la *democracia representativa*.
- ❖ En la democracia representativa, el pueblo no tiene más autoridad que la del elector, él es la fuente de toda autoridad, pero no la ejerce por sí mismo, motivo por el cual jurídicamente no puede gobernar ni variar los órganos de gobierno y atribuciones de los mismos. Sin embargo, hoy en día *el régimen representativo está al borde del fracaso*; las razones: 1) es un sistema que no representa a muchos sectores de la sociedad, 2) es un sistema en el que gobernantes y gobernados están cada vez más alejados entre sí, 3) es un sistema que no ha servido para moderar el poder, sino para que otros poderes al margen del Estado colonicen y privaticen las instituciones, y 4) es un sistema que está paralizando y vaciando la democracia. Se considera además que el denominado *ideal de la legalidad* es uno de los grandes enemigos de la democracia representativa, pues muchas de las decisiones

políticas que se toman, desde un punto de vista estrictamente jurídico son válidas, y sin embargo, en su esencia son manifiestamente injustas o contrarias a la voluntad del pueblo soberano.

- ❖ Una Constitución no puede ni debe ser considerada como un ordenamiento inmutable, puesto que la realidad socio-política del Estado va transformándose, y por lo tanto la Constitución habrá de irse adaptando a las diferentes necesidades de cada generación humana. De ahí, la importancia de las *reformas constitucionales*, que son el *instrumento* que permite la *adaptación de la Constitución a la realidad socio-política del Estado*.
- ❖ La reforma constitucional consiste en la modificación del texto constitucional según el procedimiento que la misma Ley Fundamental establece y a través de los órganos facultados para tal efecto. Para que una reforma constitucional se *justifique*, la misma debe estar encaminada a cumplir con los siguientes objetivos y funciones: 1) sentar las bases o principios de un mejoramiento o perfeccionamiento social, 2) brindar las reglas según las cuales pueda solucionarse satisfactoria y eficazmente un problema que afecte al pueblo o, subsanarse una necesidad pública, 3) servir de instrumento de adecuación entre realidad jurídica y realidad política, 4) servir de institución básica de garantía, y 5) servir como una forma de ir cubriendo las lagunas que pueda tener el texto constitucional.
- ❖ En México, las reformas constitucionales han estado muy lejos de servir para las funciones antes enumeradas, pues más bien han servido para incorporar intereses coyunturales de grupos privilegiados, o la visión particular de cada presidente sobre lo que debe o no debe contener la Constitución, lo que ha traído como consecuencia una serie de *disfunciones* tales como la sobreabundancia de contenidos constitucionales y una actividad reformadora frenética. Los problemas que actualmente enfrenta el

procedimiento de reforma constitucional en nuestro país y que han generados las disfunciones señaladas son: 1) un uso excesivo que del mismo se ha dado, 2) la falta de técnica legislativa al realizarlas, 3) en ocasiones la falta de honestidad de las personas que integran al órgano reformador, y 4) la transitoriedad de la representación política del poder reformador.

- ❖ En relación con el tema del establecimiento de *límites a la actividad del órgano reformador de la Constitución*, concluimos que *en México, el único límite que existe es de tipo formal*, y consiste en que la actuación de dicho órgano debe sujetarse al procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional. Por lo tanto, el órgano reformador tiene facultad para modificar la norma suprema mediante cualquier adición o reforma, en nombre y representación del pueblo soberano.
- ❖ En virtud del procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional, no es posible realizar una reforma total de la Constitución, ya que dicho numeral utiliza los verbos adicionar o reformar, situación que escapa a la reforma total de la Constitución que equivaldría a expedir una nueva Ley Fundamental. Por lo tanto, la única vía que queda para que en México se pudiera expedir una nueva Constitución, es a través de la *Revolución*.
- ❖ No es suficiente la sola expedición de un texto fundamental que contenga los principios, valores y normas que se consideren esenciales para una comunidad política, sino que además es indispensable que dicho texto tenga aplicación efectiva en la realidad, y que, de no ser así, establezca los mecanismos necesarios para que esta situación pueda corregirse.
- ❖ La *defensa de la Constitución* está integrada por instrumentos jurídicos y procesales establecidos con la finalidad de conservar la normativa constitucional, prevenir su violación y reprimir su desconocimiento; y lo que es más importante, lograr el desarrollo y evolución de las propias

disposiciones constitucionales, desde el punto de vista de la Constitución formal así como desde la perspectiva de la Constitución real.

- ❖ Por lo que respecta al tema del procedimiento de reforma constitucional en México, la defensa de la Constitución debe garantizar que el texto constitucional se transforme dentro de los causes de constitucionalidad y legalidad, es decir, a través del procedimiento de reforma constitucional en los términos de lo establecido en el artículo 135 de la Constitución Federal, por lo que en aquellos casos en que la Constitución sea desconocida, cambiada o sustituida por fuerzas que no emanen del poder constituyente o por grupos o personas que no expresen la voluntad del pueblo, debe darse la defensa de la Constitución.
- ❖ Al control de constitucionalidad le corresponde ejercer los mecanismos jurídicos –preventivos y/o correctivos- que sirvan para contener en los límites de la Constitución la protección jurídica del Estado y obligar a las autoridades a que ciñan su actuación a lo prescrito por la Constitución. Las *materias* que pueden ser *objeto de control de constitucionalidad* son: 1) las normas jurídicas subconstitucionales, 2) las normas de derecho internacional que han sido incorporadas al derecho interno, 3) los conflictos de jurisdicción o competencia, 4) la protección de los derechos fundamentales, y 5) algunas otras como *la reforma constitucional*.
- ❖ En México existen mecanismos para la defensa y control de constitucionalidad; sin embargo, dichos mecanismos se encuentran dispersos y desconectados, motivo por el cual no siempre han resultado ser eficaces y/o suficientes.
- ❖ El tema de la defensa de la Constitución es de gran importancia en relación con el tema de la eficacia del sistema normativo, y de manera particular, con el de la *eficacia de las normas constitucionales*. En efecto, si el fundamento jurídico-normativo de la obligatoriedad de las normas

constitucionales reside en la propia ley fundamental, puede concluirse entonces que la validez de la Constitución deriva del hecho de que sus normas guarden correspondencia con la llamada Constitución real.

- ❖ Resulta de igual manera importante, que el orden jurídico estatal incorpore mecanismos eficaces para poder reparar las posibles violaciones a la carta fundamental, es decir, que exista una verdadera y efectiva defensa de la Constitución; y, en materia de reformas a la Constitución, actualmente no existen medios de defensa jurídica que puedan hacerse valer en aquellos supuestos en los que el resultado de una reforma a la Constitución fuere inconstitucional.

- ❖ *Una reforma a la Constitución puede llegar a ser formal o materialmente inconstitucional.* Se considera que una reforma constitucional es formalmente inconstitucional en aquellas circunstancias en las que la reforma deriva de un procedimiento en el que se desconocen las reglas procedimentales aplicables al respecto, o bien, en las que no se cumplieron los requisitos de integración del órgano reformador de la Constitución.

- ❖ El órgano reformador de la Constitución al ser un órgano regulado y ordenado en el texto constitucional, debe considerársele como un poder constituido y limitado por la Constitución, y por tanto susceptible de control en aquellos casos en que su actuación se aparte de las reglas constitucionales.

- ❖ En México, de entre los diversos instrumentos de control de constitucionalidad con los que contamos – el juicio de amparo, las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales- , actualmente ninguno de ellos es procedente para hacerse valer en contra de una reforma a la Constitución que se considere formalmente inconstitucional. El argumento principal con motivo del cual se estima la *improcedencia* de

medios de defensa jurídica en contra de una reforma considerada formalmente inconstitucional, consiste en señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación carece de facultades para realizar un control de esta naturaleza.

- ❖ La Suprema Corte de Justicia de la Nación es considerada como un poder constituido, por lo tanto, su actuación se encuentra limitada a las facultades que expresamente le confiere el texto constitucional, y por esta razón se encuentra imposibilitada para extender su competencia, pues de hacerlo así, es decir, de arrogarse competencias que no le fueron concedidas expresamente por el constituyente, entonces sería la primera en estar violentando la Constitución.

- ❖ De entre los diversos instrumentos de control de constitucionalidad que existen en nuestro país, y de acuerdo a las notas esenciales de los mismos, son las *acciones de inconstitucionalidad* las que resultan más *convenientes* para que en virtud de ellas pudieran impugnarse las reformas a la Constitución que se consideren formalmente inconstitucionales. Con motivo de lo anterior, es que se propone dotar de facultades expresas a la Suprema Corte de Justicia para que a través de ellas puedan resolverse este tipo de controversias. De esta forma se estaría consolidando y fortaleciendo la Constitución, su legitimación, su eficacia normativa, así como los principios de supremacía y rigidez constitucional.

- ❖ Una *reforma constitucional es material o sustancialmente inconstitucional*, en aquellos casos en los que con motivo de la misma no se respetaron los límites sustanciales o autónomos, ya sean explícitos o implícitos.

- ❖ La inconstitucionalidad material, sustancial o de fondo de una reforma a la Constitución es inexistente en aquellos países, como en México, en donde el ejercicio del poder soberano se da en virtud del sistema de la democracia

representativa, y en donde además, el poder constituyente originario no estableció ningún tipo de límite material o sustancial al poder revisor o reformador de la Constitución, motivo por el cual el órgano reformador de la ley suprema puede en cualquier momento, de manera legal y constitucional, siempre y cuando observé el procedimiento establecido al efecto, realizar cualquier reforma a cualquier precepto del pacto federal, siempre bajo el escudo del ejercicio soberano de la democracia representativa.

- ❖ No en todos los casos de reforma constitucional, el modo de ser y querer ser del pueblo soberano se encuentra efectiva y dignamente representado, motivo por el cual consideramos que sí pueden llegar a expedirse reformas constitucionales que no representen dicha voluntad soberana, pero que como en teoría son el resultado del ejercicio soberano de la democracia representativa, no son susceptibles de ningún tipo de control. Con motivo de lo anterior, se considera que en México, es urgente que se realice una transición que nos lleve de la democracia meramente representativa que es la que actualmente rige, hacia una democracia participativa y determinativa. Lo anterior, a través de una reforma al artículo 135 constitucional, encaminada a que el mismo prevea la figura del referéndum popular en aquellos casos en los que la propuesta de reforma verse sobre decisiones políticas fundamentales, y para establecer de igual forma la posibilidad de la reforma total de la Constitución, con la condición de que una reforma de tales dimensiones debería también ser sometida a referéndum popular.

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRÁFICAS:

Alfonzo Jiménez, Armando, *Acerca el Estado. Breves reflexiones sobre política y derecho*, Morelia, Fondo Editorial Morevallado, 2008.

Andrade Sánchez, Eduardo, *Introducción a la Ciencia Política*, México, Harla, 1983.

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, 8ª. ed., México, Harla, Biblioteca de diccionarios jurídicos temáticos, vol. 2, 1997.

Barite, Paolo, *Comentario sistematico alla Costituzione Italiana*, t. II, Florencia, 1950.

Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

_____, *Thomas Hobbes*, trad. de Manuel Escrivá de Romani, España, Ediciones Paradigma, 1991.

Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola, *Diccionario de política*, t. I a-j, trad. de Raúl Crisafio y otros, México, Siglo veintiuno editores, 1981.

Burdeau, Georges, *Traité de science politique*, Editorial LGDJ, Paris, Francia, 1970, Tomo III.

_____, *Manuel de droit constitutionnel*, 2ª. ed., París 1947.

Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 17ª. ed., México, Porrúa, 2005.

_____, *El Juicio de Amparo*, 41ª. ed., México, Porrúa, 2005.

Caballero, Ángel, *Constitución y realidad constitucional*, México, Porrúa, 2005.

Canudas, Luis Felipe, *Irreformabilidad de las cuestiones políticas de la Constitución*, México, Revista de Jurisprudencia, núms. 1, 18, 19 y 20, 1943.

Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, 6ª. ed., México, Porrúa, 2008.

_____, *Igualdad y libertad. Propuestas de renovación constitucional*, México, UNAM, 2007.

Cárdenas, Jaime, “Hacia otra democracia”, en Carbonell, Miguel y Valadés, Diego (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2007.

_____, “La inconstitucionalidad de las reformas constitucionales”, en *Emmееquis*, no. III, México, 17 de marzo de 2008. www.m-x.com.mx

Carpizo, Jorge, “Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como*

investigador del Derecho, t. XI, Justicia, Federalismo y Derecho Constitucional, México, UNAM-INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, 2008.

_____, *La Constitución mexicana de 1917*, 7ª. ed., México, UNAM, 1979.

Carré de Malberg, R, *Teoría general del Estado*, 2ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Corte Suprema de los Estados Unidos de América, *El fallo Marbury vs. Madison*, 1803.

Courtis, Christian (comp.), *Desde otra mirada*, 2ª. ed., Buenos Aires, Eudeba, 2009.

De la Cueva, Mario, *Apuntes de derecho constitucional*, México, 1965.

De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 34ª. ed., México, Porrúa, 2005.

De Toqueville, Alexis, *La democracia en América*, 8ª. reimpresión de la primera edición 1957, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

De Vega, Pedro, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1991.

Fearon, James D., “La deliberación como discusión”, en Elster, Jonh, *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001.

Ferrajoli, Luigi, *Democracia y garantismo*, trad. de Perfecto Andrés Ibañez *et. al.*, Madrid, Trotta, 2008.

Fix-Zamudio, Héctor, "Breves reflexiones sobre el concepto y contenido del derecho procesal constitucional", en Ferrer, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4ª. ed., t. I, México, Porrúa, 2003.

_____, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2005.

_____, *Veinticinco años de la evolución de la justicia constitucional, 1940-1965*, México, UNAM, 1968.

_____ y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 5ª. ed., México, Porrúa, 2007.

García Belaunde, Domingo, "De la jurisdicción constitucional al derecho procesal constitucional", en Ferrer, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4ª. ed., t. I, México, Porrúa, 2003.

García Máynez, Eduardo, *Filosofía del derecho*, México, Porrúa, 1974.

_____, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1989.

Garza García, César Carlos, *Derecho constitucional mexicano*, México, McGraw Hill, Serie Jurídica, 1997.

Guastini, Ricardo, *Estudios de Teoría Constitucional*, México, Fontoroma-UNAM, 2001.

Hamilton, A. et. al., *El federalista*, 2ª. Reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

Hauriou, Mauricio, *Principios de derecho público y constitucional*, 2ª. ed., trad. de Carlos Ruiz del Castillo, Madrid, Instituto editorial Reus, 1927.

Hernández Valle, Rubén, *Introducción al derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, 2005.

Hobbes, Thomas, *Leviatan*, 2ª. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1980.

Huerta Ochoa, Carla, “Sobre la reforma a la Constitución”, en: *Liber ad honorem Sergio García Ramírez*, t. I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998.

_____, “La acción de inconstitucionalidad como control abstracto de conflictos normativos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Núm. 108, México, 2003.

Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, *Diccionario jurídico mexicano*, t. a-ch, 3ª. ed., México, Porrúa, 1989.

Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, trad. Rolando Tamayo, Anuario Jurídico I, México, 1974.

_____, *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, trad. Roberto J. Brie, Madrid, 1995.

Lasalle, Fernando, *¿Qué es una Constitución?*, Buenos Aires, Editorial Siglo XX.

Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego A., Barcelona, Ariel, 1983.

Madrazo, Jorge, *Artículo 135, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*, t. V, 15ª. ed., México, Porrúa-UNAM, 2000.

Meyer, Lorenzo, *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano, 1995.

Morlino, Leonardo, “Calidad de la democracia. Notas para su discusión”, en *Metapolítica*, México, núm. 39, enero-febrero de 2005.

Munro, William, *The government of the United States*, 5a. ed., New York, 1947.

Núñez Torres, Michael y Torres Estrada, Pedro Rubén (coords.), *La reforma constitucional. Sus implicaciones jurídicas y políticas en el contexto comparado.*, México, Porrúa, 2010.

Nogueira Alcalá, Humberto, “La defensa de la Constitución, los modelos de control de constitucionalidad y las relaciones y tensiones de la judicatura ordinaria y los Tribunales Constitucionales en América del Sur”, en *Contribuciones*, Buenos Aires, Argentina, editorial Konrad-Adanauer-Stiftung, núm. 3, septiembre, 2002.

Ortiz Ahlf, Loretta, *Derecho Internacional Público*, 3ª. ed., México, Oxford, 2006.

Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, 6ª. ed., México, Porrúa, 1971.

Ramos Quiroz, Francisco, *El control constitucional y la Suprema Corte de Justicia: Una perspectiva histórica*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Instituto de Investigaciones Históricas – División de Estudios de Posgrado y Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Morelia, Michoacán, México, Editorial Morevallado, 2009.

Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM – Fondo de Cultura Económica, 2006.

Sánchez Agesta, Luis, *Lecciones de derecho político*, Granada, Imprenta del Sagrado Corazón, 1951.

Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, 12ª. ed., México, Porrúa, 2009.

Schmitt, Carl, *La defensa de la Constitución*, trad. Manuel Sánchez Sarto, Madrid, Tecnos, 1983.

Serra Rojas, Andrés, *Ciencia política*, 8ª. ed., México, Porrúa, 1985.

_____, *Teoría del Estado*, 16ª. ed., México, Porrúa, 2003.

Strauss, Leo y Cropsey, Joseph (coomps.), *Historia de la filosofía política*, 5ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *¿Qué son las Acciones de Inconstitucionalidad?*, 2ª. ed., México, SCJN, 2004.

_____, *¿Qué son las controversias constitucionales?*, 2ª. ed., México, SCJN, 2004.

_____, *Los Tribunales Constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, SCJN, 2003.

_____, *Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno celebrada el lunes 29 de septiembre de 2008*.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 38ª. ed., México, Porrúa, 2006.

_____, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, 24^a. ed., México, Porrúa, 2006.

Uribe Arzate, Enrique, *El sistema de justicia constitucional en México*, México, UNAM-Porrúa, 2006.

_____, *Lineamientos para la defensa constitucional de los derechos humanos*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

_____, *Mecanismos para la defensa de la Constitución en México*, Cuadernos de Investigación, Universidad Autónoma del Estado de México, Cuarta época, núm. 31.

Valadés Diego, “El poder de controlar”, en: *Liber ad honorem Sergio García Ramírez*, t. I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998.

_____, “Las funciones de la reforma constitucional”, en Carbonell, Miguel y Valadés, Diego (coords), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2007.

Valencia Carmona, Salvador, “Constitución y reforma constitucional en México”, en: *Liber ad honorem Sergio García Ramírez*, t. I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998.

Virally, Michel, “Fuentes del Derecho Internacional”, en Sorensen, Max, (comp.), *Manual de Derecho Internacional Público*, 11^a. reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

Zagrebel'sky, Gustavo, *El derecho dúctil*, 9^a. ed., Madrid, Trotta, 2009.

Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado*, 3ª. ed., México, Porrúa, 1998.

Zúñiga Urbina, Francisco, "Control de constitucionalidad de la reforma constitucional", *Revista de Estudios Constitucionales*, año 4, No. 2, Universidad de Talca, Santiago de Chile, Centro de Estudios Constitucionales de la Universidad de Talca, 2006.

PERÓDICOS

Diario Provincia, 3 de junio de 2009.

Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, México, 1922.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

<http://www.diputados.gob.mx>

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.diputados.gob.mx>

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.diputados.gob.mx>

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

<http://www.diputados.gob.mx>

Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.diputados.gob.mx>

Declaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.
<http://www.assemblee-nationale.fr>

PÁGINAS WEB

<http://www.diputados.gob.mx>

<http://www.fd.uach.mx>

<http://www.m-x.com.mx>

<http://www.fam.org.ar>

<http://www.bibliotecasvirtuales.com>

<http://hc.rediris.es>

<http://www.der.uva.es>

<http://www.viajeuniversal.com>

<http://noticias.juridicas.com>

<http://www.constitution.org>

<http://www.acnur.org>

<http://www.bibliotecasvirtuales.com>

<http://www.constitucion.ve>

<http://pdba.georgetown.edu>

ANEXO 1

ANEXO 2

ANEXO 3



7 de Julio de 2009

BASE FINAL

ENCUESTA DE SALIDA

Estimación realizada con ...

22, 629 Cuestionarios

ESTIMACIÓN NACIONAL

ELECCIÓN DE DIPUTADOS FEDERALES

Tabla 1.0 Distribución de entrevistados según características socioeconómicas

| Características Socioeconómicas | | TIPO DE VOTANTE | |
|---------------------------------------|---|-----------------|--------|
| | | V | AV |
| TIPO DE INFORMANTE | HOMBRES DE 18 - 39 AÑOS | 22.9% | 27.4% |
| | HOMBRES DE 40 AÑOS Y MÁS | 27.0% | 25.6% |
| | MUJERES DE 18 - 39 AÑOS | 26.1% | 25.8% |
| | MUJERES DE 40 AÑOS Y MÁS | 24.0% | 21.1% |
| OCUPACION | AMA DE CASA | 31.4% | 26.2% |
| | JUBILADO/RETIRADO | 4.8% | 5.1% |
| | DESEMPLEADO | 5.6% | 6.2% |
| | ESTUDIANTE | 6.2% | 8.9% |
| | EJECUTIVO DE EMPRESAS PRIVADAS Y FUNCIONARIOS DIRECTIVOS DEL GOBIERNO | 2.1% | 2.2% |
| | EMPLEADO EN LA INICIATIVA PRIVADA O EN HOGARES | 8.8% | 8.5% |
| | EMPLEADO EN EL GOBIERNO | 6.7% | 6.7% |
| | PROFESIONISTA INDEPENDIENTE | 4.2% | 6.0% |
| | OBRERO | 10.1% | 10.4% |
| | TRABAJADOR DEL CAMPO/CAMPESINO | 8.9% | 7.6% |
| | TRABAJADOR POR CUENTA PROPIA | 10.7% | 11.1% |
| TRABAJADOR DE TIEMPO PARCIAL/SIN PAGO | .6% | .8% | |
| ESCOLARIDAD | NO ESTUDIO NINGUN AÑO | 8.8% | 9.4% |
| | HASTA PRIMARIA | 27.8% | 23.8% |
| | SECUNDARIA | 25.9% | 22.6% |
| | BACHILLERATO | 20.8% | 21.5% |
| | LICENCIATURA Y MÁS | 16.7% | 22.7% |
| CIRCUNSCRIPCIÓN | CIRCUNSCRIPCIÓN 1 | 20.9% | 12.8% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 2 | 23.1% | 12.7% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 3 | 19.7% | 16.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 4 | 17.5% | 35.7% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 5 | 18.8% | 22.8% |
| NACIONAL | | 100.0% | 100.0% |



7 de Julio de 2009

BASE FINAL

Estimación realizada con ...

22, 629 Cuestionarios

ESTIMACIÓN NACIONAL

ELECCIÓN DE DIPUTADOS FEDERALES

Tabla 1.01 1. En una escala del 1 al 10, donde 1 es muy mal y 10 es muy bien, desde su punto de vista, ¿qué tan bien funciona nuestra democracia?

| Características Socioeconómicas | | TIPO DE VOTANTE | | |
|---------------------------------|---|-----------------|-----|-------|
| | | TIPO DE VOTANTE | | Total |
| | | V | AV | Media |
| TIPO DE INFORMANTE | HOMBRES DE 18 - 39 AÑOS | 6.0 | 4.9 | 5.9 |
| | HOMBRES DE 40 AÑOS Y MÁS | 5.7 | 4.6 | 5.6 |
| | MUJERES DE 18 - 39 AÑOS | 5.9 | 5.2 | 5.9 |
| | AMA DE CASA | 5.7 | 4.5 | 5.6 |
| OCUPACION | AMA DE CASA | 5.9 | 5.1 | 5.8 |
| | JUBILADO/RETIRADO | 5.5 | 4.4 | 5.4 |
| | DESEMPLEADO | 5.7 | 4.9 | 5.7 |
| | ESTUDIANTE | 5.8 | 4.8 | 5.7 |
| | EJECUTIVO DE EMPRESAS PRIVADAS Y FUNCIONARIOS DIRECTIVOS DEL GOBIERNO | 5.8 | 4.6 | 5.7 |
| | EMPLEADO EN LA INICIATIVA PRIVADA O EN HOGARES | 6.0 | 5.0 | 6.0 |
| | EMPLEADO EN EL GOBIERNO | 5.8 | 4.4 | 5.6 |
| | PROFESIONISTA INDEPENDIENTE | 5.7 | 4.4 | 5.6 |
| | OBrero | 5.8 | 4.9 | 5.7 |
| | TRABAJADOR DEL CAMPO/CAMPESINO | 5.8 | 4.9 | 5.8 |
| | TRABAJADOR POR CUENTA PROPIA | 5.8 | 4.6 | 5.7 |
| | TRABAJADOR DE TIEMPO PARCIAL/SIN PAGO | 5.9 | 6.1 | 5.9 |
| ESCOLARIDAD | NO ESTUDIO NINGUN AÑO | 5.3 | 4.9 | 5.3 |
| | HASTA PRIMARIA | 5.9 | 5.0 | 5.9 |
| | SECUNDARIA | 5.9 | 5.0 | 5.9 |
| | BACHILLERATO | 5.8 | 4.9 | 5.7 |
| | LICENCIATURA Y MÁS | 5.8 | 4.3 | 5.6 |
| CIRCUNSCRIPCIÓN | CIRCUNSCRIPCIÓN 1 | 6.0 | 5.2 | 6.0 |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 2 | 6.3 | 5.1 | 6.3 |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 3 | 6.1 | 5.5 | 6.1 |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 4 | 4.9 | 4.1 | 4.8 |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 5 | 5.5 | 5.2 | 5.5 |
| NACIONAL | | 5.8 | 4.8 | 5.7 |



7 de Julio de 2009

BASE FINAL

ENCUESTA DE SALIDA

Estimación realizada con ...

22, 629 Cuestionarios

ESTIMACIÓN NACIONAL

ELECCIÓN DE DIPUTADOS FEDERALES

Tabla 1.02 2. Por favor dígame, ¿qué tan representado se siente usted por su actual diputado federal?

| Características Socioeconómicas | | TOTALMENTE REPRESENTADO | | MUY REPRESENTADO | | MEDIANAMENTE REPRESENTADO | | ALGO REPRESENTADO | | NADA REPRESENTADO | | NO SABE | | Total | |
|---------------------------------------|---|-------------------------|-------------|------------------|-------------|---------------------------|--------------|-------------------|--------------|-------------------|--------------|-----------------|-------------|-----------------|-------------|
| | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | |
| | | V | AV | V | AV | V | AV | V | AV | V | AV | V | AV | V | AV |
| TIPO DE INFORMANTE | HOMBRES DE 18 - 39 AÑOS | 9.9% | 5.4% | 13.2% | 8.0% | 24.8% | 14.1% | 22.5% | 24.1% | 23.7% | 42.8% | 5.3% | 5.6% | 100% | 100% |
| | HOMBRES DE 40 AÑOS Y MÁS | 11.8% | 7.3% | 13.2% | 9.9% | 20.9% | 14.8% | 19.2% | 16.6% | 29.7% | 43.7% | 4.5% | 7.2% | 100% | 100% |
| | MUJERES DE 18 - 39 AÑOS | 9.2% | 5.0% | 13.9% | 10.5% | 24.4% | 22.1% | 22.5% | 20.9% | 24.1% | 33.9% | 5.1% | 6.4% | 100% | 100% |
| | AMA DE CASA | 11.8% | 7.3% | 13.5% | 5.9% | 22.2% | 14.0% | 18.5% | 18.7% | 26.7% | 45.9% | 6.4% | 6.4% | 100% | 100% |
| OCUPACION | AMA DE CASA | 11.2% | 8.4% | 14.6% | 11.4% | 22.9% | 18.6% | 20.8% | 19.0% | 23.9% | 35.7% | 5.8% | 6.3% | 100% | 100% |
| | JUBILADO/RETIRADO | 13.9% | 5.9% | 12.1% | 5.9% | 18.5% | 13.6% | 13.8% | 17.0% | 34.5% | 52.2% | 6.6% | 3.9% | 100% | 100% |
| | DESEMPLEADO | 9.3% | 4.3% | 13.4% | 3.9% | 21.1% | 14.9% | 22.4% | 23.1% | 27.3% | 46.0% | 5.4% | 7.2% | 100% | 100% |
| | ESTUDIANTE | 9.5% | 2.7% | 11.3% | 6.4% | 22.8% | 15.9% | 22.0% | 23.8% | 28.1% | 42.1% | 5.6% | 8.3% | 100% | 100% |
| | EJECUTIVO DE EMPRESAS PRIVADAS Y FUNCIONARIOS DIRECTIVOS DEL GOBIERNO | 10.7% | 6.2% | 10.0% | 6.8% | 28.2% | 15.6% | 19.5% | 16.8% | 27.4% | 49.1% | 4.3% | 5.0% | 100% | 100% |
| | EMPLEADO EN LA INICIATIVA PRIVADA O EN HOGARES | 7.4% | 6.2% | 11.0% | 2.9% | 27.2% | 14.9% | 21.6% | 22.1% | 28.2% | 50.5% | 4.1% | 2.6% | 100% | 100% |
| | EMPLEADO EN EL GOBIERNO | 10.8% | 4.5% | 13.9% | 2.4% | 22.8% | 15.4% | 19.4% | 27.7% | 29.8% | 43.4% | 2.8% | 6.7% | 100% | 100% |
| | PROFESIONISTA INDEPENDIENTE | 10.7% | 2.8% | 10.5% | 5.2% | 23.9% | 10.3% | 16.8% | 17.1% | 32.0% | 61.0% | 5.3% | 3.6% | 100% | 100% |
| | OBRERO | 10.1% | 6.4% | 12.6% | 17.2% | 23.6% | 19.4% | 21.4% | 18.8% | 26.0% | 29.5% | 5.8% | 8.2% | 100% | 100% |
| | TRABAJADOR DEL CAMPO/CAMPESINO | 15.8% | 11.1% | 19.0% | 7.8% | 18.9% | 17.9% | 24.6% | 21.5% | 16.5% | 29.3% | 4.5% | 12.4% | 100% | 100% |
| | TRABAJADOR POR CUENTA PROPIA | 7.9% | 2.7% | 11.6% | 10.8% | 25.7% | 16.1% | 20.0% | 18.7% | 29.2% | 46.0% | 5.2% | 4.9% | 100% | 100% |
| TRABAJADOR DE TIEMPO PARCIAL/SIN PAGO | 12.1% | 20.4% | 14.2% | 20.6% | 14.3% | 7.2% | 17.2% | 9.3% | 28.2% | 42.5% | 10.7% | .0% | 100% | 100% | |
| ESCOLARIDAD | NO ESTUDIO NINGUN AÑO | 14.4% | 9.0% | 16.2% | 9.5% | 12.9% | 9.8% | 22.4% | 15.4% | 24.7% | 35.8% | 7.5% | 16.0% | 100% | 100% |
| | HASTA PRIMARIA | 12.9% | 8.8% | 15.5% | 8.8% | 22.8% | 22.8% | 18.2% | 19.9% | 23.9% | 32.5% | 6.1% | 7.0% | 100% | 100% |
| | SECUNDARIA | 9.5% | 6.5% | 13.7% | 13.8% | 24.6% | 16.4% | 22.9% | 25.3% | 23.8% | 32.5% | 4.9% | 4.6% | 100% | 100% |
| | BACHILLERATO | 8.4% | 5.4% | 11.6% | 7.5% | 25.3% | 16.3% | 22.4% | 21.7% | 27.3% | 42.9% | 4.4% | 5.6% | 100% | 100% |
| LICENCIATURA Y MÁS | 9.6% | 2.1% | 10.3% | 3.7% | 23.5% | 12.5% | 18.4% | 17.1% | 33.0% | 58.9% | 4.5% | 5.1% | 100% | 100% | |
| CIRCUNSCRIPCIÓN | CIRCUNSCRIPCIÓN 1 | 10.5% | 5.1% | 11.0% | 8.2% | 23.4% | 20.8% | 18.5% | 14.7% | 29.1% | 44.1% | 6.2% | 6.7% | 100% | 100% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 2 | 13.5% | 7.3% | 14.0% | 9.2% | 25.6% | 17.8% | 20.8% | 17.8% | 21.2% | 43.7% | 4.4% | 3.7% | 100% | 100% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 3 | 11.6% | 7.8% | 18.1% | 8.0% | 23.7% | 21.5% | 19.6% | 23.9% | 20.1% | 30.2% | 6.4% | 8.2% | 100% | 100% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 4 | 8.7% | 3.4% | 11.1% | 7.6% | 18.8% | 11.2% | 24.0% | 22.0% | 31.9% | 47.1% | 4.7% | 7.3% | 100% | 100% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 5 | 8.1% | 9.3% | 13.0% | 10.7% | 22.5% | 17.3% | 20.7% | 19.5% | 29.9% | 36.3% | 5.0% | 5.6% | 100% | 100% |
| NACIONAL | | 10.6% | 6.2% | 13.5% | 8.7% | 23.0% | 16.3% | 20.6% | 20.3% | 26.2% | 41.1% | 5.3% | 6.5% | 100% | 100% |



ENCUESTA DE SALIDA



7 de Julio de 2009

BASE FINAL

Estimación realizada con ...

22, 629 Cuestionarios

ESTIMACIÓN NACIONAL

ELECCIÓN DE DIPUTADOS FEDERALES

Tabla 1.03 3. En los últimos tres años, ¿recibió usted alguna comunicación de parte de su diputado federal para explicarle sus actividades y resultados?

| Características Socioeconómicas | | SI | | NO | | NO SABE | | Total | |
|---------------------------------|--|-----------------|-------|-----------------|-------|-----------------|-------|-----------------|--------|
| | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | |
| | | V | AV | V | AV | V | AV | V | AV |
| TIPO DE INFORMANTE | HOMBRES DE 18 - 39 AÑOS | 24.7% | 19.5% | 70.6% | 70.2% | 4.0% | 8.4% | 100.0% | 100.0% |
| | HOMBRES DE 40 AÑOS Y MÁS | 22.3% | 16.8% | 74.0% | 75.0% | 2.8% | 6.4% | 100.0% | 100.0% |
| | MUJERES DE 18 - 39 AÑOS | 26.6% | 18.6% | 69.1% | 73.6% | 3.5% | 6.9% | 100.0% | 100.0% |
| | AMA DE CASA | 23.4% | 13.8% | 72.6% | 74.8% | 3.2% | 9.0% | 100.0% | 100.0% |
| OCUPACION | AMA DE CASA | 25.3% | 18.6% | 70.6% | 69.4% | 3.5% | 11.0% | 100.0% | 100.0% |
| | JUBILADO/RETIRADO | 17.9% | 12.7% | 77.4% | 77.0% | 3.1% | 9.4% | 100.0% | 100.0% |
| | DESEMPLEADO | 24.1% | 11.5% | 68.7% | 74.5% | 5.8% | 10.5% | 100.0% | 100.0% |
| | ESTUDIANTE | 28.8% | 13.9% | 66.2% | 72.5% | 4.3% | 10.2% | 100.0% | 100.0% |
| | EJECUTIVO DE EMPRESAS PRIVADAS Y FUNCIONARIOS DIRECTIVOS DEL GOBIERNO | 24.5% | 15.6% | 73.0% | 83.0% | 2.0% | 1.4% | 100.0% | 100.0% |
| | EMPLEADO EN LA INICIATIVA PRIVADA O EN HOGARES | 18.7% | 14.0% | 78.6% | 80.9% | 2.3% | 4.2% | 100.0% | 100.0% |
| | EMPLEADO EN EL GOBIERNO | 25.0% | 12.9% | 71.1% | 82.1% | 2.5% | 3.3% | 100.0% | 100.0% |
| | PROFESIONISTA INDEPENDIENTE | 23.9% | 16.5% | 72.2% | 79.0% | 2.5% | 2.9% | 100.0% | 100.0% |
| | OBRERO | 23.3% | 23.8% | 72.6% | 66.7% | 3.4% | 6.5% | 100.0% | 100.0% |
| | TRABAJADOR DEL CAMPO/CAMPESINO | 30.4% | 24.7% | 65.7% | 71.1% | 3.4% | 4.2% | 100.0% | 100.0% |
| | TRABAJADOR POR CUENTA PROPIA | 20.8% | 18.5% | 76.2% | 75.2% | 2.8% | 5.5% | 100.0% | 100.0% |
| | TRABAJADOR DE TIEMPO PARCIAL/SIN PAGO | 24.6% | 16.3% | 64.8% | 83.7% | 6.2% | .0% | 100.0% | 100.0% |
| ESCOLARIDAD | NO ESTUDIO NINGUN AÑO | 27.2% | 21.9% | 66.3% | 58.8% | 5.1% | 13.7% | 100.0% | 100.0% |
| | HASTA PRIMARIA | 23.2% | 18.0% | 72.4% | 72.8% | 3.6% | 7.6% | 100.0% | 100.0% |
| | SECUNDARIA | 26.2% | 24.1% | 69.5% | 68.9% | 3.5% | 6.1% | 100.0% | 100.0% |
| | BACHILLERATO | 23.5% | 14.3% | 72.5% | 73.9% | 3.1% | 10.7% | 100.0% | 100.0% |
| | LICENCIATURA Y MÁS | 22.4% | 11.0% | 75.1% | 83.6% | 2.1% | 3.5% | 100.0% | 100.0% |
| CIRCUNSCRIPCIÓN | CIRCUNSCRIPCIÓN 1 | 18.6% | 13.3% | 77.9% | 82.0% | 2.8% | 3.9% | 100.0% | 100.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 2 | 27.0% | 13.9% | 69.7% | 79.7% | 2.6% | 5.2% | 100.0% | 100.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 3 | 27.1% | 24.3% | 67.8% | 70.9% | 4.4% | 4.5% | 100.0% | 100.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 4 | 25.1% | 14.4% | 69.6% | 71.8% | 3.8% | 10.4% | 100.0% | 100.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 5 | 23.2% | 21.6% | 72.4% | 68.2% | 3.6% | 8.7% | 100.0% | 100.0% |
| NACIONAL | | 24.2% | 17.4% | 71.5% | 73.1% | 3.4% | 7.6% | 100.0% | 100.0% |



7 de Julio de 2009

BASE FINAL

ENCUESTA DE SALIDA

Estimación realizada con ...

22, 629 Cuestionarios

ESTIMACIÓN NACIONAL

ELECCIÓN DE DIPUTADOS FEDERALES

Tabla 1.04 4. ¿Recuerda usted el nombre de su actual diputado?

| Características Socioeconómicas | | SI | | NO | | NO SABE | | Total | |
|---------------------------------|---|-----------------|-------|-----------------|-------|-----------------|-------|-----------------|--------|
| | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | |
| | | V | AV | V | AV | V | AV | V | AV |
| TIPO DE INFORMANTE | HOMBRES DE 18 - 39 AÑOS | 33.1% | 26.5% | 62.8% | 66.9% | 3.3% | 5.5% | 100.0% | 100.0% |
| | HOMBRES DE 40 AÑOS Y MÁS | 34.2% | 26.3% | 61.7% | 64.7% | 3.6% | 6.8% | 100.0% | 100.0% |
| | MUJERES DE 18 - 39 AÑOS | 32.6% | 25.0% | 63.5% | 68.3% | 3.2% | 5.6% | 100.0% | 100.0% |
| | MUJERES DE 40 AÑOS Y MÁS | 28.3% | 20.5% | 67.1% | 69.3% | 4.3% | 6.8% | 100.0% | 100.0% |
| OCUPACION | AMA DE CASA | 29.6% | 24.2% | 65.8% | 66.7% | 4.0% | 7.2% | 100.0% | 100.0% |
| | JUBILADO/RETIRADO | 31.3% | 31.3% | 64.2% | 62.7% | 3.5% | 4.9% | 100.0% | 100.0% |
| | DESEMPLEADO | 35.0% | 27.3% | 59.0% | 60.3% | 5.1% | 7.5% | 100.0% | 100.0% |
| | ESTUDIANTE | 35.7% | 18.5% | 60.6% | 71.3% | 3.4% | 7.7% | 100.0% | 100.0% |
| | EJECUTIVO DE EMPRESAS PRIVADAS Y FUNCIONARIOS DIRECTIVOS DEL GOBIERNO | 29.1% | 19.7% | 67.9% | 78.1% | 2.8% | 2.1% | 100.0% | 100.0% |
| | EMPLEADO EN LA INICIATIVA PRIVADA O EN HOGARES | 23.3% | 18.7% | 73.7% | 74.2% | 2.6% | 6.9% | 100.0% | 100.0% |
| | EMPLEADO EN EL GOBIERNO | 35.2% | 19.6% | 62.0% | 78.4% | 2.4% | 1.5% | 100.0% | 100.0% |
| | PROFESIONISTA INDEPENDIENTE | 31.7% | 19.5% | 65.0% | 77.6% | 2.2% | 1.9% | 100.0% | 100.0% |
| | OBRERO | 32.2% | 27.1% | 63.9% | 63.4% | 3.4% | 6.0% | 100.0% | 100.0% |
| | TRABAJADOR DEL CAMPO/CAMPESINO | 39.4% | 36.9% | 54.9% | 59.1% | 4.9% | 2.8% | 100.0% | 100.0% |
| | TRABAJADOR POR CUENTA PROPIA | 33.8% | 26.4% | 63.2% | 67.3% | 2.6% | 5.8% | 100.0% | 100.0% |
| | TRABAJADOR DE TIEMPO PARCIAL/SIN PAGO | 34.6% | 39.7% | 60.2% | 53.1% | 4.1% | 7.2% | 100.0% | 100.0% |
| ESCOLARIDAD | NO ESTUDIO NINGUN AÑO | 36.0% | 23.2% | 56.4% | 55.4% | 6.6% | 14.0% | 100.0% | 100.0% |
| | HASTA PRIMARIA | 29.1% | 24.7% | 66.2% | 67.0% | 3.9% | 6.0% | 100.0% | 100.0% |
| | SECUNDARIA | 34.6% | 31.9% | 61.5% | 61.0% | 3.4% | 5.7% | 100.0% | 100.0% |
| | BACHILLERATO | 32.6% | 23.3% | 63.7% | 68.2% | 3.3% | 6.9% | 100.0% | 100.0% |
| | LICENCIATURA Y MÁS | 30.0% | 18.9% | 67.7% | 78.6% | 1.9% | 2.3% | 100.0% | 100.0% |
| CIRCUNSCRIPCIÓN | CIRCUNSCRIPCIÓN 1 | 27.4% | 17.9% | 67.7% | 77.8% | 4.2% | 3.5% | 100.0% | 100.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 2 | 34.0% | 28.7% | 62.6% | 65.2% | 3.0% | 6.1% | 100.0% | 100.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 3 | 35.9% | 33.8% | 59.2% | 60.6% | 4.4% | 5.1% | 100.0% | 100.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 4 | 31.7% | 20.3% | 64.1% | 69.3% | 3.2% | 7.1% | 100.0% | 100.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 5 | 30.8% | 27.3% | 65.4% | 63.3% | 3.1% | 6.5% | 100.0% | 100.0% |
| NACIONAL | | 32.0% | 24.8% | 63.8% | 67.1% | 3.6% | 6.1% | 100.0% | 100.0% |



7 de Julio de 2009

BASE FINAL

Estimación realizada con ...

22, 629 Cuestionarios

ENCUESTA DE SALIDA

ESTIMACIÓN NACIONAL

ELECCIÓN DE DIPUTADOS FEDERALES

Tabla 1.05 5. En México hay 500 diputados federales. Algunos ciudadanos proponen reducir el número de diputados federales. ¿Qué tan de acuerdo estaría usted con esta propuesta?

| Características Socioeconómicas | | TOTALMENTE DE ACUERDO | | MUY DE ACUERDO | | MEDIANAMENTE DE ACUERDO | | ALGO DE ACUERDO | | NADA DE ACUERDO | | NO SABE | | Total | |
|---------------------------------------|---|-----------------------|-------|-----------------|-------|-------------------------|-------|-----------------|-------|-----------------|-------|-----------------|--------|-----------------|--------|
| | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | |
| | | V | AV | V | AV | V | AV | V | AV | V | AV | V | AV | V | AV |
| TIPO DE INFORMANTE | HOMBRES DE 18 - 39 AÑOS | 49.3% | 44.7% | 18.4% | 18.7% | 11.5% | 9.0% | 8.8% | 12.2% | 8.0% | 8.9% | 3.3% | 5.7% | 100.0% | 100.0% |
| | HOMBRES DE 40 AÑOS Y MÁS | 55.4% | 52.6% | 15.3% | 13.2% | 9.5% | 8.5% | 7.2% | 6.3% | 8.5% | 11.0% | 3.6% | 7.3% | 100.0% | 100.0% |
| | MUJERES DE 18 - 39 AÑOS | 46.2% | 40.6% | 18.0% | 15.8% | 13.3% | 15.4% | 9.7% | 11.7% | 8.5% | 9.5% | 3.8% | 6.3% | 100.0% | 100.0% |
| | MUJERES DE 40 AÑOS Y MÁS | 51.6% | 52.8% | 13.9% | 10.0% | 11.7% | 8.1% | 8.2% | 6.4% | 9.2% | 13.9% | 4.7% | 6.8% | 100.0% | 100.0% |
| OCUPACION | AMA DE CASA | 45.8% | 37.5% | 16.6% | 15.8% | 13.1% | 13.7% | 9.7% | 10.1% | 9.0% | 13.3% | 5.2% | 8.4% | 100.0% | 100.0% |
| | JUBILADO/RETIRADO | 54.3% | 59.0% | 14.9% | 13.7% | 8.5% | 3.6% | 10.3% | 7.1% | 6.7% | 11.5% | 4.5% | 3.7% | 100.0% | 100.0% |
| | DESEMPLEADO | 44.3% | 49.5% | 18.3% | 16.1% | 12.0% | 16.2% | 10.2% | 6.7% | 8.5% | 7.7% | 5.7% | 2.1% | 100.0% | 100.0% |
| | ESTUDIANTE | 47.5% | 44.8% | 16.8% | 18.9% | 10.3% | 9.2% | 9.7% | 7.5% | 11.9% | 9.7% | 3.0% | 9.8% | 100.0% | 100.0% |
| | EJECUTIVO DE EMPRESAS PRIVADAS Y FUNCIONARIOS DIRECTIVOS DEL GOBIERNO | 61.3% | 70.8% | 12.8% | 4.5% | 12.1% | 11.7% | 3.7% | .0% | 8.4% | 4.4% | 1.4% | 8.6% | 100.0% | 100.0% |
| | EMPLEADO EN LA INICIATIVA PRIVADA O EN HOGARES | 60.9% | 61.2% | 13.6% | 14.9% | 11.3% | 8.1% | 6.2% | 3.4% | 6.1% | 10.3% | 1.8% | 1.8% | 100.0% | 100.0% |
| | EMPLEADO EN EL GOBIERNO | 58.7% | 65.5% | 14.0% | 14.7% | 10.9% | 7.8% | 5.8% | 6.8% | 9.1% | 3.9% | 1.0% | 1.2% | 100.0% | 100.0% |
| | PROFESIONISTA INDEPENDIENTE | 64.6% | 59.3% | 12.6% | 9.3% | 7.0% | 6.1% | 5.8% | 9.7% | 7.2% | 11.0% | 2.0% | 2.4% | 100.0% | 100.0% |
| | OBrero | 48.0% | 35.1% | 16.8% | 16.6% | 11.8% | 13.4% | 10.7% | 14.2% | 8.3% | 11.8% | 3.9% | 7.9% | 100.0% | 100.0% |
| | TRABAJADOR DEL CAMPO/CAMPESINO | 49.2% | 35.0% | 19.2% | 14.5% | 10.6% | 9.3% | 6.0% | 15.0% | 10.3% | 16.6% | 4.0% | 7.9% | 100.0% | 100.0% |
| | TRABAJADOR POR CUENTA PROPIA | 52.0% | 56.4% | 18.1% | 13.2% | 10.8% | 7.1% | 7.7% | 8.8% | 7.6% | 7.1% | 3.4% | 7.3% | 100.0% | 100.0% |
| TRABAJADOR DE TIEMPO PARCIAL/SIN PAGO | 47.6% | 33.7% | 12.0% | .0% | 14.8% | 27.8% | 7.0% | 28.0% | 12.3% | 10.5% | 4.7% | .0% | 100.0% | 100.0% | |
| ESCOLARIDAD | NO ESTUDIO NINGUN AÑO | 48.3% | 26.7% | 14.3% | 16.6% | 8.1% | 3.7% | 10.2% | 10.4% | 10.7% | 21.6% | 7.7% | 14.9% | 100.0% | 100.0% |
| | HASTA PRIMARIA | 44.2% | 44.0% | 17.4% | 13.5% | 13.6% | 13.9% | 8.8% | 12.2% | 9.6% | 9.6% | 5.5% | 6.1% | 100.0% | 100.0% |
| | SECUNDARIA | 46.0% | 37.0% | 19.4% | 19.2% | 12.9% | 14.4% | 9.7% | 12.1% | 8.3% | 11.2% | 3.2% | 5.7% | 100.0% | 100.0% |
| | BACHILLERATO | 52.9% | 52.5% | 15.7% | 15.0% | 11.6% | 9.0% | 8.8% | 6.4% | 7.8% | 8.6% | 2.7% | 7.9% | 100.0% | 100.0% |
| CIRCUNSCRIPCIÓN | LICENCIATURA Y MÁS | 66.8% | 65.7% | 11.6% | 10.1% | 7.7% | 7.2% | 4.6% | 5.4% | 7.5% | 8.2% | 1.4% | 2.5% | 100.0% | 100.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 1 | 63.2% | 55.8% | 13.4% | 13.6% | 6.9% | 8.4% | 5.0% | 5.3% | 7.0% | 11.9% | 3.5% | 4.2% | 100.0% | 100.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 2 | 51.3% | 54.5% | 16.2% | 14.9% | 13.2% | 9.1% | 9.1% | 9.7% | 6.4% | 8.0% | 3.1% | 3.8% | 100.0% | 100.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 3 | 40.8% | 51.2% | 19.7% | 14.4% | 14.8% | 12.3% | 9.8% | 10.2% | 9.6% | 6.5% | 4.9% | 5.1% | 100.0% | 100.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 4 | 47.7% | 41.8% | 16.0% | 12.9% | 9.6% | 9.0% | 8.7% | 11.0% | 12.9% | 14.1% | 4.5% | 9.3% | 100.0% | 100.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 5 | 48.0% | 43.8% | 16.7% | 18.2% | 12.8% | 13.1% | 9.9% | 8.5% | 8.3% | 8.8% | 3.6% | 5.8% | 100.0% | 100.0% |
| NACIONAL | 50.5% | 47.2% | 16.4% | 14.7% | 11.5% | 10.4% | 8.5% | 9.4% | 8.6% | 10.6% | 3.9% | 6.5% | 100.0% | 100.0% | |



ITAM

FUNDACIÓN
Este país
CONOCIMIENTO ÚTIL

7 de Julio de 2009

BASE FINAL

Estimación realizada con ...

22, 629 Cuestionarios

ENCUESTA DE SALIDA

ESTIMACIÓN NACIONAL

ELECCIÓN DE DIPUTADOS FEDERALES

Tabla 1.06 6. ¿Qué tan de acuerdo estaría usted con que se apruebe una ley que permita a los diputados que hayan cumplido con sus electores volver a ser candidatos en la siguiente elección?

| Características Socioeconómicas | | MUY DE ACUERDO | | ALGO DE ACUERDO | | ALGO EN DESACUERDO | | MUY EN DESACUERDO | | NO SABE | | Total | |
|---------------------------------|---|-----------------|-------|-----------------|-------|--------------------|-------|-------------------|-------|-----------------|--------|-----------------|--------|
| | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | |
| | | V | AV | V | AV | V | AV | V | AV | V | AV | V | AV |
| TIPO DE INFORMANTE | HOMBRES DE 18 - 39 AÑOS | 25.9% | 20.0% | 23.1% | 18.9% | 14.1% | 16.9% | 32.0% | 36.8% | 4.6% | 6.6% | 100.0% | 100.0% |
| | HOMBRES DE 40 AÑOS Y MÁS | 28.7% | 24.9% | 21.2% | 21.3% | 11.4% | 12.8% | 34.3% | 31.7% | 3.8% | 8.0% | 100.0% | 100.0% |
| | MUJERES DE 18 - 39 AÑOS | 27.5% | 21.4% | 22.9% | 25.3% | 13.7% | 11.9% | 31.6% | 34.6% | 3.8% | 5.9% | 100.0% | 100.0% |
| | MUJERES DE 40 AÑOS Y MÁS | 27.0% | 22.8% | 19.5% | 15.2% | 12.3% | 14.8% | 35.0% | 35.7% | 5.4% | 11.3% | 100.0% | 100.0% |
| OCUPACION | AMA DE CASA | 26.6% | 22.1% | 21.9% | 23.3% | 13.4% | 12.6% | 32.0% | 31.3% | 5.5% | 9.9% | 100.0% | 100.0% |
| | JUBILADO/RETIRADO | 25.7% | 17.9% | 22.4% | 14.0% | 14.9% | 20.6% | 33.4% | 38.9% | 3.1% | 6.8% | 100.0% | 100.0% |
| | DESEMPLEADO | 23.2% | 24.3% | 20.0% | 25.4% | 13.6% | 17.0% | 35.8% | 28.5% | 6.3% | 4.2% | 100.0% | 100.0% |
| | ESTUDIANTE | 27.5% | 20.8% | 22.1% | 18.6% | 13.3% | 14.5% | 32.4% | 34.2% | 4.2% | 10.5% | 100.0% | 100.0% |
| | EJECUTIVO DE EMPRESAS PRIVADAS Y FUNCIONARIOS DIRECTIVOS DEL GOBIERNO | 35.3% | 27.1% | 17.3% | 21.1% | 8.6% | 11.4% | 36.5% | 36.0% | 2.3% | 3.3% | 100.0% | 100.0% |
| | EMPLEADO EN LA INICIATIVA | 30.7% | 25.3% | 19.7% | 18.5% | 11.7% | 11.2% | 35.9% | 42.5% | 1.9% | 2.5% | 100.0% | 100.0% |
| | EMPLEADO EN EL GOBIERNO | 27.2% | 19.4% | 16.5% | 13.5% | 12.5% | 9.5% | 41.8% | 53.7% | 1.7% | 3.8% | 100.0% | 100.0% |
| | PROFESIONISTA INDEPENDIENTE | 30.8% | 24.1% | 19.2% | 20.7% | 11.2% | 13.4% | 36.5% | 41.0% | 2.0% | .0% | 100.0% | 100.0% |
| | OBRERO | 26.0% | 25.4% | 22.5% | 22.3% | 13.8% | 15.4% | 31.6% | 25.9% | 5.4% | 8.9% | 100.0% | 100.0% |
| | TRABAJADOR DEL CAMPO/CAMPESINO | 29.4% | 19.8% | 26.4% | 17.4% | 10.8% | 17.3% | 28.1% | 35.7% | 5.0% | 9.2% | 100.0% | 100.0% |
| | TRABAJADOR POR CUENTA PROPIA | 26.2% | 22.0% | 22.7% | 23.7% | 12.7% | 12.7% | 33.7% | 33.8% | 4.1% | 7.6% | 100.0% | 100.0% |
| ESCOLARIDAD | TRABAJADOR DE TIEMPO PARCIAL/SIN PAGO | 24.0% | 33.5% | 23.4% | 13.9% | 9.3% | 27.0% | 34.8% | 14.3% | 5.6% | 11.2% | 100.0% | 100.0% |
| | NO ESTUDIO NINGUN AÑO | 23.9% | 22.9% | 29.8% | 14.8% | 11.5% | 7.8% | 24.1% | 29.1% | 9.8% | 23.4% | 100.0% | 100.0% |
| | HASTA PRIMARIA | 28.0% | 21.1% | 21.3% | 21.1% | 12.5% | 18.0% | 31.8% | 31.5% | 5.7% | 7.3% | 100.0% | 100.0% |
| | SECUNDARIA | 25.4% | 22.9% | 22.9% | 24.9% | 14.3% | 14.4% | 33.3% | 29.1% | 3.6% | 8.2% | 100.0% | 100.0% |
| | BACHILLERATO | 26.9% | 20.2% | 19.9% | 22.6% | 14.4% | 13.5% | 34.6% | 36.7% | 3.6% | 6.4% | 100.0% | 100.0% |
| CIRCUNSCRIPCIÓN | LICENCIATURA Y MÁS | 31.4% | 24.5% | 18.1% | 15.7% | 9.8% | 12.5% | 39.0% | 44.5% | 1.4% | 2.3% | 100.0% | 100.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 1 | 32.8% | 35.5% | 15.7% | 17.3% | 11.4% | 11.3% | 35.3% | 30.6% | 4.0% | 4.3% | 100.0% | 100.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 2 | 25.0% | 16.8% | 23.2% | 20.7% | 12.2% | 13.7% | 36.4% | 41.0% | 2.8% | 6.4% | 100.0% | 100.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 3 | 24.3% | 19.9% | 23.4% | 19.0% | 13.8% | 14.7% | 32.2% | 35.9% | 5.9% | 9.6% | 100.0% | 100.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 4 | 28.6% | 17.0% | 25.5% | 19.5% | 13.0% | 13.8% | 27.1% | 38.2% | 5.1% | 11.1% | 100.0% | 100.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 5 | 25.9% | 27.3% | 20.6% | 24.8% | 13.9% | 15.6% | 34.1% | 26.9% | 4.7% | 4.2% | 100.0% | 100.0% |
| NACIONAL | 27.3% | 22.1% | 21.6% | 20.5% | 12.8% | 14.0% | 33.3% | 34.7% | 4.4% | 7.8% | 100.0% | 100.0% | |

ESTIMACIÓN NACIONAL

ELECCIÓN DE DIPUTADOS FEDERALES

Tabla 1.07 7. En México un ciudadano no puede ser candidato a diputado federal si no lo postula un partido político. ¿Qué tan de acuerdo estaría usted con que esto cambiara para que los ciudadanos sin partido pudieran ser candidatos?

| Características Socioeconómicas | | TOTALMENTE DE ACUERDO | | MUY DE ACUERDO | | MEDIANAMENTE DE ACUERDO | | ALGO DE ACUERDO | | NADA DE ACUERDO | | NO SABE | | Total | |
|---------------------------------|---|-----------------------|-------|-----------------|-------|-------------------------|-------|-----------------|-------|-----------------|-------|-----------------|-------|-----------------|--------|
| | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | |
| | | V | AV | V | AV | V | AV | V | AV | V | AV | V | AV | V | AV |
| TIPO DE INFORMANTE | HOMBRES DE 18 - 39 AÑOS | 33.9% | 32.7% | 16.1% | 17.7% | 14.1% | 10.7% | 10.7% | 13.2% | 20.7% | 19.0% | 3.8% | 5.9% | 100.0% | 100.0% |
| | HOMBRES DE 40 AÑOS Y MÁS | 39.4% | 35.4% | 13.8% | 15.3% | 10.0% | 10.5% | 8.6% | 7.0% | 24.2% | 24.0% | 3.1% | 6.2% | 100.0% | 100.0% |
| | MUJERES DE 18 - 39 AÑOS | 31.9% | 33.4% | 17.4% | 14.1% | 14.0% | 18.0% | 11.6% | 11.1% | 20.4% | 16.7% | 4.3% | 5.9% | 100.0% | 100.0% |
| | MUJERES DE 40 AÑOS Y MÁS | 35.6% | 34.9% | 13.2% | 12.1% | 12.9% | 13.7% | 10.2% | 8.2% | 22.7% | 22.8% | 4.6% | 7.7% | 100.0% | 100.0% |
| OCUPACION | AMA DE CASA | 33.3% | 27.0% | 15.6% | 14.5% | 12.3% | 18.6% | 11.6% | 10.0% | 21.3% | 21.4% | 5.2% | 8.1% | 100.0% | 100.0% |
| | JUBILADO/RETIRADO | 31.5% | 33.1% | 14.6% | 11.3% | 13.5% | 13.0% | 10.2% | 10.2% | 25.2% | 26.2% | 3.7% | 4.4% | 100.0% | 100.0% |
| | DESEMPLEADO | 29.7% | 34.9% | 19.0% | 21.4% | 11.8% | 10.1% | 11.6% | 11.1% | 22.1% | 18.1% | 5.1% | 1.5% | 100.0% | 100.0% |
| | ESTUDIANTE | 32.3% | 34.5% | 16.4% | 16.5% | 13.2% | 14.1% | 11.2% | 12.8% | 22.3% | 13.2% | 4.3% | 8.2% | 100.0% | 100.0% |
| | EJECUTIVO DE EMPRESAS PRIVADAS Y FUNCIONARIOS DIRECTIVOS DEL GOBIERNO | 45.1% | 56.8% | 11.7% | 12.4% | 14.4% | 8.5% | 7.6% | 8.1% | 19.8% | 13.0% | 1.5% | 0% | 100.0% | 100.0% |
| | EMPLEADO EN LA INICIATIVA PRIVADA O EN HOGARES | 37.8% | 53.6% | 14.6% | 10.7% | 12.2% | 10.0% | 10.1% | 5.5% | 23.0% | 16.5% | 1.9% | 3.7% | 100.0% | 100.0% |
| | EMPLEADO EN EL GOBIERNO | 39.5% | 51.1% | 11.9% | 13.2% | 13.4% | 4.8% | 7.2% | 6.3% | 25.1% | 19.6% | 1.9% | 4.8% | 100.0% | 100.0% |
| | PROFESIONISTA INDEPENDIENTE | 44.0% | 47.8% | 13.2% | 6.3% | 11.2% | 12.8% | 7.4% | 11.3% | 22.4% | 18.0% | 1.9% | 3.8% | 100.0% | 100.0% |
| | OBrero | 35.0% | 24.8% | 17.0% | 26.6% | 13.2% | 12.2% | 10.5% | 8.6% | 20.1% | 17.3% | 3.5% | 7.4% | 100.0% | 100.0% |
| | TRABAJADOR DEL CAMPO/CAMPESINO | 39.7% | 23.6% | 11.8% | 14.9% | 9.6% | 8.6% | 8.8% | 14.8% | 23.5% | 30.3% | 5.6% | 6.8% | 100.0% | 100.0% |
| ESCOLARIDAD | TRABAJADOR POR CUENTA PROPIA | 33.1% | 32.9% | 15.9% | 14.5% | 15.3% | 12.8% | 9.6% | 9.6% | 22.3% | 24.1% | 3.1% | 5.2% | 100.0% | 100.0% |
| | TRABAJADOR DE TIEMPO PARCIAL/SIN PAGO | 35.6% | 12.7% | 16.5% | 8.1% | 7.6% | 43.3% | 16.1% | 9.3% | 17.1% | 26.7% | 4.7% | 0% | 100.0% | 100.0% |
| | NO ESTUDIO NINGUN AÑO | 32.9% | 19.3% | 11.5% | 12.0% | 9.5% | 13.1% | 13.2% | 12.4% | 23.3% | 20.4% | 8.5% | 19.8% | 100.0% | 100.0% |
| CIRCUNSCRIPCIÓN | HASTA PRIMARIA | 31.5% | 28.7% | 16.0% | 16.7% | 12.9% | 11.6% | 9.5% | 8.7% | 23.8% | 28.5% | 5.4% | 5.3% | 100.0% | 100.0% |
| | SECUNDARIA | 33.5% | 32.1% | 17.0% | 18.9% | 13.7% | 15.9% | 11.3% | 11.2% | 20.4% | 15.2% | 3.6% | 5.5% | 100.0% | 100.0% |
| | BACHILLERATO | 36.7% | 33.1% | 15.6% | 16.8% | 13.1% | 13.7% | 10.7% | 8.4% | 20.7% | 19.7% | 2.7% | 7.8% | 100.0% | 100.0% |
| | LICENCIATURA Y MÁS | 43.7% | 48.8% | 12.0% | 9.7% | 11.7% | 11.6% | 7.7% | 10.8% | 23.0% | 17.0% | 1.6% | 1.7% | 100.0% | 100.0% |
| NACIONAL | CIRCUNSCRIPCIÓN 1 | 39.1% | 46.1% | 12.1% | 10.6% | 11.0% | 5.8% | 8.1% | 11.2% | 25.1% | 21.2% | 3.6% | 3.3% | 100.0% | 100.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 2 | 36.9% | 27.7% | 14.5% | 16.0% | 12.2% | 14.8% | 9.9% | 11.1% | 23.0% | 25.9% | 2.9% | 3.4% | 100.0% | 100.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 3 | 29.9% | 34.9% | 20.1% | 18.2% | 14.3% | 15.8% | 10.5% | 6.7% | 19.9% | 18.6% | 4.8% | 5.7% | 100.0% | 100.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 4 | 36.2% | 29.8% | 13.3% | 13.6% | 11.7% | 11.5% | 13.9% | 11.5% | 19.4% | 22.2% | 4.8% | 10.1% | 100.0% | 100.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 5 | 33.3% | 36.1% | 15.6% | 17.4% | 14.1% | 17.0% | 9.6% | 9.0% | 22.3% | 14.9% | 4.2% | 4.7% | 100.0% | 100.0% |
| NACIONAL | | 35.2% | 33.9% | 15.1% | 15.1% | 12.6% | 13.1% | 10.3% | 10.1% | 22.1% | 20.3% | 4.0% | 6.4% | 100.0% | 100.0% |



ENCUESTA DE SALIDA



7 de Julio de 2009

BASE FINAL

Estimación realizada con ...

22, 629 Cuestionarios

ESTIMACIÓN NACIONAL

ELECCIÓN DE DIPUTADOS FEDERALES

Tabla 1.08 8. Desde su punto de vista ¿qué tanto escuchan los partidos políticos a los ciudadanos como usted?

| Características | | TOTALMENTE | | MUCHO | | ALGO | | POCO | | NADA | | NO SABE | | Total | |
|--------------------|---|-----------------|------|-----------------|-------|-----------------|-------|-----------------|-------|-----------------|-------|-----------------|------|-----------------|--------|
| | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | |
| | | V | AV | V | AV | V | AV | V | AV | V | AV | V | AV | V | AV |
| TIPO DE INFORMANTE | HOMBRES DE 18 - 39 AÑOS | 6.5% | 4.5% | 10.1% | 8.3% | 24.7% | 16.0% | 35.8% | 33.8% | 21.0% | 33.3% | .9% | 1.2% | 100.0% | 100.0% |
| | HOMBRES DE 40 AÑOS Y MÁS | 7.2% | 6.5% | 8.6% | 7.1% | 21.1% | 14.3% | 35.5% | 31.0% | 25.7% | 35.5% | 1.1% | .9% | 100.0% | 100.0% |
| | MUJERES DE 18 - 39 AÑOS | 5.4% | 3.8% | 9.7% | 9.5% | 23.5% | 22.3% | 36.2% | 32.2% | 23.1% | 29.3% | 1.0% | .6% | 100.0% | 100.0% |
| | MUJERES DE 40 AÑOS Y MÁS | 7.4% | 3.9% | 9.2% | 6.4% | 20.9% | 16.9% | 31.2% | 27.7% | 29.0% | 36.6% | 1.3% | 1.6% | 100.0% | 100.0% |
| OCUPACION | AMA DE CASA | 6.8% | 4.2% | 9.7% | 7.9% | 21.7% | 20.7% | 32.9% | 32.3% | 26.5% | 29.3% | 1.1% | .9% | 100.0% | 100.0% |
| | JUBILADO/RETIRADO | 6.6% | 1.1% | 8.9% | 4.1% | 17.6% | 16.5% | 35.6% | 38.0% | 29.1% | 36.7% | .9% | 1.0% | 100.0% | 100.0% |
| | DESEMPLEADO | 5.1% | 4.0% | 8.5% | 8.4% | 22.0% | 20.8% | 35.3% | 29.0% | 26.5% | 35.3% | 1.6% | .6% | 100.0% | 100.0% |
| | ESTUDIANTE | 5.1% | 3.9% | 8.7% | 4.9% | 25.9% | 17.1% | 37.1% | 38.7% | 21.2% | 30.5% | .9% | .6% | 100.0% | 100.0% |
| | EJECUTIVO DE EMPRESAS PRIVADAS Y FUNCIONARIOS DIRECTIVOS DEL GOBIERNO | 6.7% | 8.1% | 12.5% | 6.4% | 23.1% | 17.8% | 30.6% | 21.1% | 26.8% | 45.2% | .1% | .0% | 100.0% | 100.0% |
| | EMPLEADO EN LA INICIATIVA PRIVADA O EN HOGARES | 4.4% | 4.7% | 8.4% | 9.5% | 23.4% | 18.7% | 36.9% | 27.9% | 25.3% | 38.5% | .9% | .0% | 100.0% | 100.0% |
| | EMPLEADO EN EL GOBIERNO | 7.2% | 8.3% | 10.4% | 3.4% | 23.1% | 15.7% | 34.6% | 31.0% | 23.9% | 37.9% | .4% | 2.0% | 100.0% | 100.0% |
| | PROFESIONISTA INDEPENDIENTE | 6.8% | 4.3% | 9.1% | 8.2% | 22.0% | 12.2% | 33.4% | 27.9% | 28.2% | 41.3% | .3% | .0% | 100.0% | 100.0% |
| | OBrero | 6.4% | 5.6% | 9.4% | 9.6% | 24.5% | 17.5% | 35.7% | 33.0% | 22.2% | 25.2% | 1.2% | 3.0% | 100.0% | 100.0% |
| | TRABAJADOR DEL CAMPO/CAMPESINO | 11.5% | 7.5% | 9.1% | 8.3% | 21.8% | 14.0% | 37.2% | 36.7% | 17.8% | 28.1% | 1.0% | 1.2% | 100.0% | 100.0% |
| | TRABAJADOR POR CUENTA PROPIA | 4.9% | 3.4% | 9.0% | 10.1% | 22.8% | 13.2% | 34.8% | 27.3% | 25.9% | 43.6% | 1.6% | .9% | 100.0% | 100.0% |
| | TRABAJADOR DE TIEMPO PARCIAL/SIN PAGO | 11.7% | 6.5% | 9.1% | 16.3% | 14.6% | 23.4% | 35.3% | 1.6% | 24.4% | 52.2% | 2.2% | .0% | 100.0% | 100.0% |
| ESCOLARIDAD | NO ESTUDIO NINGUN AÑO | 5.5% | 7.9% | 9.1% | 6.0% | 14.5% | 14.7% | 39.4% | 27.5% | 27.5% | 27.3% | 2.0% | 1.4% | 100.0% | 100.0% |
| | HASTA PRIMARIA | 8.6% | 4.8% | 10.7% | 8.6% | 20.6% | 14.0% | 33.3% | 33.1% | 24.6% | 33.7% | 1.0% | 1.1% | 100.0% | 100.0% |
| | SECUNDARIA | 6.3% | 4.5% | 9.4% | 10.5% | 24.8% | 21.7% | 35.6% | 34.5% | 21.6% | 26.3% | 1.2% | 1.3% | 100.0% | 100.0% |
| | BACHILLERATO | 5.6% | 4.2% | 8.4% | 8.1% | 25.0% | 17.5% | 33.9% | 32.3% | 25.6% | 33.4% | .7% | .8% | 100.0% | 100.0% |
| | LICENCIATURA Y MÁS | 5.9% | 4.3% | 8.3% | 5.1% | 22.7% | 17.7% | 34.2% | 26.4% | 27.8% | 43.8% | .8% | .8% | 100.0% | 100.0% |
| CIRCUNSCRIPCIÓN | CIRCUNSCRIPCIÓN 1 | 4.8% | 6.7% | 7.5% | 6.5% | 20.5% | 14.6% | 37.6% | 34.1% | 27.9% | 35.7% | .9% | .5% | 100.0% | 100.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 2 | 8.8% | 2.5% | 9.1% | 7.7% | 27.6% | 18.0% | 33.4% | 28.1% | 19.4% | 43.0% | 1.1% | .0% | 100.0% | 100.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 3 | 7.8% | 5.4% | 15.1% | 10.5% | 21.8% | 21.7% | 31.4% | 33.2% | 21.8% | 27.1% | 1.2% | 1.3% | 100.0% | 100.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 4 | 3.6% | 2.1% | 5.5% | 4.5% | 19.4% | 15.6% | 39.0% | 32.9% | 29.9% | 35.5% | .9% | 1.7% | 100.0% | 100.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 5 | 7.7% | 8.6% | 9.2% | 12.3% | 21.8% | 18.6% | 32.5% | 27.5% | 26.3% | 28.3% | 1.3% | .7% | 100.0% | 100.0% |
| NACIONAL | | 6.6% | 4.8% | 9.4% | 7.9% | 22.4% | 17.4% | 34.7% | 31.2% | 24.8% | 33.5% | 1.1% | 1.0% | 100.0% | 100.0% |



7 de Julio de 2009

BASE FINAL

Estimación realizada con ...

22, 629 Cuestionarios

ENCUESTA DE SALIDA

ESTIMACIÓN NACIONAL

ELECCIÓN DE DIPUTADOS FEDERALES

Tabla 1.09 9. En una escala del 1 al 10, donde 1 es poca información y 10 es mucha información ¿qué tanta información recibió sobre las propuestas de gobierno de candidatos y partidos?

| TIPO DE INFORMANTE | | TIPO DE VOTANTE | | Total | |
|--------------------|---|-----------------------|-------|-------|-----|
| | | V | AV | Media | |
| | | Media | Media | | |
| | HOMBRES DE 18 - 39 AÑOS | 6.2 | 5.5 | 6.1 | |
| | HOMBRES DE 40 AÑOS Y MÁS | 5.8 | 5.1 | 5.7 | |
| | MUJERES DE 18 - 39 AÑOS | 6.2 | 5.6 | 6.1 | |
| | AMA DE CASA | 6.0 | 5.3 | 6.0 | |
| OCUPACION | AMA DE CASA | 6.0 | 5.3 | 5.9 | |
| | JUBILADO/RETIRADO | 5.7 | 5.3 | 5.7 | |
| | DESEMPLEADO | 5.9 | 5.3 | 5.9 | |
| | ESTUDIANTE | 6.3 | 5.9 | 6.3 | |
| | EJECUTIVO DE EMPRESAS PRIVADAS Y FUNCIONARIOS DIRECTIVOS DEL GOBIERNO | 6.3 | 5.9 | 6.2 | |
| | EMPLEADO EN LA INICIATIVA PRIVADA O EN HOGARES | 6.3 | 5.6 | 6.2 | |
| | EMPLEADO EN EL GOBIERNO | 6.4 | 4.8 | 6.2 | |
| | PROFESIONISTA INDEPENDIENTE | 6.2 | 5.6 | 6.1 | |
| | OBRERO | 5.9 | 5.0 | 5.9 | |
| | TRABAJADOR DEL CAMPO/CAMPESINO | 5.7 | 5.3 | 5.6 | |
| | TRABAJADOR POR CUENTA PROPIA | 6.1 | 5.5 | 6.1 | |
| | TRABAJADOR DE TIEMPO PARCIAL/SIN PAGO | 6.1 | 5.6 | 6.0 | |
| | ESCOLARIDAD | NO ESTUDIO NINGUN AÑO | 5.2 | 5.3 | 5.2 |
| | | HASTA PRIMARIA | 5.8 | 5.0 | 5.8 |
| SECUNDARIA | | 6.1 | 5.5 | 6.1 | |
| BACHILLERATO | | 6.3 | 5.6 | 6.3 | |
| LICENCIATURA Y MÁS | | 6.3 | 5.3 | 6.2 | |
| CIRCUNSCRIPCIÓN | CIRCUNSCRIPCIÓN 1 | 6.2 | 5.3 | 6.2 | |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 2 | 6.3 | 5.8 | 6.3 | |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 3 | 5.9 | 5.6 | 5.9 | |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 4 | 5.4 | 5.0 | 5.4 | |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 5 | 6.1 | 5.6 | 6.1 | |
| | NACIONAL | 6.0 | 5.4 | 6.0 | |



7 de Julio de 2009

BASE FINAL

Estimación realizada con ...

22, 629 Cuestionarios

ENCUESTA DE SALIDA

ESTIMACIÓN NACIONAL

ELECCIÓN DE DIPUTADOS FEDERALES

Tabla 1.10 10. En una escala del 1 al 10, donde 1 es no cumplir ninguna promesa y 10 es cumplir todas sus promesas ¿qué tanto cree usted que los diputados van a cumplir sus promesas de campaña?

| Características Socioeconómicas | | TIPO DE VOTANTE | | Total |
|---------------------------------|--|-----------------|------------|------------|
| | | V | AV | |
| | | Media | Media | Media |
| TIPO DE INFORMANTE | HOMBRES DE 18 - 39 AÑOS | 5.2 | 4.1 | 5.1 |
| | HOMBRES DE 40 AÑOS Y MÁS | 4.8 | 3.9 | 4.7 |
| | MUJERES DE 18 - 39 AÑOS | 5.0 | 4.3 | 5.0 |
| | MUJERES DE 40 AÑOS Y MÁS | 4.8 | 4.0 | 4.7 |
| OCUPACION | AMA DE CASA | 4.9 | 4.4 | 4.9 |
| | JUBILADO/RETIRADO | 4.8 | 3.6 | 4.7 |
| | DESEMPLEADO | 4.8 | 3.9 | 4.7 |
| | ESTUDIANTE | 5.0 | 3.9 | 4.9 |
| | EJECUTIVO DE EMPRESAS PRIVADAS Y | 5.0 | 3.6 | 4.9 |
| | EMPLEADO EN LA INICIATIVA PRIVADA O EN | 4.8 | 4.0 | 4.8 |
| | EMPLEADO EN EL GOBIERNO | 5.2 | 3.5 | 5.0 |
| | PROFESIONISTA INDEPENDIENTE | 4.9 | 3.5 | 4.7 |
| | OBRERO | 4.9 | 4.3 | 4.9 |
| | TRABAJADOR DEL CAMPO/CAMPESINO | 5.0 | 4.7 | 5.0 |
| | TRABAJADOR POR CUENTA PROPIA | 4.9 | 3.9 | 4.8 |
| | TRABAJADOR DE TIEMPO PARCIAL/SIN PAGO | 5.0 | 5.4 | 5.1 |
| ESCOLARIDAD | NO ESTUDIO NINGUN AÑO | 4.5 | 4.7 | 4.5 |
| | HASTA PRIMARIA | 4.9 | 4.2 | 4.9 |
| | SECUNDARIA | 5.1 | 4.5 | 5.1 |
| | BACHILLERATO | 5.0 | 4.1 | 4.9 |
| | LICENCIATURA Y MÁS | 4.9 | 3.3 | 4.7 |
| CIRCUNSCRIPCIÓN | CIRCUNSCRIPCIÓN 1 | 4.7 | 3.8 | 4.6 |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 2 | 5.3 | 4.3 | 5.3 |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 3 | 5.4 | 4.4 | 5.4 |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 4 | 4.3 | 3.6 | 4.2 |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 5 | 4.8 | 4.6 | 4.8 |
| NACIONAL | | 4.9 | 4.1 | 4.9 |



7 de Julio de 2009

BASE FINAL
Estimación realizada con ...
22, 629 Cuestionarios

ESTIMACIÓN NACIONAL

ELECCIÓN DE DIPUTADOS FEDERALES

Tabla 1.11 11. ¿Desde su punto de vista este proceso electoral (2009) ha sido mejor o peor que los anteriores?

| Características Socioeconómicas | | MEJOR | | PEOR | | NO SABE | | Total | |
|---------------------------------|--|-----------------|-------|-----------------|-------|-----------------|-------|-----------------|--------|
| | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | | TIPO DE VOTANTE | |
| | | V | AV | V | AV | V | AV | V | AV |
| TIPO DE INFORMANTE | HOMBRES DE 18 - 39 AÑOS | 59.1% | 37.2% | 26.2% | 44.8% | 12.4% | 14.2% | 100.0% | 100.0% |
| | HOMBRES DE 40 AÑOS Y MÁS | 55.1% | 38.1% | 31.2% | 44.5% | 11.1% | 15.7% | 100.0% | 100.0% |
| | MUJERES DE 18 - 39 AÑOS | 55.0% | 39.6% | 29.7% | 40.2% | 13.4% | 16.9% | 100.0% | 100.0% |
| | MUJERES DE 40 AÑOS Y MÁS | 57.1% | 36.1% | 29.7% | 44.4% | 11.1% | 15.4% | 100.0% | 100.0% |
| OCUPACION | AMA DE CASA | 57.5% | 40.7% | 29.7% | 39.2% | 11.3% | 17.5% | 100.0% | 100.0% |
| | JUBILADO/RETIRADO | 47.6% | 32.7% | 35.7% | 52.1% | 11.7% | 13.1% | 100.0% | 100.0% |
| | DESEMPLEADO | 48.6% | 37.8% | 35.5% | 48.3% | 13.9% | 12.1% | 100.0% | 100.0% |
| | ESTUDIANTE | 52.0% | 33.0% | 29.5% | 45.0% | 15.1% | 16.8% | 100.0% | 100.0% |
| | EMPLEADO DE LA INICIATIVA PRIVADA O EN HOGARES | 55.7% | 39.4% | 27.5% | 34.6% | 15.4% | 24.6% | 100.0% | 100.0% |
| | EMPLEADO EN EL GOBIERNO | 61.1% | 36.2% | 24.7% | 40.9% | 12.0% | 17.6% | 100.0% | 100.0% |
| | PROFESIONISTA INDEPENDIENTE | 55.3% | 24.2% | 28.1% | 55.9% | 14.6% | 16.6% | 100.0% | 100.0% |
| | OBRAERO | 51.7% | 33.5% | 30.0% | 51.6% | 13.9% | 12.4% | 100.0% | 100.0% |
| ESCOLARIDAD | TRABAJADOR DEL CAMPO/CAMPESINO | 57.2% | 42.6% | 29.2% | 39.6% | 11.6% | 13.9% | 100.0% | 100.0% |
| | NO ESTUDIO NINGUN AÑO | 63.5% | 37.3% | 26.4% | 48.3% | 8.8% | 12.2% | 100.0% | 100.0% |
| | HASTA PRIMARIA | 56.4% | 45.3% | 29.4% | 42.1% | 11.6% | 11.5% | 100.0% | 100.0% |
| | SECUNDARIA | 51.3% | 41.3% | 25.5% | 40.1% | 17.0% | 18.6% | 100.0% | 100.0% |
| | BACHILLERATO | 53.2% | 33.9% | 34.9% | 41.0% | 9.3% | 20.5% | 100.0% | 100.0% |
| CIRCUNSCRIPCIÓN | LICENCIATURA Y MÁS | 57.2% | 40.3% | 29.5% | 46.3% | 11.8% | 11.1% | 100.0% | 100.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 1 | 58.3% | 49.3% | 28.2% | 34.6% | 11.6% | 14.2% | 100.0% | 100.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 2 | 56.6% | 32.3% | 28.4% | 44.9% | 12.8% | 19.3% | 100.0% | 100.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 3 | 53.1% | 30.0% | 29.5% | 49.7% | 13.9% | 15.9% | 100.0% | 100.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 4 | 55.4% | 39.8% | 28.6% | 42.4% | 13.2% | 15.0% | 100.0% | 100.0% |
| | CIRCUNSCRIPCIÓN 5 | 67.2% | 48.1% | 20.5% | 39.0% | 10.5% | 12.5% | 100.0% | 100.0% |
| TOTAL | TOTAL | 60.7% | 46.6% | 25.0% | 36.2% | 13.5% | 15.5% | 100.0% | 100.0% |



**SUMARIO DE REFORMAS A LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
POR ARTÍCULO**

Actualizado al 14 de julio de 2011

ARTÍCULOS 1o. al 136

ARTÍCULO 1o.

1ª Reforma DOF 14-08-2001
2ª Reforma DOF 04-12-2006
3ª Reforma DOF 10-06-2011

ARTÍCULO 2o.

1ª Reforma DOF 14-08-2001

ARTÍCULO 3o.

1ª Reforma DOF 13-12-1934
2ª Reforma DOF 30-12-1946
3ª Reforma DOF 09-06-1980
4ª Reforma DOF 28-01-1992
5ª Reforma DOF 05-03-1993
Fe de erratas DOF 09-03-1993
6ª Reforma DOF 12-11-2002
7ª Reforma DOF 10-06-2011

ARTÍCULO 4o.

1ª Reforma DOF 31-12-1974
2ª Reforma DOF 18-03-1980
3ª Reforma DOF 03-02-1983
4ª Reforma DOF 07-02-1983
5ª Reforma DOF 28-01-1992
6ª Reforma DOF 28-06-1999
7ª Reforma DOF 07-04-2000
Fe de erratas DOF 12-04-2000
8ª Reforma DOF 14-08-2001
9ª Reforma DOF 30-04-2009

ARTÍCULO 5o.

1ª Reforma DOF 17-11-1942
2ª Reforma DOF 31-12-1974
3ª Reforma DOF 06-04-1990
4ª Reforma DOF 28-01-1992

ARTÍCULO 6o.

1ª Reforma DOF 06-12-1977
2ª Reforma DOF 20-07-2007



SUMARIO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR ARTÍCULO

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis

Última Reforma DOF 14-07-2011

3ª Reforma DOF 13-11-2007

ARTÍCULO 7o.

Sin reforma

ARTÍCULO 8o.

Sin reforma

ARTÍCULO 9o.

Sin reforma

ARTÍCULO 10

1ª Reforma DOF 22-10-1971

ARTÍCULO 11

1ª Reforma DOF 10-06-2011

ARTÍCULO 12

Sin reforma

ARTÍCULO 13

Sin reforma

ARTÍCULO 14

1ª Reforma DOF 09-12-2005

ARTÍCULO 15

1ª Reforma DOF 10-06-2011

ARTÍCULO 16

1ª Reforma DOF 03-02-1983
2ª Reforma DOF 03-09-1993
Fe de erratas DOF 06-09-1993
3ª Reforma DOF 03-07-1996
4ª Reforma DOF 08-03-1999
5ª Reforma DOF 18-06-2008
6ª Reforma DOF 01-06-2009
Fe de errata DOF 25-06-2009

ARTÍCULO 17



SUMARIO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR ARTÍCULO

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis

Última Reforma DOF 14-07-2011

- 1ª Reforma DOF 17-03-1987
- 2ª Reforma DOF 18-06-2008
- 3ª Reforma DOF 29-07-2010

ARTÍCULO 18

- 1ª Reforma DOF 23-02-1965
- 2ª Reforma DOF 04-02-1977
- 3ª Reforma DOF 14-08-2001
- 4ª Reforma DOF 12-12-2005
- 5ª Reforma DOF 18-06-2008
- 6ª Reforma DOF 10-06-2011

ARTÍCULO 19

- 1ª Reforma DOF 03-09-1993
Fe de erratas DOF 06-09-1993
- 2ª Reforma DOF 08-03-1999
- 3ª Reforma DOF 18-06-2008
- 4ª Reforma DOF 14-07-2011

ARTÍCULO 20

- Fe de erratas DOF 06-02-1917*
- 1ª Reforma DOF 02-12-1948
- 2ª Reforma DOF 14-01-1985
- 3ª Reforma DOF 03-09-1993
Fe de erratas DOF 06-09-1993
- 4ª Reforma DOF 03-07-1996
- 5ª Reforma DOF 21-09-2000
- 6ª Reforma DOF 18-06-2008
- 7ª Reforma DOF 14-07-2011

ARTÍCULO 21

- 1ª Reforma DOF 03-02-1983
- 2ª Reforma DOF 31-12-1994
- 3ª Reforma DOF 03-07-1996
- 4ª Reforma DOF 20-06-2005
- 5ª Reforma DOF 18-06-2008

ARTÍCULO 22

- 1ª Reforma DOF 28-12-1982
- 2ª Reforma DOF 03-07-1996
- 3ª Reforma DOF 08-03-1999
- 4ª Reforma DOF 09-12-2005
- 5ª Reforma DOF 18-06-2008

ARTÍCULO 23

Sin reforma

ARTÍCULO 24



SUMARIO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR ARTÍCULO

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis

Última Reforma DOF 14-07-2011

1ª Reforma DOF 28-01-1992

ARTÍCULO 25

1ª Reforma DOF 03-02-1983
2ª Reforma DOF 28-06-1999

ARTÍCULO 26

1ª Reforma DOF 03-02-1983
2ª Reforma DOF 07-04-2006

ARTÍCULO 27

1ª Reforma DOF 10-01-1934
2ª Reforma DOF 06-12-1937
3ª Reforma DOF 09-11-1940
4ª Reforma DOF 21-04-1945
5ª Reforma DOF 12-02-1947
6ª Reforma DOF 02-12-1948
7ª Reforma DOF 20-01-1960
8ª Reforma DOF 29-12-1960
Fe de erratas DOF 07-01-1961
9ª Reforma DOF 08-10-1974
10ª Reforma DOF 06-02-1975
11ª Reforma DOF 06-02-1976
12ª Reforma DOF 06-02-1976
13ª Reforma DOF 03-02-1983
14ª Reforma DOF 10-08-1987
15ª Reforma DOF 06-01-1992
16ª Reforma DOF 28-01-1992

ARTÍCULO 28

1ª Reforma DOF 17-11-1982
2ª Reforma DOF 03-02-1983
3ª Reforma DOF 27-06-1990
4ª Reforma DOF 20-08-1993
Fe de erratas DOF 23-08-1993
5ª Reforma DOF 02-03-1995

ARTÍCULO 29

1ª Reforma DOF 21-04-1981
2ª Reforma DOF 02-08-2007
3ª Reforma DOF 10-06-2011

ARTÍCULO 30

1ª Reforma DOF 18-01-1934
2ª Reforma DOF 26-12-1969
3ª Reforma DOF 31-12-1974
4ª Reforma DOF 20-03-1997

ARTÍCULO 31



SUMARIO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR ARTÍCULO

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis

Última Reforma DOF 14-07-2011

1ª Reforma DOF 05-03-1993
Fe de erratas DOF 09-03-1993
2ª Reforma DOF 25-10-1993
3ª Reforma DOF 12-11-2002

ARTÍCULO 32

1ª Reforma DOF 15-12-1934
2ª Reforma DOF 10-02-1944
3ª Reforma DOF 20-03-1997

ARTÍCULO 33

1ª Reforma DOF 10-06-2011

ARTÍCULO 34

1ª Reforma DOF 17-10-1953
2ª Reforma DOF 22-12-1969

ARTÍCULO 35

1ª Reforma DOF 06-04-1990
2ª Reforma DOF 22-08-1996

ARTÍCULO 36

1ª Reforma DOF 06-04-1990
2ª Reforma DOF 22-08-1996

ARTÍCULO 37

Fe de erratas DOF 06-02-1917
1ª Reforma DOF 18-01-1934
2ª Reforma DOF 20-03-1997

ARTÍCULO 38

Sin reforma

ARTÍCULO 39

Sin reforma

ARTÍCULO 40

Sin reforma

ARTÍCULO 41

1ª Reforma DOF 06-12-1977
2ª Reforma DOF 06-04-1990
3ª Reforma DOF 03-09-1993
Fe de erratas DOF 06-09-1993
4ª Reforma DOF 19-04-1994



SUMARIO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR ARTÍCULO

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis

Última Reforma DOF 14-07-2011

5ª Reforma DOF 22-08-1996
6ª Reforma DOF 13-11-2007

ARTÍCULO 42

1ª Reforma DOF 18-01-1934
2ª Reforma DOF 20-01-1960

ARTÍCULO 43

1ª Reforma DOF 07-02-1931
2ª Reforma DOF 19-12-1931
3ª Reforma DOF 16-01-1935
4ª Reforma DOF 16-01-1952
5ª Reforma DOF 08-10-1974
6ª Reforma DOF 13-04-2011

ARTÍCULO 44

1ª Reforma DOF 25-10-1993

ARTÍCULO 45

1ª Reforma DOF 07-02-1931
2ª Reforma DOF 19-12-1931
3ª Reforma DOF 22-03-1934
4ª Reforma DOF 16-01-1935
5ª Reforma DOF 16-01-1952
6ª Reforma DOF 08-10-1974

ARTÍCULO 46

1ª Reforma DOF 17-03-1987
2ª Reforma DOF 08-12-2005

ARTÍCULO 47

Sin reforma

ARTÍCULO 48

1ª Reforma DOF 20-01-1960

ARTÍCULO 49

1ª Reforma DOF 12-08-1938
2ª Reforma DOF 28-03-1951

ARTÍCULO 50

Sin reforma

ARTÍCULO 51



SUMARIO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR ARTÍCULO

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis

Última Reforma DOF 14-07-2011

1ª Reforma DOF 29-04-1933
2ª Reforma DOF 06-12-1977

ARTÍCULO 52

1ª Reforma DOF 20-08-1928
2ª Reforma DOF 30-12-1942
3ª Reforma DOF 11-06-1951
4ª Reforma DOF 20-12-1960
5ª Reforma DOF 14-02-1972
6ª Reforma DOF 08-10-1974
7ª Reforma DOF 06-12-1977
8ª Reforma DOF 15-12-1986

ARTÍCULO 53

1ª Reforma DOF 06-12-1977
2ª Reforma DOF 15-12-1986

ARTÍCULO 54

1ª Reforma DOF 22-06-1963
2ª Reforma DOF 14-02-1972
3ª Reforma DOF 06-12-1977
4ª Reforma DOF 15-12-1986
5ª Reforma DOF 06-04-1990
6ª Reforma DOF 03-09-1993
Fe de erratas DOF 06-09-1993
7ª Reforma DOF 22-08-1996

ARTÍCULO 55

1ª Reforma DOF 29-04-1933
2ª Reforma DOF 14-02-1972
3ª Reforma DOF 08-10-1974
4ª Reforma DOF 06-12-1977
5ª Reforma DOF 31-12-1994
6ª Reforma DOF 19-06-2007

ARTÍCULO 56

1ª Reforma DOF 29-04-1933
2ª Reforma DOF 15-12-1986
3ª Reforma DOF 03-09-1993
Fe de erratas DOF 06-09-1993
4ª. Reforma DOF 22-08-1996

ARTÍCULO 57

Sin reforma

ARTÍCULO 58

1ª Reforma DOF 29-04-1933
2ª Reforma DOF 14-02-1972
3ª Reforma DOF 29-07-1999



SUMARIO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR ARTÍCULO

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis

Última Reforma DOF 14-07-2011

ARTÍCULO 59

1ª Reforma DOF 29-04-1933

ARTÍCULO 60

1ª Reforma DOF 06-12-1977
2ª Reforma DOF 22-04-1981
3ª Reforma DOF 15-12-1986
4ª Reforma DOF 06-04-1990
5ª Reforma DOF 03-09-1993
Fe de erratas DOF 06-09-1993
6ª Reforma DOF 22-08-1996

ARTÍCULO 61

1ª Reforma DOF 06-12-1977

ARTÍCULO 62

Sin reforma

ARTÍCULO 63

1ª Reforma DOF 22-06-1963
2ª Reforma DOF 03-09-1993
Fe de erratas DOF 06-09-1993
3ª Reforma DOF 29-10-2003

ARTÍCULO 64

Sin reforma

ARTÍCULO 65

1ª Reforma DOF 06-12-1977
2ª Reforma DOF 07-04-1986
3ª Reforma DOF 03-09-1993
Fe de erratas DOF 06-09-1993
4ª Reforma DOF 02-08-2004

ARTÍCULO 66

1ª Reforma DOF 07-04-1986
2ª Reforma DOF 03-09-1993
Fe de erratas DOF 06-09-1993

ARTÍCULO 67

1ª Reforma DOF 24-11-1923

ARTÍCULO 68



SUMARIO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR ARTÍCULO

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis

Última Reforma DOF 14-07-2011

Sin reforma

ARTÍCULO 69

1ª Reforma DOF 24-11-1923
2ª Reforma DOF 07-04-1986
3ª Reforma DOF 15-08-2008

ARTÍCULO 70

1ª Reforma DOF 06-12-1977

ARTÍCULO 71

Sin reforma

ARTÍCULO 72

1ª Reforma DOF 24-11-1923

ARTÍCULO 73

Fe de erratas DOF 06-02-1917

1ª Reforma DOF 08-07-1921
2ª Reforma DOF 20-08-1928
3ª Reforma DOF 20-08-1928
4ª Reforma DOF 06-09-1929
5ª Reforma DOF 27-04-1933
6ª Reforma DOF 29-04-1933
7ª Reforma DOF 18-01-1934
8ª Reforma DOF 18-01-1934
9ª Reforma DOF 13-12-1934
10ª Reforma DOF 15-12-1934
11ª Reforma DOF 18-01-1935
12ª Reforma DOF 14-12-1940
13ª Reforma DOF 14-12-1940
14ª Reforma DOF 24-10-1942
15ª Reforma DOF 18-11-1942
16ª Reforma DOF 10-02-1944
17ª Reforma DOF 21-09-1944
18ª Reforma DOF 30-12-1946
19ª Reforma DOF 29-12-1947
20ª Reforma DOF 10-02-1949
21ª Reforma DOF 19-02-1951

Fe de erratas DOF 14-03-1951

22ª Reforma DOF 13-01-1966
23ª Reforma DOF 21-10-1966
Aclaración DOF 22-10-1966
24ª Reforma DOF 24-10-1967
25ª Reforma DOF 06-07-1971
26ª Reforma DOF 08-10-1974
27ª Reforma DOF 06-02-1975
28ª Reforma DOF 06-02-1976
29ª Reforma DOF 06-12-1977
30ª Reforma DOF 17-11-1982
31ª Reforma DOF 28-12-1982



SUMARIO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR ARTÍCULO

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis

Última Reforma DOF 14-07-2011

32ª Reforma DOF 03-02-1983
33ª Reforma DOF 10-08-1987
34ª Reforma DOF 10-08-1987
35ª Reforma DOF 10-08-1987
36ª Reforma DOF 06-04-1990
37ª Reforma DOF 20-08-1993
Fe de erratas DOF 23-08-1993
38ª Reforma DOF 25-10-1993
39ª Reforma DOF 31-12-1994
40ª Reforma DOF 03-07-1996
41ª Reforma DOF 22-08-1996
42ª Reforma DOF 28-06-1999
43ª Reforma DOF 28-06-1999
44ª Reforma DOF 30-07-1999
45ª Reforma DOF 21-09-2000
46ª Reforma DOF 29-09-2003
47ª Reforma DOF 05-04-2004
48ª Reforma DOF 27-09-2004
49ª Reforma DOF 28-11-2005
50ª Reforma DOF 08-12-2005
51ª Reforma DOF 07-04-2006
52ª Reforma DOF 04-12-2006
53ª Reforma DOF 20-07-2007
54ª Reforma DOF 02-08-2007
55ª Reforma DOF 15-08-2007
56ª Reforma DOF 07-05-2008
57ª Reforma DOF 18-06-2008
58ª Reforma DOF 30-04-2009
59ª Reforma DOF 30-04-2009
60ª Reforma DOF 04-05-2009
61ª Reforma DOF 14-07-2011

ARTÍCULO 74

1ª Reforma DOF 20-08-1928
2ª Reforma DOF 06-07-1971
3ª Reforma DOF 08-10-1974
4ª Reforma DOF 06-12-1977
5ª Reforma DOF 17-11-1982
6ª Reforma DOF 28-12-1982
7ª Reforma DOF 17-03-1987
8ª Reforma DOF 10-08-1987
9ª Reforma DOF 03-09-1993
Fe de erratas DOF 06-09-1993
10ª Reforma DOF 25-10-1993
11ª Reforma DOF 22-08-1996
12ª Reforma DOF 30-07-1999
13ª Reforma DOF 30-07-2004
14ª Reforma DOF 07-05-2008

ARTÍCULO 75

1ª Reforma DOF 24-08-2009

ARTÍCULO 76

1ª Reforma DOF 20-08-1928



SUMARIO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR ARTÍCULO

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis

Última Reforma DOF 14-07-2011

2ª Reforma DOF 10-02-1944
3ª Reforma DOF 08-10-1974
4ª Reforma DOF 06-12-1977
5ª Reforma DOF 28-12-1982
6ª Reforma DOF 25-10-1993
7ª Reforma DOF 31-12-1994
8ª Reforma DOF 08-12-2005
9ª Reforma DOF 12-02-2007

ARTÍCULO 77

1ª Reforma DOF 15-12-1986
2ª Reforma DOF 29-10-2003

ARTÍCULO 78

1ª Reforma DOF 29-12-1980
2ª Reforma DOF 10-08-1987
3ª Reforma DOF 30-07-1999

ARTÍCULO 79

1ª Reforma DOF 24-11-1923
2ª Reforma DOF 20-08-1928
3ª Reforma DOF 29-04-1933
4ª Reforma DOF 21-10-1966
Aclaración DOF 22-10-1966
5ª Reforma DOF 06-07-1971
6ª Reforma DOF 08-10-1974
7ª Reforma DOF 08-02-1985
8ª Reforma DOF 10-08-1987
9ª Reforma DOF 25-10-1993
10ª Reforma DOF 31-12-1994
11ª Reforma DOF 30-07-1999
12ª Reforma DOF 07-05-2008

ARTÍCULO 80

Sin reforma

ARTÍCULO 81

Sin reforma

ARTÍCULO 82

1ª Reforma DOF 22-01-1927
2ª Reforma DOF 08-01-1943
3ª Reforma DOF 08-10-1974
4ª Reforma DOF 20-08-1993
5ª Reforma DOF 01-07-1994
6ª Reforma DOF 19-06-2007

ARTÍCULO 83

1ª Reforma DOF 22-01-1927



SUMARIO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR ARTÍCULO

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis

Última Reforma DOF 14-07-2011

2ª Reforma DOF 24-01-1928
3ª Reforma DOF 29-04-1933

ARTÍCULO 84

1ª Reforma DOF 24-11-1923
2ª Reforma DOF 29-04-1933

ARTÍCULO 85

Fe de erratas DOF 06-02-1917
1ª Reforma DOF 29-04-1933
2ª Reforma DOF 13-11-2007

ARTÍCULO 86

Sin reforma

ARTÍCULO 87

Sin reforma

ARTÍCULO 88

1ª Reforma DOF 21-10-1966
Aclaración DOF 22-10-1966
2ª Reforma DOF 29-08-2008

ARTÍCULO 89

1ª Reforma DOF 24-11-1923
2ª Reforma DOF 20-08-1928
3ª Reforma DOF 10-02-1944
4ª Reforma DOF 21-10-1966
5ª Reforma DOF 21-10-1966
Aclaración DOF 22-10-1966
6ª Reforma DOF 08-10-1974
7ª Reforma DOF 28-12-1982
8ª Reforma DOF 10-08-1987
9ª Reforma DOF 11-05-1988
10ª Reforma DOF 25-10-1993
11ª Reforma DOF 31-12-1994
12ª Reforma DOF 05-04-2004
13ª Reforma DOF 12-02-2007
14ª Reforma DOF 10-06-2011

ARTÍCULO 90

1ª Reforma DOF 21-04-1981
2ª Reforma DOF 02-08-2007

ARTÍCULO 91

Sin reforma



SUMARIO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR ARTÍCULO

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis

Última Reforma DOF 14-07-2011

ARTÍCULO 92

1ª Reforma DOF 21-04-1981
2ª Reforma DOF 02-08-2007

ARTÍCULO 93

1ª Reforma DOF 31-01-1974
2ª Reforma DOF 06-12-1977
3ª Reforma DOF 31-12-1994
4ª Reforma DOF 02-08-2007
5ª Reforma DOF 15-08-2008

ARTÍCULO 94

1ª Reforma DOF 20-08-1928
2ª Reforma DOF 15-12-1934
3ª Reforma DOF 21-09-1944
4ª Reforma DOF 19-02-1951
Fe de erratas DOF 14-03-1951
5ª Reforma DOF 25-10-1967
6ª Reforma DOF 28-12-1982
7ª Reforma DOF 10-08-1987
8ª Reforma DOF 31-12-1994
9ª Reforma DOF 22-08-1996
10ª Reforma DOF 11-06-1999
11ª Reforma DOF 06-06-2011

ARTÍCULO 95

1ª Reforma DOF 15-12-1934
2ª Reforma DOF 31-12-1994
3ª Reforma DOF 02-08-2007

ARTÍCULO 96

1ª Reforma DOF 20-08-1928
2ª Reforma DOF 31-12-1994

ARTÍCULO 97

1ª Reforma DOF 20-08-1928
2ª Reforma DOF 11-09-1940
3ª Reforma DOF 19-02-1951
Fe de erratas DOF 14-03-1951
4ª Reforma DOF 06-12-1977
5ª Reforma DOF 28-12-1982
6ª Reforma DOF 10-08-1987
7ª Reforma DOF 31-12-1994
8ª Reforma DOF 11-06-1999
9ª Reforma DOF 13-11-2007
10ª Reforma DOF 10-06-2011

ARTÍCULO 98

1ª Reforma DOF 20-08-1928
2ª Reforma DOF 19-02-1951



SUMARIO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR ARTÍCULO

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis

Última Reforma DOF 14-07-2011

Fe de erratas DOF 14-03-1951

- 3ª Reforma DOF 25-10-1967
- 4ª Reforma DOF 31-12-1994
- 5ª Reforma DOF 22-08-1996

ARTÍCULO 99

- 1ª Reforma DOF 20-08-1928
- 2ª Reforma DOF 31-12-1994
- 3ª Reforma DOF 22-08-1996
- 4ª Reforma DOF 27-09-2007
- 5ª Reforma DOF 13-11-2007

ARTÍCULO 100

- 1ª Reforma DOF 20-08-1928
- 2ª Reforma DOF 25-10-1967
- 3ª Reforma DOF 03-09-1993
- Fe de erratas DOF 06-09-1993*
- 4ª Reforma DOF 31-12-1994
- 5ª Reforma DOF 11-06-1999

ARTÍCULO 101

- 1ª Reforma DOF 10-08-1987
- 2ª Reforma DOF 31-12-1994
- 3ª Reforma DOF 22-08-1996

ARTÍCULO 102

- 1ª Reforma DOF 11-09-1940
- 2ª Reforma DOF 25-10-1967
- 3ª Reforma DOF 28-01-1992
- 4ª Reforma DOF 31-12-1994
- 5ª Reforma DOF 13-09-1999
- 6ª Reforma DOF 10-06-2011

ARTÍCULO 103

- 1ª Reforma DOF 31-12-1994
- 2ª Reforma DOF 06-06-2011

ARTÍCULO 104

- 1ª Reforma DOF 18-01-1934
- 2ª Reforma DOF 30-12-1946
- 3ª Reforma DOF 25-10-1967
- 4ª Reforma DOF 08-10-1974
- 5ª Reforma DOF 10-08-1987
- 6ª Reforma DOF 25-10-1993
- 7ª Reforma DOF 31-12-1994
- 8ª Reforma DOF 06-06-2011

ARTÍCULO 105

- 1ª Reforma DOF 25-10-1967



SUMARIO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR ARTÍCULO

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis

Última Reforma DOF 14-07-2011

2ª Reforma DOF 25-10-1993
3ª Reforma DOF 31-12-1994
4ª Reforma DOF 22-08-1996
5ª Reforma DOF 08-12-2005
6ª Reforma DOF 14-09-2006
7ª Reforma DOF 10-06-2011

ARTÍCULO 106

1ª Reforma DOF 07-04-1986
2ª Reforma DOF 31-12-1994

ARTÍCULO 107

1ª Reforma DOF 19-02-1951
Fe de erratas DOF 14-03-1951
2ª Reforma DOF 02-11-1962
3ª Reforma DOF 25-10-1967
4ª Reforma DOF 20-03-1974
5ª Reforma DOF 08-10-1974
6ª Reforma DOF 17-02-1975
7ª Reforma DOF 06-08-1979
8ª Reforma DOF 07-04-1986
9ª Reforma DOF 10-08-1987
10ª Reforma DOF 03-09-1993
Fe de erratas DOF 06-09-1993
11ª Reforma DOF 25-10-1993
12ª Reforma DOF 31-12-1994
13ª Reforma DOF 11-06-1999
14ª Reforma DOF 06-06-2011

ARTÍCULO 108

1ª Reforma DOF 28-12-1982
2ª Reforma DOF 31-12-1994
Fe de erratas DOF 03-01-1995
3ª Reforma DOF 22-08-1996
4ª Reforma DOF 13-11-2007

ARTÍCULO 109

1ª Reforma DOF 28-12-1982

ARTÍCULO 110

1ª Reforma DOF 28-12-1982
2ª Reforma DOF 10-08-1987
3ª Reforma DOF 31-12-1994
4ª Reforma DOF 22-08-1996
5ª Reforma DOF 02-08-2007

ARTÍCULO 111

1ª Reforma DOF 20-08-1928
2ª Reforma DOF 21-09-1944
3ª Reforma DOF 08-10-1974



SUMARIO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR ARTÍCULO

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis

Última Reforma DOF 14-07-2011

- 4ª Reforma DOF 28-12-1982
- 5ª Reforma DOF 10-08-1987
- 6ª Reforma DOF 31-12-1994
- 7ª Reforma DOF 22-08-1996
- 8ª Reforma DOF 02-08-2007

ARTÍCULO 112

- 1ª Reforma DOF 28-12-1982

ARTÍCULO 113

- 1ª Reforma DOF 28-12-1982
- 2ª Reforma DOF 14-06-2002

ARTÍCULO 114

- 1ª Reforma DOF 28-12-1982

ARTÍCULO 115

- 1ª Reforma DOF 20-08-1928
- 2ª Reforma DOF 29-04-1933
- 3ª Reforma DOF 08-01-1943
- 4ª Reforma DOF 12-02-1947
- 5ª Reforma DOF 17-10-1953
- 6ª Reforma DOF 06-02-1976
- 7ª Reforma DOF 06-12-1977
- 8ª Reforma DOF 03-02-1983
- 9ª Reforma DOF 17-03-1987
- 10ª Reforma DOF 23-12-1999
- 11ª Reforma DOF 14-08-2001
- 12ª Reforma DOF 18-06-2008
- 13ª Reforma DOF 24-08-2009

ARTÍCULO 116

- 1ª Reforma DOF 17-03-1987
- 2ª Reforma DOF 31-12-1994
- 3ª Reforma DOF 22-08-1996
- 4ª Reforma DOF 13-11-2007
- 5ª Reforma DOF 07-05-2008
- 6ª Reforma DOF 26-09-2008
- 7ª Reforma DOF 24-08-2009

ARTÍCULO 117

- 1ª Reforma DOF 24-10-1942
- 2ª Reforma DOF 30-12-1946
- 3ª Reforma DOF 21-10-1966
Aclaración DOF 22-10-1966
- 4ª Reforma DOF 21-04-1981

ARTÍCULO 118

Sin reforma



SUMARIO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR ARTÍCULO

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis

Última Reforma DOF 14-07-2011

ARTÍCULO 119

1ª Reforma DOF 03-09-1993
Fe de erratas DOF 06-09-1993
2ª Reforma DOF 25-10-1993

ARTÍCULO 120

Sin reforma

ARTÍCULO 121

Sin reforma

ARTÍCULO 122

1ª Reforma DOF 25-10-1993
2ª Reforma DOF 31-12-1994
Fe de erratas DOF 03-01-1995
3ª Reforma DOF 22-08-1996
4ª Reforma DOF 13-11-2007
5ª Reforma DOF 07-05-2008
6ª Reforma DOF 24-08-2009
7ª Reforma DOF 27-04-2010

ARTÍCULO 123

1a. Reforma DOF 06-09-1929
2a. Reforma DOF 04-11-1933
3a. Reforma DOF 31-12-1938
4a. Reforma DOF 18-11-1942
5a. Reforma DOF 05-12-1960
6a. Reforma DOF 27-11-1961
7a. Reforma DOF 21-11-1962
8a. Reforma DOF 14-02-1972
9a. Reforma DOF 10-11-1972
10a. Reforma DOF 08-10-1974
11a. Reforma DOF 31-12-1974
12a. Reforma DOF 06-02-1975
Fe de erratas DOF 17-03-1975
13a. Reforma DOF 09-01-1978
14a. Reforma DOF 09-01-1978
Fe de erratas DOF 13-01-1978
15a. Reforma DOF 19-12-1978
16a. Reforma DOF 17-11-8192
17a. Reforma DOF 23-12-1986
18a. Reforma DOF 27-06-1990
19a. Reforma DOF 20-08-1993
Fe de erratas DOF 23-08-1993
20a. Reforma DOF 31-12-1994
21a. Reforma DOF 08-03-1999
22a. Reforma DOF 18-06-2008
23a. Reforma DOF 24-08-2009

ARTÍCULO 124



SUMARIO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR ARTÍCULO

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis

Última Reforma DOF 14-07-2011

Sin reforma

ARTÍCULO 125

Sin reforma

ARTÍCULO 126

Sin reforma

ARTÍCULO 127

- 1a. Reforma DOF 28-12-1982
 - 2a. Reforma DOF 10-08-1987
 - 3a. Reforma DOF 24-08-2009
-

ARTÍCULO 128

Sin reforma

ARTÍCULO 129

Sin reforma

ARTÍCULO 130

- 1a. Reforma DOF 28-01-1992
-

ARTÍCULO 131

- 1a. Reforma DOF 28-03-1951
 - 2a. Reforma DOF 08-10-1974
-

ARTÍCULO 132

Sin reforma

ARTÍCULO 133

- 1a. Reforma DOF 18-01-1934
-

ARTÍCULO 134

- 1ª Reforma DOF 28-12-1982
 - 2ª Reforma DOF 13-11-2007
 - 3ª Reforma DOF 07-05-2008
-

ARTÍCULO 135

- 1a. Reforma DOF 21-10-1966
Aclaración DOF 22-10-1966
-

ARTÍCULO 136



SUMARIO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR ARTÍCULO

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis

Última Reforma DOF 14-07-2011

Sin reforma

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO

Sin reforma

ARTÍCULO SEGUNDO

Sin reforma

ARTÍCULO TERCERO

Sin reforma

ARTÍCULO CUARTO

Sin reforma

ARTÍCULO QUINTO

Sin reforma

ARTÍCULO SEXTO

Sin reforma

ARTÍCULO SÉPTIMO

Sin reforma

ARTÍCULO OCTAVO

Sin reforma

ARTÍCULO NOVENO

Sin reforma

ARTÍCULO DÉCIMO

Sin reforma

ARTÍCULO DECIMOPRIMERO

Sin reforma

ARTÍCULO DECIMOSEGUNDO



SUMARIO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR ARTÍCULO

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis

Última Reforma DOF 14-07-2011

Sin reforma

ARTÍCULO DECIMOTERCERO

Sin reforma

ARTÍCULO DECIMOCUARTO

Reforma DOF 08-07-1921

ARTÍCULO DECIMOQUINTO

Sin reforma

ARTÍCULO DECIMOSEXTO

Sin reforma

ARTÍCULO DECIMOSÉPTIMO

Adición DOF 07-04-1986
Derogado DOF 06-04-1990
Adición DOF 28-01-1992

ARTÍCULO DECIMOCTAVO

Adición DOF 07-04-1986
Reforma DOF 15-12-1986
Derogado DOF 06-04-1990

ARTÍCULO DECIMONOVENO.

Adición DOF 10-08-1987
Derogado DOF 06-04-1990

ARTÍCULOS TRANSITORIOS DE DECRETOS DE REFORMA

DECRETO por el que se declaran reformados los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1997.

SEGUNDO TRANSITORIO Reforma DOF 22-07-2004

TERCERO TRANSITORIO Reforma DOF 26-02-1999

DECRETO por el que se declara reformado el párrafo cuarto y adicionados los párrafos quinto y sexto, y se recorre en su orden los últimos dos párrafos del Artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2005.



SUMARIO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR ARTÍCULO

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
Secretaría General
Secretaría de Servicios Parlamentarios
Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis

Última Reforma DOF 14-07-2011

| | |
|----------------------------|------------------------|
| SEGUNDO TRANSITORIO | Reforma DOF 14-08-2009 |
| TERCERO TRANSITORIO | Adición DOF 14-08-2009 |

TOTAL DE REFORMAS CONSTITUCIONALES AL 14 DE JULIO DE 2011

| | |
|---|------------|
| Artículos 1o. al 136: | 508 |
| Artículos Transitorios: | 9 |
| Artículos Transitorios de Decretos de Reforma: | 4 |
| Total: | 521 |

Nacional

Y EL MUNDO

• MORELIA, MICHOACÁN • MIÉRCOLES 3 DE JUNIO DE 2009 • SECCIÓN B •

Editor: Mario Arturo Abascal • Coordinador: Diana Álvarez • Diseñador: Sergio Villaseñor • Comentarios: 322-6400 • Ext. 118 • nacional@pandora.com.mx

Cancelan impugnaciones a la Constitución

Agencia El Universal

México, DF. Un repentino cambio de opinión del ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Genaro Góngora Pimentel, canceló la posibilidad de que los cambios a la Constitución puedan ser impugnados mediante el juicio de amparo y, por ende, reduce la probabilidad de que diversos grupos de empresarios ganen las demandas que promovieron en contra de las reformas electorales.

Durante la sesión de este martes, en la que se le ordenó a tres jueces federales que admitan a trámite tres nuevas demandas que promovió la empresa Televisión del grupo Televisa, en contra de las reformas electora-

les, Góngora Pimentel adelantó que al final, cuando se revise el fondo de estos juicios que apenas inician y se emita la sentencia definitiva, se pronunciará por descharlarlos, por lo que las reformas a la Carta Magna no pueden ser impugnadas.

Inicialmente, en septiembre de 2008, Góngora Pimentel formó parte del grupo de mayoría de ministros de la Corte que, por seis votos contra cinco, abrió la puerta para que se pudieran revisar 40 juicios de amparo en los que empresarios de todos los sectores y las legislaturas cuestionaron las reformas a la Constitución, mediante las cuales, entre otras cosas, se prohibió que los partidos políticos y los particulares pudieran con-

tratar espacios para difundir propaganda electoral en radio y televisión.

Ayer, cuando se esperaba que en los próximos asuntos se repitiera el criterio, Góngora informó que después de meditar sobre este tema y de ver "los problemas que se presentan", había decidido reconsiderar su postura.

"Creo que me equivoqué... debo votar al sentido de que no procede el amparo ni en cuanto al fondo ni en cuanto al procedimiento legislativo". Y se inclinó la balanza hacia el lado de los ministros que consideran que los amparos que se promovieron en contra de la reforma a la Constitución en materia electoral deben ser descharados, y que ahora son mayoría en la Corte. ■