



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

SEDE GUADALAJARA

"ANALISIS DEL SISTEMA MEXICANO DE REFORMAS  
CONSTITUCIONALES".

FABIAN OSCAR MONSALVE AGRAZ

Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en  
Derecho con reconocimiento de Validez  
Oficial de Estudios de la SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA,  
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86.

ZAPOPAN, JAL., DICIEMBRE DE 1994



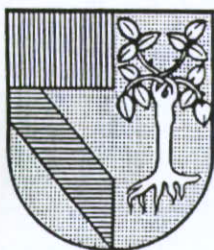
CLASIF: \_\_\_\_\_

ADQUIS: 46527

FECHA: 23-5-02

DONATIVO DE \_\_\_\_\_

\$ \_\_\_\_\_



**UNIVERSIDAD PANAMERICANA**

**SEDE GUADALAJARA**



**UNIVERSIDAD PANAMERICANA  
SEDE GUADALAJARA  
BIBLIOTECA**

**"ANÁLISIS DEL SISTEMA MEXICANO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES"**

**Fabián Oscar Monsalve Agraz**

Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en  
Derecho con Reconocimiento de Validez  
Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,  
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86.

Zapopan, Jal., diciembre de 1994





# UNIVERSIDAD PANAMERICANA

SEDE GUADALAJARA

DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACION

C. Sr. FABIAN OSCAR MONSALVE AGRAZ  
P r e s e n t e

En mi calidad de Presidente de la Comisión de Exámenes Profesionales y después de haber analizado el trabajo de titulación en la alternativa TESIS titulado: ANALISIS DEL SISTEMA MEXICANO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES

presentado por usted, le manifiesto que reúne los requisitos a que obligan los reglamentos en vigor para ser presentado ante el H. jurado del Examen Profesional, por lo que deberá entregar siete ejemplares como parte de su expediente al solicitar el examen.

A t e n t a m e n t e  
EL PRESIDENTE DE LA COMISION

DR. JUAN DE LA BORBOLLA R.

Zapopan, Jal., a 07 de marzo de 1995.

25 DE AGOSTO DE 1995

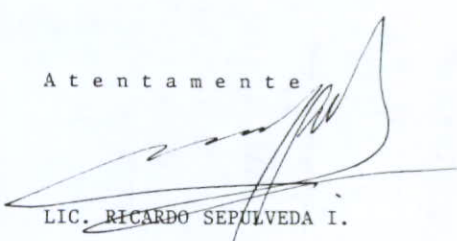
UNIVERSIDAD PANAMERICANA  
ESCUELA DE DERECHO

A QUIEN CORRESPONDA

Por este conducto me permito comunicar mi definitiva aprobación al trabajo de tesis profesional, titulado "ANALISIS DEL SISTEMA MEXICANO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES", elaborado por el R. Fabián Oscar Monsalve Agraz, por encontrar que reúne las características esenciales de un trabajo de esta índole.

Con este único objeto se extiende la presente, quedando el firmante en disposición de cualquier aclaración pertinente.

A t e n t a m e n t e



LIC. RICARDO SEPULVEDA I.

Durante los próximos años el mundo occidental arriesgará la existencia de la civilización. Pero pienso que no se halla consciente de ello.

ALEXANDER SOLYENITSIN.

Por su incondicional apoyo, a mis Padres y hermanos.

Por lo que significa para mí, a Gloria.

Al Lic. Ricardo Sepúlveda Iguiniz.



# INDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPITULO I	
CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN, DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SISTEMA MEXICANO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES	8
I.1 CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN	8
I.2 CONCEPTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL	12
I.3 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SISTEMA MEXICANO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES	16
A.- LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812	16
B.- ELEMENTOS CONSTITUCIONALES DE RAYÓN 1813	18
C.- LA CONSTITUCIÓN DE 1814	20
D.- LA CONSTITUCIÓN DE 1824	22
E.- LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836	24
F.- EL PROYECTO DE REFORMA DE 1840	26

G.-	LOS PROYECTOS DE CONSTITUCIÓN DE 1842	27
H.-	VOTO PARTICULAR DE 1842	29
I.-	LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843	32
J.-	LAS ACTAS DE REFORMA DE 1847	33
K.-	LA CONSTITUCIÓN DE 1857	34
L.-	LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y SUS REFORMAS HASTA DICIEMBRE DE 1994	35

## **CAPITULO II EL SISTEMA DE REFORMAS VIGENTE (ARTICULO 135) 46**

II.1	FACULTAD DE INICIATIVA	48
II.2	LA PARTICIPACIÓN DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES	56
II.3	COMPARACIÓN DEL SISTEMA MEXICANO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES CON LOS SISTEMAS DE OTROS PAÍSES	59
A.-	CON EL SISTEMA ARGENTINO	59
B.-	CON EL SISTEMA BOLIVIANO	60

C.-	CON EL SISTEMA BRASILEÑO	61
D.-	CON EL SISTEMA COLOMBIANO	64
E.-	CON EL SISTEMA COSTARRICENSE	65
F.-	CON EL SISTEMA CUBANO	66
G.-	CON EL SISTEMA CHILENO	67
H.-	CON EL SISTEMA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA	70
I.-	CON EL SISTEMA ECUATORIANO	71
J.-	CON EL SISTEMA SALVADOREÑO	73
K.-	CON EL SISTEMA GUATEMALTECO	74
L.-	CON EL SISTEMA HAITIANO	76
M.-	CON EL SISTEMA HONDUREÑO	77
N.-	CON EL SISTEMA NICARAGÜENSE	78
Ñ.-	CON EL SISTEMA PANAMEÑO	80
O.-	CON EL SISTEMA PARAGUAYO	81
P.-	CON EL SISTEMA PERUANO	83
Q.-	CON EL SISTEMA URUGUAYO	84
R.-	CON EL SISTEMA VENEZOLANO	87
S.-	CON EL SISTEMA NORTEAMERICANO	91

<b>CAPITULO III</b>	<b>LAS PRINCIPALES CONSECUENCIAS DEL SISTEMA MEXICANO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES VIGENTE</b>	<b>94</b>
---------------------	--	-----------

III. 1	EL PRESIDENCIALISMO	95
--------	---------------------	----

III. 2	LOS GRUPOS DE PRESIÓN	110
--------	-----------------------	-----

III. 3	LA INESTABILIDAD	117
--------	------------------	-----

<b>CAPITULO IV</b>	<b>PROPUESTA CONCRETA DE UN NUEVO SISTEMA MEXICANO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES</b>	<b>121</b>
--------------------	---	------------

IV.1	LA CONFORMACIÓN DEL SISTEMA	122
------	-----------------------------	-----

IV.2	EL LIMITE CUANTITATIVO Y CUALITATIVO AL CONSTITUYENTE PERMANENTE	129
------	--	-----



**CONCLUSIONES**

**133**

**BIBLIOGRAFÍA**

**139**

## INTRODUCCIÓN.

La inquietud de proponer un nuevo sistema de reformas constitucionales en oposición al vigente ha surgido por la proliferación de adiciones y reformas que el texto constitucional aprobado por el Constituyente de 1917 ha sufrido a lo largo de su corta existencia, la mayoría de las veces precedidas por egoístas intereses de personas que han ocupado el poder en nuestro país y que creyéndose que el tener la facultad de alterar el texto constitucional trae consigo la necesidad de hacer uso y en unos casos abuso de ella solo para "pasar a la historia".

No es fácil convencer al que tenga en sus manos este estudio, pero estamos convencidos que la mejor manera de empezar es aceptando la existencia de excelentes juristas que de alguna manera comparten nuestra opinión de cambio aunque quizá difieran de la propuesta que nosotros planteamos, pero ello no nos desalienta sino que por el contrario, nos ha dado más elementos para darle fuerza a nuestro planteamiento.

Por otro lado la historia constitucional mexicana pesa sobre los hombros de las personas que han plasmado en la Constitución una idea que se les ocurrió sin ni siquiera haber reflexionado el alcance que su idea podía llegar a tener en la historia precisamente, por lo cual es tiempo de que se ponga un hasta aquí y que la decisión de alterar la Constitución mexicana no sea unipersonal y sea conocida cuando menos por el pueblo que al fin y al cabo es el titular de la soberanía nacional a través de sus representantes los miembros del Honorable Congreso de la Unión.

Es por ello que esta tesis está integrada por cuatro capítulos, de los cuales el primero pretende establecer un concepto tanto de Constitución como de Reforma constitucional, así como el marco histórico de nuestro régimen constitucional desde la aplicación de la Constitución de Cádiz de 1812 hasta la Constitución que hoy nos rige, en el segundo capítulo pretendemos hacer una crítica del sistema de reformas constitucionales mexicano vigente que se encuentra consagrado en el artículo 135 de nuestra ley fundamental, en el capítulo tercero se determinan las principales consecuencias del actual sistema de reformas y por último el cuarto capítulo contempla la propuesta de un nuevo sistema de reformas que bajo nuestro concepto tendría aplicación y pretende ser la solución jurídica-práctica al prurito reformador del que ha sido objeto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPITULO I CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN, DE REFORMA  
CONSTITUCIONAL Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL  
SISTEMA MEXICANO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES.

I.1 CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN.

La Constitución debe ser un concepto genérico y universalmente aceptado por los regímenes que se dicen constitucionales, pero en razón de la diversidad de éstos, se ha convertido en un concepto sujeto a la determinación de la Nación, periodo histórico, posición política y doctrinal a que pertenece quien lo pretende establecer. Es necesario tomar en cuenta también el factor político-cultural para llegar a un concepto riguroso, útil y generalmente aceptado de Constitución. No puede aplicarse un mismo concepto a los textos vigentes de sociedades con estructuras económico, político y culturales diferentes, incluso suponiendo que su contenido fuera parecido.

La teoría de la Constitución elaborada en los países occidentales, como el nuestro, no es válida tanto para los países desarrollados como para los socialistas, lo cual no significa superioridad alguna sino solamente alguna diferencia, partiendo del hecho de que los mismos conceptos al ser objeto de aplicación en estos países cambian de sentido o hasta carecen de él.



Hemos decidido recoger algunos conceptos doctrinales de Constitución, como los que expresa el Maestro Lasalle <sup>1</sup> : a) "La Constitución es un pacto jurado entre el Rey y el Pueblo que establece los principios básicos de la legislación y del gobierno dentro de un país"; o b) "La Constitución es la Ley fundamental proclamada en el país en la que se echan los cimientos para la organización del Derecho Publico de esa Nación".

K.C. Wheare <sup>2</sup> quien define a la Constitución como "El conjunto de normas que establecen y regulan o gobiernan el Estado" .

Ignacio de Otto quien afirma que : " La palabra Constitución o constitucional ya no designa un régimen, sino una norma a la que han de sujetarse todos los poderes del Estado. El concepto de Constitución como norma suprema presupone por tanto una determinada estructura del ordenamiento en ese concreto sentido, es un concepto histórico. La Constitución se identifica por una relación y en concreto en relación con el plano que llamamos legislación, entendida ésta como la creación normativa que de modo más o menos permanente llevan acabo determinados órganos a los que todos los demás están subordinados. Y esto quiere decir que la Constitución es el conjunto de normas a las que está sujeta la creación de normas por los órganos superiores del Estado". <sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Ferdinand Lasalle, "Qué es una Constitución", (Barcelona; Editorial Ariel S.A., 1989) p. 79.

<sup>2</sup>K.C. Wheare, "Las constituciones modernas", (España; Editorial Ariel S.A., 1974) p.6.

<sup>3</sup>Ignacio de Otto, "Derecho Constitucional", (España; Editorial Ariel S.A., 1991) p.14-15.

Jorge Carpizo establece que "La Constitución real de un país no es únicamente la realidad ni el folleto denominado Carta Magna, sino es el punto en el cual la realidad jurídica valorada y el folleto se intersectan".<sup>4</sup>

El concepto de Constitución que hemos expresado se da a la luz de los siguientes cinco puntos :

A.- Una Constitución para regir requiere ser promulgada luego de un primer proceso legislativo previo dirigido por el órgano llamado constituyente, que como tal deja de existir simultáneamente con el acto de promulgación de la Constitución, a diferencia de una simple ley que esta sujeta a un proceso legislativo previsto por esa Constitución promulgada, es decir, que la existencia o permanencia de una simple ley esta sujeta a la Ley Fundamental y en cambio la Constitución podrá ser alterada o inclusive anulada siempre y cuando así lo prevea sus sistema de reformas, pero solo mediante la intervención de nueva cuenta de un constituyente reconociendo con esto que hay Constituciones que prevén su alteración o hasta anulación, pero para ello esta creado un sistema especial o hasta un órgano *Ad Hoc*, lo que no ocurre con una ley derivada de élla.

B.- La Constitución crea y conforma las Instituciones principales de un Estado, establece su estructura y composición, fija las competencias y regula los procedimientos para la adopción de sus decisiones.

---

<sup>4</sup>Jorge Carpizo, "Estudios Constitucionales", (México; Editorial Porrúa S.A., 1980) p.309.

C.- La Constitución es una norma primaria sobre la producción jurídica ya que la esencia misma de ella para algunas corrientes jurídicas, es que la Ley Fundamental se convierte en parte del sistema de fuentes de derecho que ordena la multiplicidad de mandatos que genera la actividad de las Instituciones que conforman un Estado.

D.- La Carta Magna es la fuente directa de derechos fundamentales en el sentido de que, aparte de que consigna las llamadas Garantías Individuales, ha cedido a los reclamos de ciertos grupos que exigen la inclusión de algunas garantías al parecer olvidadas por el Constituyente.

Por otra parte consigna en su texto vías para la protección de las llamadas garantías individuales y de esos derechos fundamentales, particularmente los de carácter social.

E.- La Constitución es el factor de legitimación del sistema y de integración de los diversos grupos sociales, ya que incorpora en sus texto instituciones y principios que responden a intereses sociales diversos, desempeñando así una función de integración política y social.

## 1.2 CONCEPTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL.

En razón de que el centro de este estudio es precisamente la reforma o adición hemos considerado necesario establecer un concepto de éstos aplicado a la materia constitucional y preliminarmente decimos que la reforma o adición a la Constitución es la expresión de la soberanía popular que se ve manifestada a través del Poder Legislativo, cada vez que éste órgano aprueba o no una variación al texto fundamental, previo cumplimiento del procedimiento establecido para ello. Entendiendo por adición el agregar un nuevo precepto a una ley existente y por reforma la alteración que puede ser el dejar sin efecto un precepto sin la sustitución del que ya existía o la sustitución de un precepto por otro.

Por su parte Licenciado Felipe Tena Ramírez en su obra *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, señala que "adicionar" significa agregar algo a lo ya existente y "reformular" significa suprimir el texto de una ley dada, pero sin suprimir la totalidad de la ley o bien, sustituir un texto por otro dentro de la ley existente.

Ahora bien, sin perjuicio de lo señalado por el maestro Tena Ramírez, nuestro concepto ya referido está sujeto a diversas clases, procedimientos y límites dependiendo de la Constitución y régimen constitucional del que se está hablando, pero aún así el jurista André Hauriou<sup>5</sup> haciendo una crítica al Derecho Constitucional e Instituciones Políticas de España, se atreve a determinar tres clases de reforma constitucional que son aceptados a saber : I.- Revisión total de la Constitución; II.- Revisión parcial que afecte:

- a) los principios fundamentales de la Constitución;
- b) los derechos fundamentales y

<sup>5</sup>André Hauriou, "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas", (España; Editoria Ariel, S.A., 1980) p. 1063 y 1064



libertades públicas y c) la Corona; y III.- Revisión parcial que afecte al resto del articulado constitucional.

Sigue diciendo Hariou que existen dos procedimientos de reforma constitucional que son : 1.- Para que las clases de reforma constitucional citadas bajo los números I y II anteriores el procedimiento es el siguiente : cada Cámara procederá a aprobar el principio de reforma por mayoría de dos tercios y, a continuación, las Cortes Generales serán disueltas. Las nuevas Cortes electas deberán ratificar la decisión de reformar que habían tomado las anteriores y proceder al estudio el nuevo texto constitucional, el cual deberá ser aprobado por mayoría de los dos tercios de ambas Cámaras. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación y 2.- Para la clase de reformas que afectan el resto del articulado el procedimiento varía y se complica, pero se reduce ya que determina que los proyectos de reforma deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado. De no lograrse la aprobación del texto presentado por la Comisión Mixta, y siempre que éste hubiese obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, la reforma podrá ser aprobada por el Congreso, por mayoría de dos tercios. Si dentro de los quince días siguientes a la aprobación de las reforma por las Cortes, una décima parte de los Diputados o de los Senadores lo solicitan, la reforma será sometida a referéndum.

Hariou determina tres clases de limitaciones a la reforma constitucional que pueden ser :

a) En cuanto a su oportunidad, que consiste en la limitación constitucional de que no podrá iniciarse reforma en tiempo de guerra o de vigencia del estado de alarma, de excepción o de sitio.

b) En cuanto a su contenido, que como tal, no tiene limitación alguna, ya que la reforma puede ser total o ilimitada, desde los derechos humanos fundamentales hasta el sistema de gobierno.

c) En cuanto a la posibilidad real, que se refiere al hecho de que da lugar a un sistema super rígido en el cual las limitaciones son grandes ya que se encuentran implícitas mas no expresas en el texto constitucional.

A pesar de lo anterior podemos decir que la reforma constitucional guarda en el proceso constituyente la similitud de conducir a un acto de disposición acerca del contenido del texto constitucional, pero se diferencia de él en que tal proceso está sujeto a reglas constitucionales mientras que el proceso constituyente, aunque sometido a derecho, es previo a la Constitución de cuya creación se trata.

Jorge Carpizo en su obra *Estudios Constitucionales*, Editorial Porrúa, México establece siete tipos de reformas constitucionales a saber :

1.- Reformas únicamente de carácter gramatical : la alteración vino a decir lo que ya el artículo expresaba pero a través de la modificación gramatical se deseo detener la violación constitucional que se venía realizando.

2.- Reformas para regresar al precepto original : la reforma se apartó del sentido del precepto original, pero una modificación posterior reintegró al artículo sus primitivos alcances.

3.- Reformas de artículos mal colocados : cuando una disposición no debería encontrarse en la Constitución sino en una ley ordinaria, entonces la reforma es para evitar que se esté reformando la ley fundamental, por cuestiones de índole secundaria.

4.- Reformas que aumentan las facultades del Presidente de la República.

5.- Reformas para federalizar diversas materias : reformas que han federalizado materias que en la Constitución de 1917 eran competencia de las entidades federativas.

6.- Otras reformas significativas.

7.- Reformas de alcances positivos : en las que se ha dado como resultado la transformación de los mecanismos de nuestro sistema de gobierno significándose en un avance en el proceso por tratar de alcanzar un régimen más democrático.

Una vez expuesto el concepto de "reforma constitucional" y su clasificación, podemos adentrarnos en el análisis de los antecedentes históricos de nuestro sistema de reformas constitucionales.

### I.3 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SISTEMA MEXICANO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES.

#### A.- LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.

Específicamente en el Título X denominado "De la observancia de la Constitución, y modo de proceder para hacer variaciones en ella" encontramos el primer sistema de reformas constitucionales que tuvo aplicación en nuestro país.

De los artículos 372 al 384 del Capítulo Único del mencionado Título, se infiere la circunstancia de que hasta pasados 8 días después de puesta en práctica esa Constitución no se podría proponer alteración, adición ni reforma alguna -artículo 375-, sin embargo se establece que para hacer cualquiera de aquéllos tres supuestos era necesario que la diputación que hubiera de decretarlo definitivamente, viniera autorizada con poderes especiales para tal objeto -artículo 376-, debiendo hacerse cualquier proposición por escrito y estando apoyada y firmada por lo menos por 20 diputados - artículo 377-. De tal manera que el sistema de reformas a la Constitución consistía en que habiendo una proposición de reforma ésta se leería por 3 veces con un intervalo de 6 días entre una lectura y la otra y después de la tercera se deliberaría si procedía la admisión a discusión -artículo 378-. Admitida la discusión seguiría el proceso para la formación de las leyes previsto en el Capítulo VIII de esta Constitución, después de lo cual se propondría a la votación si ha lugar a tratarse de nuevo en la siguiente diputación general lo cual debería estar asistido por las dos terceras partes de los votos -artículo 379-.

Así pues, la diputación general siguiente podría declarar en cualquiera de los 2 años de sus sesiones, contando con el voto de las dos terceras partes, que ha lugar al otorgamiento de poderes especiales para hacer la reforma -artículo 380-, realizado lo anterior, la diputación publicaría y comunicaría a las provincias y de acuerdo con los tiempos, las Cortes, - institución facultada para vigilar la observancia de la Constitución - determinarían si la diputación inmediata o la siguiente ha de traer los poderes especiales -artículo 381-. Estos poderes especiales eran otorgados por las juntas electorales de provincia, añadiendo a los poderes ordinarios una cláusula especial -artículo 382-.

Ocurrido lo previamente establecido, la reforma propuesta se discutiría de nuevo y si era aprobada por las dos terceras partes de los diputados, pasaría a ser Ley Constitucional y como tal se publicaría en las Cortes -artículo 383-. Posteriormente una diputación presentaría el decreto de reforma al Rey para que éste la hiciera publicar y circular a toda autoridad y pueblos de la Monarquía -artículo 384-.

De la anterior descripción podemos observar un sistema de suyo complejo, pero lleno de seguridad en cuanto al conocimiento de la reforma o adición a la Constitución por el órgano Legislativo de aquél entonces, y no un sistema de aprobación al vapor como lo es el actual sistema de reformas que determina el artículo 135 de nuestra Constitución, ya que una diputación conocería y decidiría votando exclusivamente sobre la discusión o no de la reforma planteada y otra diputación distinta votaría sobre el otorgamiento de poderes para llevar acabo la reforma y una vez obtenido lo anterior se haría ésta de carácter pública y del conocimiento de los ciudadanos.



## B.- ELEMENTOS CONSTITUCIONALES DE RAYÓN 1813.

En el punto 18 de los Elementos Constitucionales, su autor, el Licenciado Ignacio López Rayón, determinaba que "el establecimiento y derogación de leyes y cualquiera negocio que interesara a la Nación, debería proponerse en las sesiones públicas por el Protector Nacional, - cargo ocupado por una sola persona que sería designada por los representantes de las Provincias -, ante el Supremo Congreso, - órgano que se conformaba de 5 vocales nombrados por las representaciones de las Provincias -, esto en presencia de los representantes que prestaron su ascenso o descenso, reservándose la decisión final a pluralidad de votos a la Suprema Junta, órgano encargado de acordar las determinaciones con el Supremo Congreso".

El documento que ahora se analiza plantea la conformación de un órgano denominado Supremo Congreso para que en el caso de que se pretendiera alguna derogación de leyes, éste, acordaría con sus integrantes la resolución al respecto, quedando reservada la decisión final a la Suprema Junta, de lo cual podemos destacar en sí, la creación del citado órgano, como la proposición más trascendente al tema que nos ocupa, ya que a nuestro juicio un órgano ex profeso en su momento es el que a final de cuentas domina verdaderamente el conocimiento y consecuencias de una modificación a la ley. Más aun, los Elementos Constitucionales dejan en la Suprema Junta la decisión final, por lo cual se observa una tendencia a evitar las modificaciones en la medida que sea posible y si se llegaran a plantear, sería difícil que se aprobaran y si así fuera, no habría duda de que sería lo mejor para la nación. Cabe hacer la aclaración de que este sistema de reformas es sólo planteado en este documento solo en lo relativo a las



alteraciones de leyes y no de la Constitución, pero en lo personal nos pareció muy interesante el sistema como para hacerlo notar en nuestro estudio.

Hemos considerado oportuno desarrollar este documento por las circunstancias de la época en las cuales se emitió además de que, como se advierte, su autor es uno de los juristas mas destacados de nuestra historia constitucional.

En el sistema que se desprende del análisis que hacemos de los Elementos Constitucionales de Rayón es de señalar el hecho de la utilización del término "Supremo" para señalara la importancia de la Junta y del Congreso por encima de los demás órganos y poderes de la Unión, lo cual representa en rasgo característico de este documento que lo diferencia de los que hasta ahora hemos estudiado.

Por otra parte debemos reconocer que el contenido de este documento ha servido de base para el estudio y redacción de futuras constituciones como se podrá advertir en las siguientes páginas

## C.- LA CONSTITUCIÓN DE 1814.

Al momento de promulgarse en Apatzingán el Decreto Constitucional para la libertad de la América mexicana el 22 de octubre de 1814, nos encontrábamos ante una nueva carta magna, que en su capítulo XXI titulado "De la observancia de este decreto", artículo 237, determinaba la inviolabilidad de su contenido así como la imposibilidad de proponer alteración, adición ni supresión de ninguno de los artículos en que consiste esencialmente la forma de gobierno que prescribe, entretanto no fuera convocada y siéndolo, no dictare y sancionare esa Constitución la llamada "Representación Nacional", órgano que se formara según lo dispone el artículo 232 del documento en cuestión, de la siguiente forma :

"Art. 232. El Supremo Congreso formará en el termino de un año, después de la próxima instalación del Gobierno, el plan conveniente para convocar la Representación nacional bajo la base de la población y con arreglo a los demás principios de derecho publico, que variadas las circunstancias deben regir en la materia."<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Felipe Tena Ramirez, "Leyes Fundamentales de México", (México:Editorial Porra, S.A., 1957) p. 56.

Aparte de lo anterior, se concedía a los ciudadanos el derecho de reclamar las infracciones cometidas al citado documento, y en su artículo 238 dejaba abierta la posibilidad de que el Supremo Congreso sancionara las leyes que hicieran falta para el cumplimiento de esa Constitución, especialmente las relativas a la cuestión militar, claro ello conforme al Capítulo IX de esta Carta Magna que fijaba el procedimiento de sanción y promulgación de las leyes.

Es manifiesto que el sistema de reformas de rigidez absoluta es el utilizado por la Constitución en análisis, sistema que estaba sujeto a una rigidez temporal de un año, ya que era necesario que transcurriera un año contado apartir de la instalación del Gobierno para, primero darle existencia al órgano llamado Representación Nacional, y después estar en posibilidad de proceder a modificar el texto constitucional, así pues, vemos que cualquier modificación dependía de la sucesión de dos hechos, -la instalación del Gobierno y la existencia de la Representación Nacional - desprendiéndose de todo ello una idea de evitar todo cambio, en un documento que de hecho no tuvo vigencia en nuestro país y por lo tanto tampoco aplicación alguna.

#### D.- LA CONSTITUCIÓN DE 1824.

En su título VIII sección única de esta Constitución se prevé la observancia, interpretación y reforma de la misma ya que del texto del artículo 165 se advierte que deja al Congreso General la facultad de resolver las dudas en relación a este documento, otorgándole a las Legislaturas Estatales el derecho para que hagan observaciones sobre determinados artículos sin que el Congreso las pueda tomar en cuenta sino hasta el año de 1830 -artículo 166- de lo que se desprende una rigidez total temporal de 6 años apartir de su promulgación. Aquí cabe señalar que cuando esta Constitución fue suprimida por el golpe de Estado patrocinado por el partido conservador en el año de 1835 no se había realizado ninguna reforma al texto constitucional.

Por otra parte la denominación de rigidez temporal que cabe darle a esta Constitución está avalada por la doctrina, ya que Leslie Wolf-Philips hace una clasificación de trece tipos de constituciones y entre ellas se encuentran las rígidas o flexibles que se entenderán así de acuerdo con la facilidad y frecuencia con que se reforman.

El Congreso de ese año, respecto de las observaciones planteadas en el mismo, sólo se limitaba a calificarlas para someter a deliberación del Congreso siguiente, declaración que se comunicaría al Presidente quien publicaría y haría circular sin observación alguna -artículo 167-. Así pues, el Congreso siguiente en el primer año de sus sesiones ordinarias, se ocuparía de las observaciones para hacer las reformas convenientes. Con lo anterior nunca un mismo Congreso califica y reforma -artículo 168-

Las reformas o adiciones en los años siguientes las tomaría en consideración el Congreso en el segundo año de cada bienio y si se calificaban necesarias se publicarían para que el Congreso siguiente se ocupara de ellas -artículo 169-.

Según lo determina el artículo 170 para reformar o adicionar esta constitución o la acta constitutiva, se observarán, además de las reglas previstas en los artículos antes mencionados, también los requisitos previstos para la formación de leyes a excepción del derecho de hacer observaciones concedido al Presidente en el artículo 106 que dice : "...El presidente puede por una sola vez, dentro de diez días útiles, hacer observaciones sobre las leyes y decretos que le pase el congreso general suspendiendo su publicación hasta la resolución del mismo congreso, menos en los casos exceptuados por esta Constitución..." <sup>7</sup>

Queda prohibida la reforma a los artículos que contemplen los principios fundamentales como la libertad e independencia, religión, libertad de imprenta y división de poderes supremos federales y estatales -artículo 171-, ya que éstos se entienden como principios fundamentales.

Cabe mencionar la doctrina de CARL SCHMITT <sup>8</sup> que afirma la existencia de una cualitativa diferencia entre hacer y reformar, lo cual se determinará en base al rango

---

<sup>7</sup> Felipe Tena Ramirez, "Leyes Fundamentales de México", (México; Editorial Porrúa, S.A., 1957) p. 182.

<sup>8</sup> Carl Schmitt, "Teoría de la Constitución", (Madrid : Alianza Editorial S.A., 1992) p.45.

que le corresponde al precepto que se pretende variar, tanto así, que en tratándose de reformas a principios fundamentales, entendiendo a éstos como los de rango supremo, sólo se puede permitir que los altere el órgano autor de la Constitución, es decir, el constituyente, lo que quiere decir que cuando hablamos de principios fundamentales estamos en el caso de normas para hacer. En cambio para el caso de reformas sobre normas constitucionales y no principios fundamentales, el que sea el órgano creado para ello por la propia Constitución es el facultado para llevar a cabo la variación, lo cual no dice que las normas constitucionales son normas para reformar.

De lo anterior relacionamos que el artículo 171 del documento en cuestión no hace más que establecer sus principios fundamentales como normas para hacer que son : la libertad e independencia, religión, libertad de imprenta y división de poderes supremos federales y estatales y como consecuencia de ello la prohibición de cualquier variación.

#### E.- LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

En la Séptima Ley Constitucional en su artículo 1 se fija un plazo de 6 años contados apartir de la publicación de esta Carta Magna para no aceptar alteración alguna en ninguno de sus artículos.

Concede a la Cámara de Diputados la facultad para que en las iniciativas de variación y en otras leyes, pueda alterar su redacción, añadir, modificar o perfeccionar el proyecto -artículo 3-.



Para las variaciones propuestas, pasado el término establecido en el artículo 1 y de acuerdo con el artículo 2, éstas se deberán sujetar a las siguientes determinaciones :

a).- Es atribución del Supremo Poder Conservador dar o negar sanción a las reformas a la Constitución acordadas por el Congreso.

b).- Tienen facultad de iniciativa de las leyes el Supremo Poder Ejecutivo y los Diputados en todas las materias y las Juntas Departamentales en impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.

c).- Cuando el Ejecutivo o Diputados inicien leyes sobre materias que le corresponde la facultad a la Suprema Corte de Justicia o Juntas Departamentales, se oír el dictamen de la Corte y de la mayoría de las Juntas antes de tomar en consideración la iniciativa.

d).- Siempre se tomarán en consideración las iniciativas del Ejecutivo y Judicial y las que convengan a la mayoría de las Juntas Departamentales, las demás a calificación de la cámara oído el dictamen de una comisión de 9 diputados que se elegirá cada año y denominará de PETICIONES.

e).- Todo proyecto de ley o decreto desechado o no sancionado no podrá proponerse de nuevo en el Congreso hasta que se renueve la Cámara de Diputados en su mitad así como que las Variaciones de la Constitución no sancionadas por el Supremo Poder Conservador, si renovada la mitad de la cámara de Diputados, insistiere en la



iniciativa de ellas la mayor parte de las Juntas Departamentales y en la aprobación las dos terceras partes de los miembros presentes de una u otra cámara, no pasará de nuevo a la sanción y se publicará sin ésta.

f).- Es atribución del Presidente de la República iniciar toda ley o decreto que estime convenientes de acuerdo con el Consejo, para el buen gobierno de la Nación.

De acuerdo con los doctrinistas este tipo de sistema de reformas es del tipo de Rigidez Absoluta a cierto tiempo, ya que como vemos se determina un plazo de 6 años contados apartir de su publicación para aceptar alteración alguna a sus preceptos. Cabe mencionar que este tipo de sistema se justifica en la estabilidad que crea para un Estado de Derecho, pero a su vez y en contravención a ello existen tesis que afirman un serio inconveniente el hecho de ser indiferente a la evolución social.

Apartir de lo anterior concluimos en que poniendo sobre la balanza por un lado, la estabilidad del Estado de Derecho derivada de la inviolabilidad aunque sea temporal y por el otro la inestabilidad del Estado de Derecho derivada por la continua alteración del texto constitucional, es un hecho que se inclina fuertemente la balanza a favor del lado que sostiene la estabilidad del Estado de Derecho.

#### F.- EL PROYECTO DE REFORMA DE 1840.

En el título respectivo a la observancia y reforma de la Constitución relativa a este Proyecto que en sí mismo es una reforma, determina en su artículo 161 que las

iniciativas de reformas se pasarán a las Juntas Departamentales y si dos tercios de estas las adoptan, entonces se tomarán en consideración cuando se haya renovado la Cámara de Diputados después de reunidos en dicho número los sufragios de las Juntas. Asimismo en el artículo 162 faculta a las cámaras para alterar, adicionar o modificar con objeto de perfeccionar las iniciativas de variación.

Cuando se quiera reformar la Constitución se observará además de lo anterior las formalidades para formación de leyes -artículo 163-.

Este proyecto de reforma de 1840 no establece nada nuevo en materia de sistema de reformas, ya que se remite a la sujeción a la ley para el caso de que se pretenda alterar el contenido del documento, que en realidad no es otra cosa más que el principio de legalidad elevado la materia de alteraciones constitucionales.

Es aquí donde cabe la opinión de Gabino Fraga <sup>9</sup> que afirma el hecho de que ningún órgano de autoridad decidirá individualmente a menos que exista previa disposición general que lo faculte en tal sentido.

#### G.- LOS PROYECTOS DE CONSTITUCIÓN DE 1842.

Tanto el primero como el segundo proyecto de constitución establecían en sus artículos del 179 al 182 y del 152 al 156 respectivamente los mismos presupuestos de reforma, que son :

---

<sup>9</sup>Gabino Fraga, "Derecho Administrativo", (México: Editorial Porrúa, S.A., 1958 22a. edición) p.468.

a).- Sólo concede facultad de iniciativa de reforma constitucional a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo al orden judicial y a las Asambleas departamentales - artículo 179 y 152 respectivamente-. Cabe destacar lo innovador de este punto ya que no había aparecido una prohibición como esta en los documentos antes analizados.

b).- Esta prohibido proponer la reforma total de la Constitución -artículo 179 y 152 respectivamente-. En este punto se debe resaltar la coincidencia con nuestro actual artículo 135 constitucional.

c).- Las reformas se iniciarán en el segundo año de cada bienio constitucional y el Congreso sólo se limitará a calificar las que se considerarán, y las que así se determinen se remitirán al Presidente para su publicación- artículo 180 y 153 respectivamente-.

d).- Las iniciativas de reforma así calificadas se discutirán en el primer año del bienio inmediato y no publicadas como ley constitucional hasta el fin de dicho bienio en el cual serán nuevamente discutidas -artículo 154 y 181 respectivamente-.

e).- A parte de lo anterior se deberán seguir las formalidades previstas para la formación de leyes, concediéndose al Congreso la facultad de decretarlas, pudiendo variar la redacción para darle mayor claridad y perfección, pero nunca alterar la sustancia -artículo 155 y 182 respectivamente-.

En cuanto al análisis de estos documentos basta hacer mención que proponen un sistema de reformas que intenta ser complejo y limitativo, pero en la búsqueda de ello concluimos que se cae en lo problemático y confuso, cuando en realidad puede ser complejo y claro tal como lo propone el voto particular que entre un proyecto y otro se emitió y que a continuación desarrollamos.

#### H.- VOTO PARTICULAR DE LA MINORÍA DE LA COMISIÓN DE 1842.

Entre la publicación del primero y el segundo de los proyectos de reformas a la constitución, la minoría de la comisión emitió un voto particular, precisamente el 26 de agosto de 1842, el cual en las ocho fracciones del artículo 83 de su sección segunda del Título X establecía los siguientes requisitos para reformar o variar esta constitución :

I).- Toda reformas relativa a los artículos de la Constitución que puedan variarse sin alterar la forma de gobierno debe ser iniciada por un mínimo de 3 Legislaturas.

II).- Tomada en consideración, el Congreso General aprobara y redactará la reforma en términos precisos y remitirá a las Legislaturas para su voto de aprobación o no.

III).- La iniciativa, aprobación y ratificación deberá hacerse en 3 distintos bienios y al menos con un intervalo de más de 4 años y para la rectificación es necesario el voto de las dos terceras partes de las Legislaturas.

IV).- Aprobada y ratificada se publicará como parte del documento.

V).- Cualquier reforma que altere la forma de gobierno se considerará sólo si en dos bienios distintos la pidieren las dos terceras partes de las Legislaturas de los Estados.

VI).- En este caso en el bienio siguiente el Congreso General la tomará en consideración y resolverá si para el Congreso siguiente deben o no pedirse poderes extraordinarios, entendiéndose negativa si no acuerdan la afirmativa dos terceras partes de cada cámara.

VII).- Si fuera afirmativa el Congreso gozará de éstos sólo si la mayoría de los Estados los acuerden a sus Diputados, sin darlo por hecho si no lo resuelve así para cada Estado las dos terceras partes de los electores secundarios.

VIII).- Queda prohibida la proposición de reforma hasta pasados 4 años de que se sancionó esta Constitución. Para reformas deshechas o no tomadas en cuenta se entiende que no se someterán de nuevo sino hasta pasados 2 años y conforme al trámite ya establecido.

Es un hecho que este voto particular fue ignorado por los que elaboraron el segundo proyecto de reformas el 3 de noviembre de 1842 en cuanto al sistema de reformas ya que como lo establecimos en el número anterior, el segundo proyecto sólo se limitó a fijar un sistema idéntico al del primero, cuando en realidad y como podemos

observar el sistema de reformas planteado por este voto particular es más complejo y permite el verdadero conocimiento y análisis de la variación propuesta.

Debemos destacar que el sistema de reformas constitucionales planteado por la comisión al emitir este voto contempla aspectos muy interesantes como es el hecho de establecer claramente 8 ocho requisitos que necesariamente se debían cumplir para alterar el texto de la Constitución.

Se puede decir que este sistema ya contempla un procedimiento de reforma muy bien determinado y además limitado en el tiempo, para la admisión de la primera reforma, para el estudio de las subsecuentes reformas y para la admisión de reformas que habiendo sido desechadas se pretendieran plantear de nueva cuenta.

Es importante el hecho de que el sistema en cuestión haya permitido en su procedimiento la intervención de las Legislaturas para la aprobación de las reformas, situación que de hecho está prevista en el actual sistemas mexicano de reformas constitucionales que más adelante estudiaremos.



## I.- LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843.

Estas Bases Orgánicas permiten en su artículo 202 que en cualquier tiempo se puedan hacer alteraciones o reformas a ellas, siguiéndose en tales casos el procedimiento que se da para leyes comunes, sin más diferencia que para toda votación, sea la que fuere, no se habría de requerir ni más ni menos que de las dos terceras partes del voto de las dos Cámaras y que el Ejecutivo de conformidad con la fracción XX del artículo 87 ejerza la siguiente facultad :

"Hacer dentro de los 30 días observaciones con audiencia del Consejo a los proyectos aprobados por las Cámaras suspendiendo su publicación, término que corre desde que los recibió, si el proyecto fuere reproducido, el Gobierno podrá suspenderlo con audiencia del Consejo, hasta el inmediato periodo de sesiones en que corresponda que las cámaras se ocupen del asunto, dándose aviso de esta resolución dentro del mismo término. Si fuere reproducido por las dos terceras partes de ambas cámaras, el Gobierno lo publicará. Cuando los 30 días concluyan estando cerradas las sesiones del Congreso, el Gobierno dirigirá a la Diputación Permanente las observaciones que hiciere o el aviso que debe dar. Pasado dicho término sin practicar nada de lo establecido, se tendrá por acordada la sanción y la ley o decreto se publicará sin demora". 10

---

<sup>10</sup> Felipe Tena Ramirez, "Leyes Fundamentales de México", (México; Editorial Porrúa, S.A., 1957) p. 419.



Las Bases Orgánicas permitían su modificación siempre que el procedimiento para ello fuera seguido en todos los términos previstos para la formación de leyes comunes sin más diferencia que la obtención del voto de las dos terceras partes de los votos de las dos Cámaras.

De lo anterior vale mencionar la postura del Maestro Tena Ramírez <sup>11</sup> en cuanto a la afirmación que hace respecto de esto, al decir que el único límite formal para alterar una Constitución es la posible violación al procedimiento, de lo cual derivamos que, si cumplimos el procedimiento, la modificación pretendida se convertirá en parte integrante del documento.

#### J.- LAS ACTAS DE REFORMA DE 1847.

El artículo 21 de estas Actas establecía que en cualquier tiempo podrían reformarse los artículos de la Constitución, siempre que así lo acordaran dos tercios de ambas cámaras, o la simple mayoría de los dos Congresos distintos e inmediatos, así como que las reformas que limitasen en algún punto la extensión de los poderes de los Estados, necesitaban además la aprobación de la mayoría de las Legislaturas.

Eran inalterables los principios primordiales y anteriores a la Constitución que establecieran la independencia de la Nación, su forma de Gobierno republicano,

---

<sup>11</sup> Felipe Tena Ramírez "Leyes fundamentales de México" (México; Editorial Porrúa, S.A., 1957) p.435.

representativo, popular, federal y la división tanto de los poderes generales como de los estatales.

Así mismo, determinaba como obligatoria una dilación de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión para todo proyecto de reforma a la Constitución.

De nuevo coinciden estas Actas de Reforma con la teoría de CARL SCHMITT que expusimos en la crítica al sistema de reformas de la Constitución de 1824, en el sentido de que es posible hacer alteraciones al documento constitucional siempre y cuando se respeten o dejen sin modificar ciertos principios, llamados decisiones políticas fundamentales por el doctrinista mencionado.

#### K.- LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

Para 1857 fecha en que se reúne el Constituyente se tenía el planteamiento de que las reformas al texto constitucional fueran aprobadas por el pueblo, lo cual se manifiesta con el proyecto del artículo 125, el cual establecía que todo proyecto de reforma constitucional, fuera aprobada por el primer Congreso Ordinario, contando con la votación de las dos terceras partes de sus miembros presentes; este proyecto debería ser publicado en los periódicos con objeto de que fuera conocido ampliamente por el pueblo y así el segundo Congreso Ordinario formularía un proyecto definitivo que como tal tendría que someterse al voto del pueblo. Desafortunadamente el anterior proyecto quedó precisamente en eso, ya que fracasó rotundamente.

El sistema de reformas previsto por esta Constitución es tan semejante al que establece nuestra Carta Magna vigente que se convierte en su más próximo antecedente, y solamente se puede observar una diferencia, por un lado que el numeral en la de 1857 es el 127 y en la actual es el 135, y por el otro pequeñas variantes en la redacción, sin que ello signifique una alteración trascendente del artículo en cuestión, por lo cual al analizar el actual sistema de reformas previsto en el artículo 135 se verá agotado el estudio del sistema previsto por la Constitución de 1857 que en su artículo 127 decía :

"...La presente Constitución puede ser adicionada ó reformada. Para que las adiciones ó reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas 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..."

#### L.- LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y SUS REFORMAS HASTA DICIEMBRE DE 1994.

Para el año de 1910, fecha en que se inicia el movimiento revolucionario que concluye en materia constitucional con la promulgación de la Carta Magna que ahora estudiamos, la anterior Constitución, es decir, la de 1857 solamente había sido reformada en 71 artículos.

Así mismo cabe mencionar que la única reforma que ha sufrido el texto del actual artículo 135 constitucional, fue publicada el día 21 de octubre de 1966 y fue en el sentido de que la Comisión Permanente pudiera hacer el cómputo de los votos de las Legislaturas de los Estados y la declaración de haber sido aprobadas las reformas y adiciones, sin necesidad de esperar para ello a la iniciativa del periodo ordinario de sesiones, o la convocatoria a periodo extraordinario de sesiones.

Así pues y en virtud de que el análisis de el sistema de reformas que la Constitución de 1917, será objeto de profundización en el capítulo II de esta tesis, ahora solamente transcribimos el artículo 135 constitucional :

"...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 sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones ó reformas..."

A manera de resumen podemos decir que la Constitución de 1824, como ya se vio, adoptó para su reforma al sistema francés, mismo que ya había estado presente en la Constitución de Cádiz de 1812, aunque la primera de las mencionadas, atenúo y combinó otorgándole un toque federalista, de manera tal que el artículo 166 de la primera Constitución mexicana de la época independiente, señaló que exclusivamente las Legislaturas de los Estados, estaban facultadas para hacer observaciones sobre

determinados artículos de la Constitución y del Acta Constitutiva, ambas expedidas en el mes de enero de 1824.

Las Legislaturas antes mencionadas debían promover su iniciativa de reformas ante el Congreso de la Unión, órgano que solamente podía decidir sobre aquéllas observaciones que merecían ser tomas en consideración por un segundo Congreso General Ordinario, al cual le correspondía la aprobación definitiva, sin que el titular del Poder Ejecutivo estuviera en posibilidades de interponer su derecho de veto.

A pesar de eso, el texto de esa Constitución, precisaba que las iniciativas de las Legislaturas de los Estados, no podían ser estudiadas sino apartir del año de 1830; además de que estaba prohibida la reforma que pretendiera alterar el contenido de los artículos relativos a la libertad e independencia, religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y la división de poderes tanto federales como locales.

En el año de 1836 se promulgó la Constitución centralista que encomendó al Congreso, recibir las iniciativas de reforma al texto de la ley fundamental, que podían presentar, el titular del Poder Ejecutivo, los diputados y en materias determinadas, las Juntas Departamentales. El Congreso debía aprobar las reformas siguiendo el mismo procedimiento de las leyes ordinarias, incluyendo el veto del Presidente, con la salvedad de que era necesaria la sanción del llamado Supremo Poder Conservador.

La Constitución de 1857 aprobó finalmente el artículo 127 en nada parecido al modelo francés, artículo que básicamente pretendía dar satisfacción al principio teórico de la soberanía y se aproximó mucho al sistema norteamericano, que realmente lo que pretende es resolver la oposición entre los Estados y la Federación.



Finalmente el Constituyente de 1917 que terminó sus trabajos el 5 de febrero del mismo año, no entró a la discusión del procedimiento de reformas constitucionales y solamente haciendo cambios de detalle y en cuanto al número de artículo 135 por el de 127, concluyó promulgándose en el mismo sentido que la Constitución previa.

Una vez expuestos cronológicamente los documentos constitucionales más importantes de nuestra historia y los sistemas de reformas previstos por ellos, procederemos a profundizar en la Constitución actual.

Con el objeto de dejar sentadas todas las bases de nuestra proposición final nos permitimos mencionar las reformas que ha sufrido el documento hoy vigente, desde el día en que se promulgó, hasta nuestra época.

Incluyendo la primera adición que se llevó acabo el día 8 de julio de 1921, han habido 363 adiciones o reformas a la constitución vigente las cuales se han dado de la siguiente forma :

Artículo 3	educación-	cinco reformas;	(1934,1946,1980,1992,1993)
Artículo 4	salud y vivienda-	cinco reformas;	(1974,1980,1983,1983,1992)
Artículo 5	libertad de ocupación-	cuatro reformas;	(1942,1974,1990,1992)
Artículo 6	libertad de expresión-	una reforma;	(1977)
Artículo 10	posesión de armas-	una reforma;	(1971)



Artículo 16	garantía de seguridad jurídica-	dos reformas;	(1983,1993)
Artículo 17	garantía de legalidad-	una reforma;	(1987)
Artículo 18	sistema penal-	dos reformas;	(1965,1977)
Artículo 19	derechos para el procesado penal-	una reforma;	(1993)
Artículo 20	garantías del inculpado penal-	tres reformas;	(1948,1985,1993)
Artículo 21	coersitividad de la autoridad-	dos reformas;	(1983,1994)
Artículo 22	prohibición de la tortura-	una reforma;	(1982)
Artículo 24	libertad de culto-	una reforma;	(1992)
Artículo 25	rectoría del Estado-	una reforma;	(1983)
Artículo 26	el Plan Nacional de Desarrollo-	una reforma;	(1983)
Artículo 27	régimen de tenencia de la tierra-	dieciséis reformas;	(1934,1937,1940,1945,1947,1948,1960,1960,1974,1975,1976,1976,1983,1987,1992,1992)
Artículo 28	monopolios y Banco Central-	cuatro reformas;	(1982,1983,1990,1993)
Artículo 29	suspensión de garantías-	una reforma;	(1981)
Artículo 30	nacionalidad-	tres reformas;	(1934,1969,1974)
Artículo 31	obligaciones de los mexicanos-	dos reformas;	(1993,1993)
Artículo 32	preferencia del nacional-	dos reformas;	(1934,1944))
Artículo 34	el ciudadano-	dos reformas;	(1953,1969))
Artículo 35	prerrogativas del ciudadano-	una reforma;	(1990)
Artículo 36	obligaciones del ciudadano-	una reforma;	(1990)

Artículo 37	pérdida de la nacionalidad-	una reforma;	(1934)
Artículo 41	régimen electoral-	cinco reformas;	(1977,1990 1993,1993,1994)
Artículo 42	integración del territorio nacional-	dos reformas;	(1934,1960)
Artículo 43	entidades federativas-	cinco reformas;	(1931,1931,1935,1952,1974)
Artículo 44	el Distrito Federal-	una reforma;	(1993)
Artículo 45	extensión de Estados-	seis reformas;	(1931,1931,1934,1935,1952,1974)
Artículo 46	arreglos amistosos entre Estados-	una reforma;	(1987)
Artículo 48	el territorio nacional-	una reforma;	(1960)
Artículo 49	división de poderes-	dos reformas;	(1938,1951)
Artículo 51	composición Cámara de Diputados-	dos reformas;	(1933,1977)
Artículo 52	integración Cámara de Diputados-	ocho reformas;	(1928,1942,1951,1960,1972,1974,1977,1986)
Artículo 53	demarcación territorial de los Distritos-	dos reformas;	(1977,1986)
Artículo 54	elección de Diputados-	seis reformas;	(1963,1972,1977,1986,1990,1993)
Artículo 55	requisitos para ser Diputado-	cinco reformas;	(1933,1972,1974,1977,1994)
Artículo 56	integración Cámara de Senadores-	tres reformas;	(1933,1986,1993)
Artículo 58	requisitos para ser Senador-	dos reformas;	(1933,1972)
Artículo 59	reelección de Senadores y Diputados-	una reforma;	(1933)
Artículo 60	de las elecciones-	cinco reformas;	(1977,1981,1986,1990,1993)
Artículo 61	de los Senadores y Diputados	una reforma;	(1977)
Artículo 63	sesiones del Congreso-	dos reformas;	(1963,1993)

- Artículo 65 periodos de sesiones del Congreso- tres reformas; (1977,1986,1993)
- Artículo 66 periodos de sesiones ordinarias- dos reformas; (1986,1993)
- Artículo 67 las sesiones extraordinarias- una reforma; (1923)
- Artículo 69 informe presidencial - dos reformas; (1923,1986)
- Artículo 70 resoluciones del Congreso- una reforma; (1977)
- Artículo 72 procedimiento para proyectos de ley- una reforma; (1923)
- Artículo 73 facultades del Congreso- treinta y nueve reformas;  
(1921,1928,1928,1929,1933,1933,1934,1934,1934,1934,1935,1940,1949,1942,  
1942,1944,1944,1946,1947,1949,1951,1966,1966,1967,1971,1974,1975,  
1976,1977,1982,1982,1983,1987,1987,1987,1990,1993,1993,1993,1994)
- Artículo 74 facultades de la Cámara de Diputados- diez reformas;  
(1928,1971,1974,1977,1982,1982,1987,1987,1993,1993)
- Artículo 76 facultades de la Cámara de Senadores- siete reformas;  
(1928,1944,1974,1977,1982,1993,1994)
- Artículo 77 facultades exclusivas de cada Cámara- una reforma; (1986)
- Artículo 78 Comisión Permanente- dos reformas; (1980,1987)
- Artículo 79 atribuciones de la Comisión Permanente- diez reformas;  
(1923,1928,1933,1966,1971,1974,1985,1987,1993,1994)
- Artículo 82 requisitos para ser Presidente-cinco reformas (1927,1943,1974,1993,1994)
- Artículo 83 duración del periodo presidencial- tres reformas; (1927,1928,1933)
- Artículo 84 ausencia absoluta del Presidente- dos reformas; (1923,1933)
- Artículo 85 ausencia temporal del Presidente- una reforma; (1933)

- Artículo 88 solicitud de ausencia del Presidente- una reforma; (1966)
- Artículo 89 facultades del Presidente- once reformas;  
(1923,1928,1944,1966,1966,1974,1982,1987,1988,1993,1994)
- Artículo 90 la administración pública federal- una reforma; (1981)
- Artículo 92 la facultad reglamentaria del Presidente- una reforma; (1981)
- Artículo 93 comisiones de las Cámaras- tres reformas (1974,1977,1994)
- Artículo 94 Poder Judicial- ocho reformas;  
(1928,1934,1944,1951,1967,1982,1987,1994)
- Artículo 95 requisitos para ser Ministro de la SCJN- dos reformas; (1934,1994)
- Artículo 96 nombramientos de Ministro de la SCJN- dos reformas; (1928,1994)
- Artículo 97 Magistrados y Jueces- siete reformas;  
(1928,1940,1951,1977,1982,1987,1994)
- Artículo 98 Ministros de la SCJN- cuatro reformas; (1928,1951,1967,1994)
- Artículo 99 renuncias de los Ministros de la SCJN- dos reformas; (1928,1994)
- Artículo 100 licencias a Ministros de la SCJN- cuatro reformas;  
(1928,1967,1993,1994)
- Artículo 101 limitantes a los miembros de la SCJN- dos reformas; (1987,1994)
- Artículo 102 Ministerio Público Federal- cuatro reformas;  
(1940,1967,1992,1994)
- Artículo 104 Tribunales Federales- siete reformas;  
(1934,1946,1967,1974,1987,1993,1994)
- Artículo 105 competencia de la SCJN- tres reformas; (1967,1993,1994)

- Artículo 106 competencia Poder Judicial de la Federación- dos reformas; (1986,1994)
- Artículo 107 el Juicio de Amparo- doce reformas;  
(1951,1962,1967,1974,1974,1975,1979,1986,1987,1993,1993,1994)
- Artículo 108 responsabilidades de Servidores Públicos- dos reformas; (1982,1994)
- Artículo 109 expedición de leyes para responsabilidad- una reforma; (1982)
- Artículo 110 el Juicio Político- tres reformas; (1982,1987,1994)
- Artículo 111 procedimiento Juicio Político- seis reformas;  
(1928,1944,1974,1982,1987,1994)
- Artículo 112 declaración de procedencia del Juicio Político- una reforma; (1982)
- Artículo 113 obligaciones para Servidores Públicos- una reforma; (1982)
- Artículo 114 periodo para iniciar el Juicio Político- una reforma; (1982)
- Artículo 115 régimen interior de los Estados- diez reformas;  
(1928,1933,1943,1947,1953,1976,1977,1983,1987,1987)
- Artículo 116 División de Poderes- una reforma; (1994)
- Artículo 117 prohibiciones para los Estados- cuatro reformas (1942,1946,1966,1981)
- Artículo 119 de los Poderes de la Unión- dos reformas; (1993,1993)
- Artículo 122 el gobierno del Distrito Federal- dos reformas; (1993,1994)
- Artículo 123 el régimen laboral- veinte reformas;  
(1929,1933,1938,1942,1960,1961,1962,1972,1972,1974,1974,1975,1978,  
1978,1978,1982,1986,1990,1993,1994)
- Artículo 127 remuneración a integrantes de los Poderes- dos reformas; (1982,1987)
- Artículo 130 separación Iglesia-Estado- una reforma; (1992)



Artículo 131	imposición de aranceles-	dos reformas;	(1951,1974)
Artículo 133	integración de la ley suprema de la Unión-	una reforma;	(1934)
Artículo 134	los recursos económicos de la federación-	una reforma;	(1982)
Artículo 135	sistema de reformas a la Constitución-	una reforma;	(1966)
Denominación Título Quinto,		una reforma;	(1993)
Artículo 14o transitorio		una reforma;	(1921)
Artículo 17o transitorio		tres reformas;	(1986,1990,1992)
Artículo 18o transitorio		tres reformas;	(1986,1986,1990)
Artículo 19o transitorio		dos reformas;	(1987,1990)

De todas las anteriores reformas o adiciones, por su contemporaneidad, consideramos las más trascendentes, las ocurridas entre octubre de 1992 y diciembre de 1994, época entre la cual se reformaron : el artículo 27, estableciéndose la posibilidad de que las sociedades por acciones adquirieran tierras para explotación ganadera y de cultivo entre otras; el artículo 130, determinándose la separación de la Iglesia y el Estado; el artículo 4, reconociéndose y concediéndose derechos a los indígenas; el artículo 102, que permite la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; el artículo 3, la obligatoriedad de la educación primaria y la secundaria; el artículo 73, decretándose la autonomía del Banco de México; el artículo 60, estableciendo la reforma electoral a través del Tribunal Federal Electoral; el artículo 89, fijando la reforma democrática del Distrito Federal y se cambió el nombre del Título Quinto, que ahora se titula DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN Y DEL DISTRITO FEDERAL y el diversos artículos para modificar el Poder Judicial Federal mediante decreto publicado el 31 de diciembre de 1994, entre otras.



Como mero dato estadístico vale la pena hacer notar que el artículo 73 es el que más modificaciones ha sufrido con un total de 39. Así mismo, hablando en términos de porcentaje sólo un 37 % de la Constitución no ha sido alterado y consecuentemente el 73 % si lo ha sido. ello en un plazo de 77 años.

Es un hecho innegable que los números expresados en el párrafo anterior son tan fríos como nuestra reacción a las reformas o adiciones que ha sufrido nuestra Constitución. es por ello que pretendemos hacer conciencia con esta propuesta para que evitemos tales violaciones ahora, sin dejar pasar un minuto más, para lo cual en el capítulo IV de este estudio haremos una propuesta concreta.

Al hacer una valoración global de todos los documentos constitucionales y sus sistemas de reformas que hemos expuesto, debemos reconocer que la conformación del actual sistema mexicano de reformas constitucionales se ha visto influido fuertemente por el régimen constitucional proveniente de España así como por dos trascendentes hechos históricos como la independencia y revolución mexicana en todas sus distintas etapas y que como resultado de ello, hoy podemos apreciar un texto constitucional mexicano muy distinto del que consignaba la primera Constitución que rigió en nuestro país.

Como se pudo observar, a lo largo de su historia constitucional, México ha intentado diversos sistemas de reforma a la Constitución, todos ellos caracterizados por contener una gran dificultad, es decir, el iniciativa que pretenda adicionar o reformar el texto constitucional ha tenido que pasar por un proceso más complicado para consumarse que el procedimiento utilizado para aprobar o modificar una ley ordinaria.

La rigidez del sistema mexicano de reformas constitucionales vigente se puede observar desde dos perspectivas a saber : 1.- En cuanto a la votación calificada que se exige en el Congreso de la Unión para aprobación de la reforma o adición, que es de las dos terceras partes de los miembros presentes y 2.- La participación de las Legislaturas de los Estados que, por lo menos, en su mayoría, deben aprobar la reforma o adición propuesta por el Congreso de la Unión.

De la lectura del texto del artículo en análisis nos encontramos que sufre una excepción que hace el procedimiento más rígido aún, lo cual se da en la hipótesis del artículo 73 constitucional en su fracción III, base séptima, que exige la aprobación de las dos terceras partes de las Legislaturas de los Estados para erigir un nuevo Estado dentro de los límites existentes, si las legislaturas de cuyo territorio se trate no están de acuerdo en la afectación.

A parte de lo anterior, el problema más importante que plantea el texto del artículo 135 constitucional es el relativo a los límites de la reforma o adición al texto de la ley fundamental. El artículo en cuestión, señala que la Constitución puede ser adicionada o reformada, mas no indica expresamente si es posible la modificación total de la Constitución o si existan disposiciones inalterables. A este respecto nosotros concluimos que a pesar de no encontrarse expresamente consignado, el sistema mexicano de reformas constitucionales no acepta la posibilidad de reforma total de la Constitución, conclusión que se fundamenta en el propio texto del mencionado artículo al decir : "...para que las reformas o adiciones lleguen a ser parte de la misma...", texto que presupone necesariamente que con las reformas o adiciones la misma Constitución debe seguir existiendo.

Un último punto de discusión respecto de nuestro sistema de reformas es el hecho de poder definir si es posible modificar cualquier precepto constitucional a la luz del citado sistema. En relación a este punto citamos al Maestro Mario de la Cueva en el sentido de que el procedimiento de reforma parcial sólo puede concluir en modificaciones concretas, pero nunca en cambio de los principios fundamentales consagrados en la propia Constitución, lo cual implica que le llamado "poder revisor" se debe detener ante los valores ideológicos fundamentales lo que de no ser así, nos enfrentaría a la realidad de que se está modificando la esencia de la Constitución.

Una vez estudiados los antecedentes conceptuales e históricos en los anteriores capítulos y que se dejaron sentadas las características primordiales del actual sistema de reformas constitucionales, es nuestro propósito hacer referencia a los aspectos positivo-constitucionales vigentes, que como tales inciden preponderantemente en la crítica

situación de alteración al texto constitucional por la que ahora atravesamos y a la que haremos alusión en el presente capítulo.

## II.1.- FACULTAD DE INICIATIVA.

Por lo que se refiere a quién puede iniciar una reforma constitucional en nuestro país, cuestión omitida en el texto del artículo 135 constitucional, debe atenderse al criterio de que, al no contenerse una excepción expresa, debe aplicarse la regla general del artículo 71 constitucional, aclarando con fundamento en este criterio, que la tramitación de toda reforma o adición a la Constitución, debe llevarse por el Poder Legislativo actuando en forma separada y sucesiva y no en asamblea única.

Con fundamento en el artículo 71 de la Constitución antes citado, los únicos facultados entonces para presentar iniciativas de ley que pretendan una reforma al texto constitucional ante el Congreso de la Unión son : 1.- El Presidente de la República, 2.- Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y 3.- Las Legislaturas de los Estados. Además establece el citado numeral en su segundo párrafo que las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Y continúa diciendo que las iniciativas presentadas por los Diputado o Senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

1.- Por lo que ve al Presidente de la República quien como titular del Poder Ejecutivo no sólo ejecuta si no que lleva acabo dos principales tipos de actos unos llamados administrativos y los otros políticos, nosotros consideramos que el ejercicio de la facultad de iniciar una ley es un acto político por el hecho de que según la doctrina, el titular del Ejecutivo es un ser político-administrativo basándose en la realidad de que además de integrar uno de los poderes de la Unión, tiene relaciones jurídico-políticas con los otros poderes, con los estados de la federación o con los municipios al grado que muchos de los actos llamados administrativos han tenido origen en esas relaciones y como tales se han convertido en acciones políticas y hasta jurídicas como lo es el ejercicio de la Facultad de Iniciativa para alterar el texto constitucional.

Hay doctrinistas que están a favor de extender a los órganos que auxilian al Poder Ejecutivo en el desarrollo de sus funciones -Secretarías de Estado- la facultad autónoma de la realización de actos políticos, lo cual no nos parece que deba ser, con fundamento en una interpretación restringida de la propia Constitución y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal además de que si aceptásemos esa postura, los mencionados órganos perderían su carácter de subordinación y estaríamos en el supuesto de que pudieran iniciar leyes también y por ende hasta proponer una reforma a la Constitución.

Ahora bien, para reforzar nuestra posición respecto al tipo de acto que es la iniciativa presentada por el Presidente nos preguntamos qué naturaleza jurídica tiene esa facultad y respondemos que es una facultad discrecional coincidiendo con el Licenciado Miguel Acosta Romero quien dice que posiblemente existan tres áreas en las que sea conveniente otorgar este tipo de facultades y de estas tres al desarrollar la primera dice ..." Tratándose de jefes de estado y jefes de gobierno, los cuales tienen que tomar



decisiones basadas muchas veces más en criterios políticos que jurídicos y por ello pudiera ser necesario el ejercicio de esa facultad, por ejemplo, la facultad del Ejecutivo para iniciar leyes (Artículo 71 fracción I constitucional) ..." <sup>12</sup>

Aún más, nuestro argumento se sustenta en el sentido de que la facultad de iniciativa de Ley del Presidente tiene el carácter de acto político más que jurídico y de que dicha facultad es el origen de cualquier reforma o adición a nuestra Constitución. mencionamos la clasificación que hace el Maestro Burgoa de los actos legislativos del Presidente en la que el jurista denomina al titular del Poder Ejecutivo "como colaborador en el proceso legislativo" y así lleva a cabo tres actos jurídico-políticos a saber : la iniciativa, el veto y la promulgación.

En esta misma línea nos permitimos mencionar las facultades que se han aumentado al titular del Poder Ejecutivo haciendo una comparación entre el texto original de la Constitución de 1917 y el actual, que son :

a) Reglamentar la extracción y utilización de las aguas del subsuelo por el interés público o por la afectación de otros aprovechamientos; para establece zonas vedadas sobre ellas al igual que para las demás aguas propiedad nacional -artículo 27, párrafo sexto-

---

<sup>12</sup> Miguel Acosta Romero, "Teoría General del Derecho Administrativo", (México: Editorial Porrúa, S.A., 1957) p. 851.



b) Conceder a particulares o sociedades la explotación del uso de aprovechamiento de los recursos naturales de la plataforma continental, zócalos submarinos de las islas, minerales, yacimientos de piedras preciosas, sal de gema, salinas, materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes, los productos derivados de la descomposición de rocas con un requisito y el espacio aéreo y marítimo nacionales - artículo 27, párrafo séptimo-.

c) Declarar el establecimiento de reservas nacionales y suprimirlas -artículo 27, párrafo séptimo-.

d) Conceder, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, autorización a los Estados extranjeros para que adquieran en la capital de la República los bienes inmuebles para el servicio directo de embajadas o legaciones -artículo 27, párrafo octavo inciso I-.

e) Nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, sometiéndolos a la aprobación de la Cámara de Diputados - artículo 73, fracción VI-.

f) Nombrar con la aprobación del Senado a los oficiales superiores de la Fuerza Aérea. Nombrar con arreglo a las leyes a los demás oficiales de la Fuerza Aérea y disponer de la totalidad de ella para la seguridad interior y defensa exterior de la federación -artículo 89 fracciones IV, V y VI-.

g) Nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la aprobación de la Cámara de Senadores -artículo 89 fracción XVIII-.

h) Solicitar a la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados de Circuito, de los jueces de Distrito, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal -artículo 111 párrafo penúltimo-.

i) Nombrar a ciertos miembros de la Comisión Nacional para la fijación de los salarios mínimos, en la Comisión Nacional que fija la participación de las utilidades y del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje -artículo 123 inciso A fracciones VI y IX; inciso B fracción XII-.

j) Poder estar facultado para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso federal, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente -artículo 131 párrafo segundo-.

Y en contraste la única facultad real que el titular del Poder Ejecutivo ha perdido desde 1917 es la atribución que tenía para convocar al Congreso o a alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias. Apartir de 1923, ésta es una facultad exclusiva de la Comisión Permanente, y si el Ejecutivo considera que debe haber sesiones extraordinarias, tendrá entonces que solicitárselo a la mencionada Comisión.

Por otro lado vale mencionar la obligación que tiene el titular del Ejecutivo entrándose de iniciativas de modificación constitucional, de someterlas a Comisión, órgano que se crea conforme al Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

2.- Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, como otros de los facultados para iniciar leyes es de suyo obvio en el sentido de que son parte integrante del Poder Legislativo y además representan al pueblo quien los eligió vía sufragio, entre otras razones, para que formaran leyes que garantizaran el Estado de Derecho.

Así nos encontramos que en oposición a la iniciativas presentadas por el Presidente, las iniciativas presentadas por los Diputados y Senadores aún sin formar mayoría de diputación no se someten a Comisión, lo cual de momento se opone a lo dispuesto por el artículo 56 de Reglamento citado anteriormente que al establecer que las iniciativas presentadas por uno o varios miembros de las cámaras, pasarán desde luego a Comisión. Pero para argumentar en contrario a esa oposición debemos mencionar la postura del maestro Tena en relación al citado Reglamento en el sentido de que , tal situación no altera el trámite constitucional por lo que ve a las iniciativas que no se someten a Comisión sino que solamente iguala en la secuela del procedimiento a todas las iniciativas. 13

---

<sup>13</sup> Felipe Tena Ramírez, "Derecho Constitucional Mexicano", (México; Editorial Porrúa S.A., 1983) p. 275.

3.- En cuanto a la facultad de iniciativa de las Legislaturas de los Estados, diremos que no merece mayor explicación que la de manifestar que a partir del principio de representación que tiene a los Diputados locales de cada Estado en su Congreso, les corresponde esta facultad y que muchas de las veces las necesidades nacionales en realidad son necesidades surgidas en un Estado integrante de la Unión, más que en la propia federación.

Vale la pena destacar que el esta facultad concedida a las Legislaturas de los Estados surge del principio de confederación mismo que de alguna manera fue adoptado por la Constitución de 1824 cuando del texto de esa Constitución se permitía a las Legislaturas de los Estados hacer observaciones según les pareciera conveniente, sobre determinados artículos de esa Constitución y del acta constitutiva -artículo 166-.

Sólo se hace necesario subrayar que las iniciativas propuestas por las Legislaturas Locales al igual que las propuestas por el Presidente de la Nación se deben someter a Comisión de conformidad con el ya citado reglamento.

Una vez expuesto quiénes y por qué tienen la facultad de iniciativa así como el hecho histórico de la mayoría sino es que todas las iniciativas que han pretendido alterar el texto de nuestra Constitución ha provenido del Presidente de la República como que si el único facultado para plantear ese tipo de iniciativas fuera el titular del Poder Ejecutivo y no los "encargado de la formación y estudio de las leyes", es decir, los legisladores sean federales o estatales en expresión clara del presidencialismo que vivimos inclusive en materia legislativa y lo que es peor en materia de reformas constitucionales.

Por otro lado a manera de apunte y en franca pretensión de una figura de democracia directa, debemos señalar que el artículo 73 fracción I y el artículo 122 fracción V constitucionales establecen la posibilidad de iniciativa del particular si son una fracción social o el Ejecutivo local lo cual se opone al artículo 71. Como complemento está el artículo 61 del Reglamento del Congreso de la Unión, que de manera indirecta concede el derecho de iniciativa al particular, condicionando esta a la aprobación de una Comisión quien de aprobarla la hará suya.

Cabe una cita doctrinal que refuerza el planteamiento aquí vertido y que es lo dicho por el Licenciado Herrera y Lasso respecto de esta facultad de iniciativa "ni son todos los que están, ni están todos lo que son; no son todos los que están por que no todos los enumerados en el precepto constitucional, pueden indistintamente, en todos, los casos, ejercer la facultad de iniciativa...", <sup>14</sup> lo que se relaciona con el hecho de que los miembros de la Cámara de Senadores, como ya se expresó anteriormente, tienen limitada la facultad de estudiar leyes que se relacionen con cuestiones de empréstitos, contribuciones o impuestos, y las que se traten del reclutamiento de tropas, ya que son materias exclusivas de la Cámara de Diputados, o se relaciona también con la posibilidad de la iniciativa popular prevista en el artículo 73 fracción I y el artículo 122 fracción V constitucionales.

---

<sup>14</sup>Manuel Herrera y Lasso."Estudios Políticos y Constitucionales",(México Editorial . Porrúa 1986) p.157.



## II.2 LA PARTICIPACIÓN DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES.

Conforme con el artículo 135 constitucional participan en el proceso de reforma al texto fundamental exclusivamente el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, las Legislaturas Estatales y eventualmente la Comisión Permanente.

En relación a lo anterior Don José María del Castillo <sup>15</sup> sostiene que el Poder Ejecutivo no tiene injerencia en la discusión de las adiciones o reformas, ni le está concedido el derecho de concurrir a su examen con su opinión, ni sus observaciones, el Ejecutivo concurre a la formación de leyes por la ciencia de los hechos que en él se supone; pero cuando el pensamiento de la reforma constitucional es adoptado por la opinión pública; cuando la conciencia del pueblo se declara en favor de una adición o reforma, no hay otro hecho que conocer, ni es necesaria la ciencia del Ejecutivo. El Poder Ejecutivo en su calidad de poder administrativo hace observaciones a las leyes por lo que éstas puedan afectar a la administración, pero los principios constitucionales no se pueden subordinar, sino que por el contrario, ésta tiene que subordinarse a aquéllos.

Sigue diciendo que la voluntad del soberano se hace sentir en el Congreso y en las Legislaturas, y la adición o reforma tiene que verificarse, por lo que la intervención del Poder Legislativo, representado por el Congreso de la Unión y las Legislaturas Estatales es a quien exclusivamente corresponde hacer las adiciones o reformas.

---

<sup>15</sup>José María del Castillo Velasco, "Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano" p.252 y siguientes.



Consecuentemente, la facultad de reformar la Constitución la otorga ésta, expresa y conjuntamente, a la Federación y a los Estados, como es lógico se haga en un régimen federal; pero dividiendo la función en tal forma que la misma no da origen a un órgano omnipotente. Es necesaria la colaboración de todos aquellos órganos del estado federal que están investidos con el poder legislativo, son pues 32 órganos instituidos y autónomos los que intervienen en el procedimiento de reformar la Constitución, lo cual se logra por la actividad creadora del órgano federal y la aprobatoria de no menos de 16 de las 31 Legislaturas que aunque las veamos en conjunto no forman un solo voto sino 31.

Como órgano del procedimiento de reformas actúa un Congreso indiviso, una asamblea única, una convención, cuyos individuos ya no son más Senadores o Diputados, sino congresistas, luego, el procedimiento de reformas a la Constitución deberá iniciarse con la convocatoria para que se reúna el Congreso General en asamblea única. Así pues la función del Congreso como asamblea única es acordar reformas y elaborar los proyectos respectivos que a las Legislaturas corresponderá aprobar.

Una vez que el Congreso remitió el proyecto de reformas a las Legislaturas estatales, y que éstas procedieron a votar aprobando o rechazando el proyecto, remitirán a su vez, los decretos correspondientes al Congreso, órgano que al recibir dichos decretos, hará el cómputo de los votos y si de tal operación resulta que la mayoría de las Legislaturas aprobó el proyecto de reformas, el Congreso reunido en asamblea única, hará la declaratoria solemne de haberse aprobado la reforma.

Es precisamente en el acto que quedó descrito en anterior párrafo donde a raíz de la reforma de 1966 se dio la facultad a la Comisión Permanente, si así fuera el caso, de realizar el cómputo de los votos de las Legislaturas y de hacer la declaración de que se aprobó la reforma o adición, lo cual se puede entender como una función que consiste en una mera verificación de hechos.

El procedimiento de reforma constitucional concluye con la intervención del Poder Ejecutivo de nueva cuenta para promulgar y ordenar la publicación en el Diario Oficial de la reforma ya aprobada.

Para concluir el jurista Porfirio Piña <sup>16</sup> sostiene que debiera existir una ley orgánica del artículo 135 constitucional que regularía el procedimiento de reformas sobre las bases que el mencionado artículo promociona, como son : la actuación del Congreso como asamblea única, el acuerdo y el proyecto de reformas, la remisión de éste a las Legislaturas de los Estados, el cómputo de los votos, la declaración de haberse aprobado las reformas y la publicación de ellas. Sigue diciendo que de esa manera se evitarían prácticas viciosas, como la de hacer la declaratoria sin que el Congreso haya recibido todos los decretos de las Legislaturas estatales.

En oposición al argumento del Maestro Piña, nosotros consideramos que en lugar de ley orgánica del artículo 135 constitucional, lo que debería emitirse es una Ley Reglamentaria del mismo, con objeto de normar el procedimiento de reforma constitucional en cuanto a sus tiempos y movimientos para hacer de ese procedimiento un

---

<sup>16</sup> Porfirio Piña, "La reforma de la Constitución", (Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM) número 115, 1990.

sistema que permita a los tres poderes de la Unión y al propio pueblo conocer de la existencia de una iniciativa que pretende alterar la ley fundamental.

### II.3.- COMPARACIÓN DEL SISTEMA MEXICANO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES CON LOS SISTEMAS DE OTROS PAÍSES.

#### A.- CON EL SISTEMA ARGENTINO :

La Constitución Argentina fue sancionada por el Soberano Congreso General Constituyente el día 1 de mayo de 1853, reformada y concordada por la Convención Nacional el día 25 de septiembre de 1860 y reformada por las Convenciones Nacionales de 1866, 1898 y 1957.

El sistema argentino de reformas constitucionales está previsto solamente en el artículo 30 del capítulo único denominado "Declaraciones, Derechos y Garantías" de su Primera Parte , artículo que a la letra dice : "Artículo 30. La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros, pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto".

Del sistema argentino de reformas constitucionales cabe destacar en primer termino que permite la reforma total de la Constitución, asimismo que la realización de la

reforma queda sujeta a una Convención que se convocara con ese solo propósito. De este sistema de reformas encontramos la única similitud con el nuestro a partir de que la decisión de que, para la procedencia de una reforma al texto constitucional, es necesario obtener previamente el voto en ese sentido de las dos terceras partes de los miembros del Congreso.

#### B.- CON EL SISTEMA BOLIVIANO :

La Constitución de Bolivia fue sancionada por la H. Asamblea Constituyente entre 1966 y 1967 y promulgada el día 2 de febrero de 1967. La Ley Fundamental en estudio prevé su sistema de reformas en los artículos del 230 al 233 del título segundo denominado "Reforma de la Constitución", numerales que a la letra dicen :

"Artículo 230. Esta Constitución puede ser parcialmente reformada, previa declaración de la necesidad de la reforma, la que se determinará con precisión en una ley ordinaria aprobada por dos tercios de los miembros presentes en cada una de las Cámaras. Esta ley puede ser iniciada en cualquiera de las Cámaras, en la forma establecida por esta Constitución. La ley declaratoria de la reforma será enviada al Ejecutivo para su promulgación, sin que éste pueda vetarla.

Artículo 231. En las primeras sesiones de las legislaturas de un nuevo periodo constitucional se considerará el asunto por la Cámara que proyectó la reforma y, si esta fuere aprobada por dos tercios de votos, se pasará a la otra para su revisión, la que también requerirá de dos tercios. Los demás trámites serán los mismos que la Constitución señala para las relaciones entre las dos Cámaras.

Artículo 232. Las Cámaras deliberarán y votarán la reforma ajustándola a las disposiciones que determine la ley de declaratoria de aquella. La reforma sancionada pasará al Ejecutivo para su promulgación, sin que el Presidente de la República pueda observarla.

Artículo 233. Cuando la enmienda sea relativa al periodo constitucional del Presidente de la República, será cumplida sólo en el siguiente periodo."

De este sistema de reformas en relación al nuestro solo vamos a señalar el hecho de que para dar lugar a una reformas exige que ésta sea planteada a través de una ley ordinaria, asimismo prohíbe la observación del titular del Poder Ejecutivo y de cierta manera prolonga el termino entre la proposición de la reforma y su promulgación entendemos que con el objeto de que ella sea conocida por el pueblo.

#### C.- CON EL SISTEMA BRASILEÑO :

El análisis del sistema de reformas previsto por la Constitución Federal de Brasil merece una aclaración previa en el sentido de que en primer término se expone el sistema que establecía la edición actualizada que incluye la enmienda constitucional número 1 del 17 de octubre de 1969 y todas las demás alteraciones derivadas de las enmiendas constitucionales establecidas de los números 2 al 72 y 22 al 82 ; y en segundo término se expone el sistema previsto por el Proyecto de Constitución elaborado por la



Comisión de Sistematización de la Asamblea Nacional Constituyente que se llevó a cabo en el mes de noviembre de 1987.

Así pues, el primer texto en análisis determinaba, en la Sección V denominada "Del Poder Legislativo", específicamente en su artículo 46 que al Poder Legislativo corresponde la elaboración de las enmiendas como tales y de las enmiendas complementarias a la Constitución y entre los artículos 47 y 50 siguientes el sistema en sí, el cual consiste en que la proposición de enmienda solamente podrá provenir de los miembros de la Cámara de Diputados, de Senadores y del Presidente de la República.

Quedan fuera de deliberación las propuestas que tiendan a abolir la Federación de la República así como las que atenten contra la vigencia del Estado de Sitio o del Estado de Emergencia.

Por otro lado se determina que en las propuestas que provengan de los miembros de ambas Cámaras se deberá contar con el voto favorable de una tercera parte de los miembros de cada una de las Cámaras.

En cualquiera de los casos ya mencionados la proposición será discutida y votada en sesión conjunta del Congreso Nacional, en dos turnos considerándose aprobada cuando se obtenga en ambas votaciones dos tercios de los votos de los miembros de cada una de las Cámaras.



La enmienda a la Constitución será promulgada por la Mesas de las Cámaras de Diputados o de Senadores con el respectivo orden.

En cuanto a las enmienda complementarias solamente se tendrán por aprobadas si obtienen la mayoría absoluta de los votos de los miembros de las dos Casas del Congreso Nacional, observándose los demás términos de votación que se siguen para las leyes ordinarias.

Ahora bien, el segundo texto para análisis que es el Proyecto ya referido, a diferencia de anterior texto constitucional, regula la enmiendas a la Constitución en una Subsección denominada "De la enmienda la Constitución", subsección que en un solo artículo establece la posibilidad de que el texto sea enmendado mediante proposición :

- 1.- del tercio, como mínimo, de los miembros de la Cámara de Diputados o de la de Senadores Federal ;
- 2.- del Presidente de la República ;
3. - de más de la mitad de las Asambleas Legislativas de las Unidades de la Federación manifestándose cada una de ellas por una tercera parte de sus miembros y
- 4.- por Iniciativa Popular en los términos previstos por esta Constitución.

Se establece que el texto no podrá ser enmendado en cuanto a la vigencia de la intervención federal en cuanto al Estado de defensa o el Estado de Sitio. Asimismo deja claro que la proposición será discutida y votada en cada Cámara, en dos turnos, considerándose aprobada cuando obtenga en ambos turnos, las dos terceras partes de los votos de los miembros de cada una de las Cámaras. La enmienda a la Constitución será promulgada por las Mesas de la Cámara de Diputados o de Senadores Federal en su respectivo orden. Se prohíbe la enmienda que pretenda abolir la forma federativa del

Estado, el voto directo, secreto, universal y periódico, la separación de los Poderes o los derechos y garantías individuales.

La materia de una propuesta de enmienda que fue negada, no podrá ser objeto nueva propuesta en la misma sesión legislativa.

Este sistema de reformas deja muy en claro las materias que no serán sujetas de reforma alguna y es equilibrado en cuanto a la facultad de iniciativa concedida a ambas Cámaras del Poder Legislativo, al titular del Poder Ejecutivo, a las Asambleas Legislativas de las Unidades o los Estados y a la Iniciativa Popular.

#### D.- CON EL SISTEMA COLOMBIANO :

La Constitución Política de Colombia fue decretada en el año de 1886 reformada mediante el acto Legislativo número 1 del año de 1947.

Del texto constitucional en su artículo 218 se desprende que el mismo, salvo en la materia de votación que en la Constitución se establece, sólo podrá ser reformada por un acto legislativo, discutido primeramente y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias; publicado por el Gobierno, para su examen definitivo en la siguiente legislatura ordinaria, por ésta nuevamente debatido, y, últimamente, aprobado por la mayoría absoluta de los individuos que componen cada Cámara. Si el Gobierno no publicare oportunamente el proyecto de acto legislativo, lo hará el Presidente del Congreso.

El sistema colombiano de reformas es de suyo sencillo sin mayor obstáculo que el tiempo que implica el procedimiento, lo cual nos parece interesante y que como más adelante lo propondremos es una de las mejores soluciones contra la inestabilidad ante el continuo planteamiento de reformas y adiciones a la Constitución mexicana.

#### E.- CON EL SISTEMA COSTARRICENSE :

La Constitución que rige a Costa Rica fue dictada el día 7 de noviembre de 1949 por la Asamblea Nacional Constituyente y en su título XVII denominado "Las reformas de la Constitución" específicamente en los artículos 195 y 196 establece el sistema de reformas constitucionales que a continuación analizamos.

Se faculta a la Asamblea Legislativa para reformar parcialmente la Constitución de acuerdo con un procedimiento que está integrado por 7 pasos a saber : 1) La proposición que pida la reforma de una o más artículos debe presentarse a la Asamblea en sesiones ordinarias, firmada al menos por diez Diputados; 2) Esta proposición será leída por tres veces con intervalos de seis días para resolver si se admite o no a discusión; 3) En caso afirmativo pasará a una Comisión nombrada por mayoría absoluta de la Asamblea, para que dictamine en un término de hasta veinte días hábiles; 4) Presentado el dictamen, se procederá a su discusión por los trámites establecidos para la formación de leyes; dicha reforma deberá aprobarse por votación no menor de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea; 5) Acordado que procede la reforma, la Asamblea preparará el correspondiente proyecto, por medio de una Comisión, bastando en este caso la mayoría absoluta para aprobarlo; 6) El mencionado proyecto pasará al Poder

Ejecutivo, y éste lo enviará a la Asamblea con el Mensaje Presidencial al iniciarse la próxima legislatura ordinaria, con sus observaciones o recomendándolo; 7) La Asamblea Legislativa, en sus primeras sesiones, discutirá el proyecto en tres debates, y si lo aprobare por votación no menor de dos tercios de votos del total de los miembros de la Asamblea, formará parte de la Constitución, y se comunicará al Poder Ejecutivo para su publicación y observancia.

Está prevista la reforma general de la Constitución, lo cual se llevará acabo solamente por la Asamblea Constituyente convocada al efecto, convocatoria que se hará mediante una ley que deberá ser aprobada por una votación no menor de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa y no requiere sanción del Poder Ejecutivo.

Se debe destacar la convocatoria de una llamada " Asamblea Constituyente " en el supuesto que se pretenda reformar totalmente la Constitución de Costa Rica, es un precepto novedoso no previsto en nuestro sistema de reformas.

#### F.- CON EL SISTEMA CUBANO :

El 24 de febrero del año de 1976 entró en vigor la hasta ahora única Constitución Socialista de Latinoamérica, la cual en el artículo 141 dispone el sistema cubano de reformas constitucionales, mismo que permite la reforma total o parcial del texto fundamental, facultando para tal efecto a la Asamblea Nacional del Poder Popular mediante un acuerdo adoptado, en votación nominal, por una mayoría no inferior a las dos terceras partes del número total de sus integrantes.

Si la reforma es total o se refiriere a la integración y facultades de la Asamblea Nacional del Poder Popular o de su Consejo de Estado o a derechos y deberes consagrados en la Constitución, requiere, además, la ratificación por el voto favorable de la mayoría de los ciudadanos con derecho electoral, en referendum convocado al efecto por la propia Asamblea.

Para hacer un análisis del sistema de reformas de la Constitución de la Isla de Cuba debemos establecer antes que nada la realidad de que es uno de los últimos documentos de corte socialista que a la fecha subsiste ante el liderazgo de los sistemas capitalistas y la simultánea caída del socialismo comunista. Con tal precedente, es difícil pensar que su sistema de reformas respete un modelo democrático y una verdadera división de poderes que en esta materia se hace indispensable, y por la intervención que el sistema de reformas cubano da a la llamada Asamblea Nacional del Poder Popular, que en otros sistemas equivaldría al Poder Legislativo. Resaltamos el hecho de que permite la reforma total del texto constitucional previendo para tal caso un procedimiento un poco más complicado del que se requiere para una reforma parcial.

#### G.- CON EL SISTEMA CHILENO :

La Constitución Chilena dispone un sistema de reformas el cual podrá dar inicio por proyectos de reforma presentados por el Presidente de la República o por cualquiera de los miembros del Congreso Nacional con el requisito cumplido de obtener la aprobación de cada Cámara conforme a las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio, además de que estos proyectos serán sujetos del Sistema de



Urgencias. Las dos Cámaras reunidas en Pleno y en sesión pública, con asistencia de la mayoría del total de sus miembros, sesenta días después de aprobado el proyecto tomarán conocimiento de él y procederán a votarlo sin debate, si en el día señalado no se reúne la mayoría de los miembros, la sesión se llevará a cabo al día siguiente con los miembros que asistan. Si el proyecto se aprobó por la mayoría del Congreso en Pleno pasará al Presidente de la República.

Si el titular del Ejecutivo rechaza totalmente el proyecto aprobado por el Congreso y éste insistiere en su totalidad por las tres cuartas partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto, aménos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito. Si la objeción es parcial, se entenderá aprobada la misma con el voto conforme de la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara y se devolverá al Presidente para su promulgación.

Cuando las Cámaras no aprueben todas o algunas de las objeciones, no habrá reforma sobre los asuntos objetados, promulgándose la parte en que se insistió, salvo que el Ejecutivo consulte vía plebiscito sobre las cuestiones objetadas.

Las reformas que se refieran a modificar normas sobre el plebiscito, disminuir facultades al Ejecutivo, otorgar mayores atribuciones al Congreso o nuevas prerrogativas a los parlamentarios, requerirán la concurrencia del Presidente y de los dos tercios de los miembros de cada Cámara sin que proceda el plebiscito.

Los proyectos relativos a los capítulos de : Bases de la Constitucionalidad, Del Tribunal Constitucional, De las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública y Del

Consejo de Seguridad Nacional, además de cumplir con lo establecido en el párrafo anterior deben de venir aprobados, aunque en caso de aceptación no serán promulgados hasta la próxima renovación conjunta de las Cámaras y en la primera sesión de éstas se votará sin modificación, apartir de lo cual si se ratifica por los dos tercios de los miembros del nuevo Congreso, se enviará al Ejecutivo para que se promulgue, quien si estuviere en contra, podrá por tal razón consultar a la ciudadanía vía plebiscito.

Cuando se opte por la consulta se deberá entonces convocar a plebiscito dentro de los treinta días siguientes a aquél en que ambas Cámaras insistan en el proyecto y se ordenará mediante decreto supremo que fije la fecha, misma que no podrá ser fijada antes de treinta días ni después de sesenta días apartir de la publicación del decreto. Si el plazo caduca y el Ejecutivo no hizo la convocatoria, el proyecto se promulgará.

El decreto que convoque debe de contener el proyecto aprobado por el Congreso en Pleno y vetado totalmente por el Presidente, o las cuestiones sobre las que el Congreso insistió, en cuyo caso cada cuestión será votada separadamente. El órgano encargado de calificar el resultado será el Tribunal Calificador.

Ya promulgado el proyecto y desde la fecha de su vigencia, sus disposiciones formarán parte de la Constitución y se tendrán por incorporadas a ésta.

Del sistema chileno de reformas constitucionales consideramos importante destacar el hecho de que las propuestas de reforma provenientes de los que gozan de esa facultad, necesariamente requieren de la aprobación de las tres quintas partes de los Senadores y Diputados en ejercicio. Por otro lado al igual que otros sistemas previamente

analizados, el sistema chileno deja claro que las reformas de ciertas materias del texto constitucional deben seguir un procedimiento especial.

#### H.- CON EL SISTEMA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA :

El día 28 de noviembre de 1966 se publicó la Constitución de la República Dominicana, la cual permite ser reformada si la proposición es presentada al Congreso Nacional con el apoyo de la tercera parte de los miembros de cada Cámara, o si ésta es propuesta por el Poder Ejecutivo.

La necesidad de una reforma se declarará por una ley que, no podrá ser observada por el Ejecutivo, ordenará la reunión de la Asamblea Nacional, determinará el objeto de la reforma e indicará los artículos sobre los que trata.

La Asamblea Nacional se reunirá dentro de los quince días siguientes a la publicación de la mencionada ley, para resolver acerca de las reformas, ello con la presencia de más de la mitad de los miembros de cada una de las Cámaras. Ya votadas y proclamadas las reformas se publicarán.

Por excepción al artículo 27 de esta Constitución que dispone que cuando se reúna la Asamblea Nacional las decisiones se tomarán por mayoría absoluta de votos, entrándose de reformas a la Constitución las decisiones se tomarán por la mayoría de las dos terceras partes de los votos.

Se prohíben reformas relativas a modificar la forma de Gobierno. Asimismo se dispone que toda reforma a la Constitución debe seguir este procedimiento y no podrá ser jamás suspendida ni anulada por ningún poder, autoridad ni tampoco por aclamaciones populares.

La llamada Asamblea Nacional de la República Dominicana, que sería el equivalente al Congreso de la Unión aquí en México, se debe entender, a la luz del análisis de este sistema de reformas, como el órgano por excelencia facultado para dar trámite a las alteraciones que al texto constitucional se propongan, aunque debemos reconocer que se concede cierta intervención al Poder Ejecutivo. Por otra parte, al final del procedimiento, deja clara la prohibición de reformar los preceptos que se refieran al sistema de gobierno y no permite la anulación ni la suspensión por ninguna vía de poder, aún el popular, de la reforma que haya seguido el procedimiento ya establecido.

#### I.- CON EL SISTEMA ECUATORIANO :

La ley fundamental de la República del Ecuador fue reformada mediante una llamada Ley Reformatoria de la Constitución Política del Estado, promulgada el 1 de septiembre de 1983, a partir de la cual se determina en un título denominado Reforma de la Constitución el sistema de variaciones al texto fundamental, sistema que nace con el hecho de permitir sólo a legisladores, al Presidente de la República, a la Corte Suprema de Justicia y a la Iniciativa Popular proposición de reformas.

Por otro lado se concede a Congreso Nacional la facultad de conocer y discutir los proyectos de reformas, aunque su voto aprobatorio deberá reunir por lo menos las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del propio Congreso. Una vez aprobado el proyecto en dos debates, el Congreso remitirá al Presidente de la República para su dictamen, dictamen que de ser favorable obliga a la promulgación con el carácter de ley.

Se otorga al Presidente el derecho de que , dentro de un plazo de 90 días, someta a consulta popular los proyectos de reforma constitucional solamente en los siguientes casos : A) Cuando el proyecto de reforma propuesto por la iniciativa del Presidente de la República hubiese sido rechazado total o parcialmente por el Congreso Nacional; y B) cuando el proyecto de reforma aprobado por el Congreso Nacional, hubiese obtenido dictamen total o parcialmente desfavorable del Presidente de la República.

La mencionada consulta convocada por el Presidente se circunscribirá exclusivamente a la parte o partes del proyecto de reformas que hayan sido objeto de discrepancia.

Al igual que otros sistemas de reforma constitucional, el ecuatoriano sigue el modelo del voto mínimo de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, pero se debe destacar el hecho de que se obliga al titular del Poder Ejecutivo para que someta a consulta popular en los dos casos ya expuestos las reformas a la Constitución, lo cual nos parece de suyo muy sano dentro de un régimen que se dice constitucional y democrático como el nuestro, donde en su sistema de reformas no se recoge ninguna institución de democracia directa.



## J.- CON EL SISTEMA SALVADOREÑO :

El sistema de reformas constitucionales que determina la Constitución de El Salvador deja en la Asamblea Legislativa la facultad de acordar cualquier reforma a la Ley fundamental, con el voto de la mitad más uno de los Diputados electos, además de que para que pueda ser decretada, debe ser ratificada por la siguiente Asamblea Legislativa con el voto de los dos tercios de los Diputados electos. Una vez ratificada ordena la emisión del decreto a publicarse en el Diario Oficial.

Permite la proposición de reforma únicamente a los Diputados en un número no menor de diez. Prohíbe, por otro lado, cualquier proyecto de reforma que pretenda alterar la forma y sistema de gobierno, el territorio de la República y la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República.

La Constitución Política de El Salvador entró en vigencia el día 20 de diciembre de 1983 previa publicación en el Diario Oficial del día 16 de diciembre del mismo año.

Como claramente se puede advertir, el establecer un freno a las reformas constitucionales a través de un número mínimo de votación para dar lugar a la discusión y aprobación en su caso de aquéllas, ha sido un modelo adoptado por la mayoría de los procedimientos de alteración al texto constitucional de las Cartas Latinoamericanas como es el caso del sistema salvadoreño.

## K.- CON EL SISTEMA GUATEMALTECO :

En el capítulo único del título VII de la Constitución que rige a la República de Guatemala se establece el sistema de reformas al texto fundamental, concediendo la iniciativa de proponer reformas al Presidente de la República en Consejo de ministros; a diez a más Diputados al Congreso de la República; a la Corte de Constitucionalidad; y al Pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República, por lo menos de cinco ciudadanos debidamente empadronados en el Registro de Ciudadanos. Determinándose en cualquiera de esos casos, que el Congreso de la República es el órgano encargado de ocuparse sin demora alguna de la reforma planteada.

Para los proyectos de reformas que pretendan variar el artículo 287 de la Asamblea Constituyente o los artículos contenidos en el Capítulo I del Título II de esta Constitución, que se refieren a los Derechos y Garantías Fundamentales de la Persona, es indispensable que el Congreso de la República, con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que lo integran, convoque a una Asamblea Constituyente. En el Decreto de convocatoria se señalará el artículo o artículos que habrán de revisarse y se comunicará al Tribunal Supremo Electoral para que fije la fecha en que se lavarán a cabo las elecciones dentro del plazo máximo de 120 días, procediéndose en lo demás conforme lo dispone la Ley Electoral Constitucional.

En el caso de cualquier otro proyecto de reforma constitucional, se determina que será necesario que el Congreso de la República lo apruebe con el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de Diputados.

Por otro lado se establece que las reformas no entrarán en vigencia sino hasta que sean ratificadas mediante Consulta Popular a que se refiere el artículo 173 de esta misma Constitución. Si el resultado de la Consulta Popular fuere de ratificación, la reforma entrará en vigor 60 días después que el Tribunal Supremo Electoral anuncie el resultado de la Consulta.

Prohíbe terminantemente los proyectos de reformas que pretendan reformas al los artículos 140, 141, 165 inciso g), 186 y 187, los dos primeros relativos al Estado y su forma de gobierno, el tercero que se refiere a la atribución del Congreso de la República para desconocer al Presidente de la República, si habiendo terminado su periodo constitucional, continúa en el ejercicio del cargo, y los últimos dos artículos que establecen las prohibiciones para ser Presidente y la no reelección; ni en forma alguna toda cuestión que se refiera a la forma republicana de gobierno, al principio de no reelección para el ejercicio de la Presidencia de la República, ni restársele efectividad o vigencia a los artículos que estatuyen la alternabilidad en el ejercicio o vigencia de la Presidencia de la República, así como tampoco dejárseles en suspenso o de cualquier otra manera variar o modificar su contenido.

De nuevo nos encontramos con un sistema de reformas constitucionales que prohíbe la iniciativa que pretenda variar el contenido de determinadas materias que la Constitución recoge en ciertos preceptos. El sistema guatemalteco se destaca por dar intervención, en el caso previsto, a una llamada Asamblea Constituyente, órgano que para muchos doctrinistas dejó de existir con la promulgación de la Constitución vigente en el régimen del que se trate.

L.- CON EL SISTEMA HAITIANO :

Se concede al Poder Legislativo la facultad de declarar la procedencia o no de una enmienda a la Constitución a propuesta que incluya los motivos expuestos derivada de una de las Cámaras o del Poder Ejecutivo. La declaración ya mencionada debe contar con la adhesión de las dos terceras partes de cada una de las dos Cámaras y puede ser propuesta sólo durante la última sesión ordinaria de una Legislatura y deberá ser publicada inmediatamente en todo el territorio.

Durante la primera sesión de la Legislatura siguiente, se reunirá en Asamblea Nacional con objeto de estudiar la enmienda propuesta, siendo necesaria la presencia de al menos las dos terceras partes de los miembros de cada una de las Cámaras para constituirse como Asamblea Nacional y poder discutir así la enmienda.

Toda decisión de la Asamblea debe de contar con el voto afirmativo de la mayoría de votos de las dos terceras partes de sus miembros.

La enmienda aprobada no entrará en vigor sino hasta después de la instalación del Presidente electo. En ningún caso el Presidente del gobierno en turno durante el cual se apruebe la enmienda podrá beneficiarse de las ventajas derivadas de ella.

Queda vetada toda Consulta Popular que por vía de referéndum tienda a modificar la Constitución. Así mismo se prohíbe cualquier enmienda que pretenda atentar contra el carácter democrático y republicano del Estado.

Del sistema haitiano solo nos parece interesante el hecho de que, en la duración del cargo del titular del Poder Ejecutivo durante el cual se apruebe una reforma, no se podrán gozar de los beneficios que la reforma persigue; y nos parece interesante pensando en la posibilidad de que si este principio se adoptara en nuestro país, sería el caso de que las "ideas de sexenio" fueran menos y más reflexionadas en razón de los daños y perjuicios que esas "ideas" podrían llegar a ocasionar al sucesor en el poder en el largo plazo.

#### M - CON EL SISTEMA HONDUREÑO :

El día 11 de enero de 1982 fue celebrada una Asamblea Nacional Constituyente cuyo resultado fue la publicación y promulgación de una nueva Constitución que entró en vigencia el día 20 del mismo mes y año.

La reforma a la Constitución hondureña vigente puede ser decretada por el Congreso Nacional, en sesiones ordinarias, con dos tercios de los votos de sus miembros. El Decreto señalará al efecto el artículo o artículos que hayan de reformarse, debiendo ratificarse por la subsiguiente legislatura ordinaria, por igual número de votos, para que entre en vigencia.



Se prohíbe reformar el artículo 373 que prevé el sistema de reformas antes expuesto, así como todos los artículos constitucionales que se refieran a la forma de gobierno, al territorio nacional, al periodo presidencial, a la prohibición para ser nuevamente presidente de la República, el ciudadano que lo haya desempeñado bajo cualquier título y el referente a quienes no pueden ser presidentes de la República por el periodo subsiguiente.

Para no quedar en los casos de excepción, el sistema hondureño sigue el modelo básico de prohibir ciertas materias al intento de reforma, combinado con el obstáculo numérico para la aprobación de la variación al texto constitucional.

#### N- CON EL SISTEMA NICARAGÜENSE :

El sistema de reformas constitucionales nicaragüense consiste en conceder la facultad a la Asamblea Nacional para reformar parcialmente el texto constitucional, para conocer y resolver sobre la iniciativa de reforma total del mismo. Otorga al Presidente de la República o a un tercio de los Representantes ante la Asamblea Nacional el poder de presentar iniciativas de reforma parcial. Y cede exclusivamente a los Representantes, siendo la mitad más uno, la facultad de proponer una reforma total.

La iniciativa de reforma parcial debe señalar, el o los artículos que se pretende reformar con la expresión de los motivos; debiendo ser enviada a una comisión especial que dictaminará en un plazo no mayor de sesenta días. El proyecto de reforma deberá entonces seguir el procedimiento de formación de ley.

La iniciativa de reforma total deberá ser discutida en dos legislaturas. La iniciativa de reforma total seguirá los mismos trámites que una parcial en lo que se refiere a su presentación y dictamen. Una vez aprobada la reforma total, la Asamblea Nacional, fijará el plazo para la convocatoria de elecciones de la Asamblea Nacional Constituyente. Mientras no sea aprobada la Asamblea Nacional Constituyente, seguirá vigente la Constitución.

La aprobación de la reforma parcial requerirá del voto favorable del sesenta por ciento de los Representantes. En el caso de aprobación de la iniciativa de reforma total, se requerirá del voto favorable de los dos tercios del total de los Representantes.

El Presidente de la República será el encargado de promulgar la reforma parcial sin derecho a ejercer el veto.

Esta Constitución fue promulgada el día diecinueve de noviembre de 1986 en la ciudad de Managua por la Asamblea Nacional.

Una Constitución de las más recientes como lo es la nicaragüense independientemente de seguir el modelo expuesto en la crítica del sistema hondureño, permite la reforma total del texto constitucional previo cumplimiento de un procedimiento especial que de hecho inicia de una manera muy distinta del que pretende una reforma parcial, ya que para aquél caso, el órgano con la facultad de proponer esa reforma total son los Representantes con el voto de la mitad más uno de sus integrantes.

## Ñ- CON EL SISTEMA PANAMEÑO :

La Constitución Política de Panamá fue promulgada en el año de 1972 y reformada por el Acto Reformatorio de 1978 y el Acto Constitucional de 1983.

En su título XIII hace constar el sistema de reforma y establece dos procedimientos para la aprobación de reformas a iniciativa de la Asamblea Legislativa, El Consejo de Gabinete o la Corte Suprema de Justicia, los cuales son :

1.- Por Acto legislativo aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa, el cual debe ser publicado en la Gaceta oficial y transmitido por el Órgano Ejecutivo a dicha Asamblea, dentro de los primeros cinco días de las sesiones ordinarias siguientes a las elecciones para la renovación del Órgano Legislativo, a efecto de que, en esta última legislatura, sea nuevamente debatido y aprobado sin modificación, en un solo debate, por la mayoría absoluta de los miembros que la integran.

2.- Por un Acto legislativo aprobado en tres debates por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa, en una legislatura y aprobado igualmente, en tres debates, por mayoría absoluta de los miembros de la mencionada Asamblea, en la legislatura inmediatamente siguiente. En ésta se podrá modificar el texto aprobado por la legislatura anterior. El Acto legislativo aprobado de esta forma deberá ser publicado mediante referendun que se celebrará en la fecha en que señale la Asamblea legislativa.

dentro de un plazo que no podrá ser mayor a tres meses ni exceder de seis meses contados apartir de que se aprobó el Acto legislativo por la segunda legislatura.

El Acto legislativo aprobado con arreglo a cualquiera de estos dos procedimientos, empezará a regir apartir de su publicación en la Gaceta oficial, la cual deberá hacerse por el Órgano Ejecutivo, dentro de los diez días hábiles siguientes a su aprobación mediante referendum, según fuere el caso, sin que la publicación posterior a dichos plazos sea causa de inconstitucionalidad.

El sistema panameño a diferencia de los que venimos citando, opta por establecer dos opciones para dar lugar a la reforma planteada, que se diferencian una de la otra por lo que ve a las circunstancias en las que seguido el procedimiento se vayan dando, y por el hecho de que una ellas da lugar al referéndum como una de las figuras por excelencia de la democracia directa.

#### O.- CON EL SISTEMA PARAGUAYO :

La Constitución de la República de Paraguay fue sancionada por la Comisión Nacional Constituyente el 25 de agosto de 1967 y promulgada por el Poder Ejecutivo en esa misma fecha.

En principio queda prohibida la reforma total hasta pasados diez años desde su promulgación, sin embargo se podrán introducir las enmiendas aconsejadas por la

experiencia después de cinco años. Son competencia exclusiva de la Convención Nacional Constituyente las reformas y enmiendas constitucionales.

La necesidad de la reforma total o enmienda deberá ser declarada por la Asamblea Nacional, formada por los miembros de las dos Cámaras del Congreso y los del Consejo de Estado, bajo la presidencia del Presidente del Senado. La declaración, para cubrir sus efectos, no requerirá ser promulgada por el Poder Ejecutivo, al que aún así se le dará conocimiento de ella. Para declararla será indispensable el voto favorable de los dos tercios del número total de los miembros de la Asamblea.

La Asamblea Nacional será convocada por su presidente para pronunciarse sobre la necesidad de reforma o enmienda constitucional, a iniciativa del Poder Ejecutivo o de cualquiera de las dos Cámaras del Congreso, resuelta por la mayoría absoluta de votos.

Recibida la declaración de la Asamblea, el Poder Ejecutivo convocará a elección de Convenciones para dentro de los seis meses siguientes. La Convención Nacional Constituyente se reunirá dentro de los treinta días de su elección. El número de miembros de la citada Convención será determinado por una ley especial, pero no será menor al número de miembros titulares de ambas Cámaras. Los Convencionales eran elegidos directamente por el pueblo. La mencionada Convención sólo considerará los puntos señalados por la Asamblea Nacional, si no hubiera sido declarada la necesidad de reforma total. Esta Convención no se arrogará las atribuciones de los poderes del Estado, ni podrá sustituir a quienes se hallaren en ejercicio de ellos.



El Acta final que recoja el texto de las reformas o enmiendas aprobadas, será firmada en todas sus hojas por el Presidente y Secretario de la Convención Nacional Constituyente. Las reformas o enmiendas sancionadas por la multicitada Convención serán publicadas en el Registro Oficial.

Se destaca del sistema paraguayo de reformas constitucionales la prohibición temporal a diez años apartir de su promulgación para la alteración del texto constitucional, aunque permite el ingreso de las reformas aconsejadas por la experiencia en los cinco años igualmente contados apartir de que se promulgó. A parte de lo anterior se debe señalar la formación de las Convenciones que surgirán de la elección popular, así como de la Convención Nacional Constituyente como el órgano que, poniendo atención a la materia de reforma aprobada por la Asamblea Nacional, aprobará y publicará las enmiendas.

#### P.- CON EL SISTEMA PERUANO :

Este sistema de reformas constitucionales data de la publicación de la Constitución Política del Perú en el texto aprobado por el CCD ( Congreso Constituyente Democrático ) en la Ciudad de Lima Perú en septiembre de 1993 para ser consultado en el referéndum del domingo 31 de octubre del mismo año, referéndum que se pronunció en sentido afirmativo quedando así el mencionado texto como la nueva Constitución.

Del título VI denominado De la Reforma de la Constitución se desprende el nuevo sistema peruano de reformas constitucionales que consiste en que toda reforma debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada, mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de los congresistas. La ley de reforma constitucional no permite la observación del Presidente de la República.

La iniciativa de reforma constitucional está concedida al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los Congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento ( 0.3% ) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.

No se debe olvidar que la Constitución peruana vigente es resultado de un evento político sin precedentes como lo fue el llamado "Auto Golpe" y como tal es entonces un documento en proceso de adaptación, aunque debemos señalar que el sistema de reformas no cambió mucho en relación al que establecía la anterior Constitución, pero de los ligeros cambios destacamos el que se haga énfasis en la intervención popular para el caso del ejercicio de la facultad de iniciativa, en este caso a manos de la llamada población electoral.

Q.- CON EL SISTEMA URUGUAYO :

El sistema uruguayo de reformas constitucionales permite la reforma parcial o total del texto fundamental, conforme a cinco procedimientos a saber :

A) Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata. La Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, podrá formular proyectos substitutivos que someterán a la decisión plebiscitaria, juntamente con la iniciativa popular.

B) Por proyectos de reforma que reúnan dos quintos del total de los componentes de la Asamblea General, presentados al Presidente de la misma, los que serán sometidos a plebiscito en la primera elección que se realice. Para que el plebiscito sea afirmativo en los casos del inciso anterior y éste, se requerirá que vote por "SI" la mayoría absoluta de los ciudadanos que concurran a los comicios, la que debe representar por lo menos, el treinta y cinco por ciento del total de inscritos en el Registro Cívico Nacional.

C) Los Senadores , los Representantes y el Poder Ejecutivo podrán presentar proyectos de reforma que deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los componentes de la Asamblea General. El proyecto que fuere desechado no podrá reiterarse hasta el siguiente periodo legislativo, debiendo observar las mismas formalidades.

Aprobada la iniciativa y promulgada por el Presidente de la Asamblea, el Poder Ejecutivo convocará, dentro de los noventa días siguientes, a elecciones de una Convención Nacional Constituyente que deliberará y resolverá sobre las iniciativas aprobadas para la reforma, así como sobre las demás que puedan presentarse ante la

Podríamos decir que el sistema de reformas constitucionales uruguayo es de los más complicados en cuanto a su procedimiento se refiere, ya que como se puede apreciar se establece varios supuestos que dependen del órgano que hizo uso de la facultad de iniciativa de reforma constitucional. Se establece por otro lado la creación de un órgano llamado Cuerpo Electoral cuya función es la de ratificar las enmiendas que siguieron alguno de los procedimientos antes expuestos. Bajo nuestro concepto este sistema se vuelve demasiado complicado por la cantidad de posibilidades que plantea.

#### R.- CON EL SISTEMA VENEZOLANO :

La presente Carta Magna fue firmada y sellada en la Cuidad de Caracas el 16 de marzo de 1986.

Conforme al sistema de reformas a la Constitución Venezolana, las enmiendas se tramitarán de la siguiente forma : 1.- La iniciativa popular podrá partir de una cuarta parte de los miembros de una de las Cámaras, o bien de una cuarta parte de las Asambleas Legislativas de los Estados, mediante acuerdos tomados en no menos de dos discusiones por la mayoría absoluta de los miembros de cada Asamblea; 2.- La enmienda se iniciará en sesiones ordinarias, pero su tramitación podrá continuar en las sesiones extraordinarias siguientes; 3.- El proyecto que contenga la enmienda se iniciará en la

Cámara donde se haya propuesto, o en el Senado cuando haya sido propuesta por las Asambleas Legislativas, y se discutirá según el procedimiento para formación de leyes; 4.- Aprobada la enmienda por el Congreso, la Presidencia la remitirá a todas las Asambleas Legislativas para su ratificación o rechazo en sesiones ordinarias, mediante acuerdos considerados en no menos de dos discusiones y aprobados por la mayoría absoluta de sus miembros; 5.- Las Cámaras reunidas en sesión conjunta escrutarán en sus sesiones ordinarias del año siguiente los votos de las Asambleas Legislativas, y declaran sancionada la enmienda en los puntos que hayan sido ratificados por las dos terceras partes de las Asambleas; 6.- Las enmiendas serán numeradas consecutivamente, y se publicarán en seguida de la Constitución, sin alterar el texto de esta, pero anotando al pie del artículo o artículos enmendados la referencia al número y fecha de la enmienda que lo modifique.

Por otro lado permite la reforma general según el siguiente procedimiento : 1.- La iniciativa deberá partir de una tercera parte de los miembros del Congreso, o de la mayoría absoluta de las Asambleas Legislativas en acuerdos tomados en no menos de dos discusiones por la mayoría absoluta de los miembros de cada Asamblea; 2.- La iniciativa se dirigirá a la Presidencia del Congreso, la cuál convocará a las Cámaras a una sesión conjunta con tres días de anticipación por lo menos, para que se pronuncie sobre la procedencia de aquella. La iniciativa será admitida por el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros presentes; 3.- Admitida la iniciativa, el proyecto respectivo se comenzará a discutir en la Cámara señalada por el Congreso, y se tramitará según el procedimiento para la formación de leyes; 4.- El proyecto aprobado se someterá a referendun en la oportunidad que fijen las Cámaras en sesión conjunta, para que el Pueblo se pronuncie en favor o en contra de la reforma. El escrutinio se llevará a conocimiento de las Cámaras en sesión conjunta las cuáles declararán sancionada la



nueva Constitución si fuere aprobada por la mayoría de los sufragantes de toda la República.

Las iniciativas de enmienda o reforma rechazadas no podrán presentarse de nuevo en el mismo periodo constitucional. El Presidente de la República no está facultado para objetar las enmiendas o reformas y estará obligado a promulgarlas dentro de los diez días siguientes a su sanción, previendo el caso de que no lo hiciera con la medida establecida en el artículo 175 de la misma Constitución que dice que en tal defecto la promulgación será llevada a cabo por el Presidente y Vicepresidente del Congreso sin perjuicio de la responsabilidad en que el titular del Poder Ejecutivo incurra por su omisión. Las disposiciones relativas a los casos de urgencia en el procedimiento formación de leyes no son aplicables a las enmiendas y reformas de la Constitución. <sup>17</sup>

Por último del sistema venezolano se puede advertir la existencia de dos procedimientos distintos de reforma constitucional, uno para la reforma parcial y otro para la reforma total. Asimismo se puede apreciar que las enmiendas o reformas rechazadas no se pueden presentar de nueva cuenta en el mismo periodo constitucional, medida que nos parece bastante sana en virtud de que debieron existir razones suficientes, dentro de los procedimientos antes descritos, como para no admitir lo que la iniciativa pretendía reformar y así da lugar a profundizar sobre ello y replantear la iniciativa con objeto de que sea finalmente aprobada o terminantemente rechazada.

---

<sup>17</sup> Si se desea ampliar la información acudir a "El Constitucionalismo en las postrimerías del Siglo XXI" Las Constituciones Latinoamericanas (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM Tomos I y II, 1988).

Es evidente que una vez expuestos los distintos sistemas de reformas a las Constituciones Latinoamericanas, podemos concluir que en la gran mayoría de ellas se da intervención al pueblo a través de la iniciativa popular, del plebiscito o del referéndum, lo que no sucede en el sistema mexicano. Cabe mencionar que en relación a la última de las mencionadas, el jurista Ignacio Burgoa Orihuela en una declaración al periódico Novedades de México el 31 de Agosto de 1994 se pronunció así : "El gobierno mexicano debe incorporar la figura de referendo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. para que el pueblo ejerza su soberanía."

Por otro lado se advierte también en gran número de los sistemas constitucionales mencionados, la creación de un órgano Constituyente especial para la reforma del texto constitucional, en este punto coincidiendo con nuestro sistema. Se puede observar que algunos sistemas permiten inclusive la reforma general o total del texto constitucional lo que tampoco ocurre con nuestra Constitución. Hay una coincidencia casi general de que para que se de lugar a una reforma es necesaria la obtención del voto de las dos terceras partes de los miembros que integran el órgano reformador. Por último destacamos que, la mayoría de las Constituciones hacen constar en sus sistemas de reformas, la prohibición expresa de alterar ciertos artículos relativos a temas considerados por intocables como la forma de gobierno por mencionar alguno. Nuestra Constitución mantiene su mutismo en este renglón.

## S.- CON EL SISTEMA NORTEAMERICANO :

En virtud del papel protagónico que los Estados Unidos de Norteamérica juegan en el rol mundial y el momento de asociación comercial que con ese país vivimos, hemos decidido adentrarnos en las diferencias y similitudes de la Constitución mexicana y norteamericana.

Si bien es cierto que el procedimiento mexicano de reformas constitucionales es parecido al norteamericano, también lo es que ambos no son iguales y que la principal similitud que podemos encontrar se da en razón su filosofía de corte federalista, pero de ninguna manera en lo relativo a los modos concretos para iniciar y consumir una adición o reforma.

Por lo que ve a otras similitudes diremos que ambas establecen gobiernos republicanos, dividen el poder en tres órganos, determinan un solo Ejecutivo así como un Congreso Bicameral, intentan proteger las libertades civiles, defienden el sistema federal, usan una terminología parecida.

Las diferencias son que nuestra Constitución es más larga y específica, la norteamericana omite mencionar el derecho a la educación, los deberes de los ciudadanos, regular en relación al trabajo de los menores, es decir esta Constitución se redactó para normar un esquema general y la mexicana para ser más descriptiva. Así mismo otro punto de diferenciación es la antigüedad de una respecto la otra, es decir, la Constitución norteamericana fue promulgada en el año de 1776 y que, de hecho sirvió de base para la Constitución mexicana que se promulgó en 1917. También encontramos el

hecho de que el número de las enmiendas sufridas por la Constitución norteamericana es menor que el número de reformas que se han hecho sobre el texto de la Constitución mexicana y en menos tiempo tal como se advierte de sus fechas respectivas de promulgación.

En cuanto al sistema de reformas o enmiendas al texto fundamental norteamericano, vale la pena mencionar que fue creado durante una época en que las medidas para enmendarla eran nuevas siendo el centro del debate en ese entonces quién sería el facultado para proponer y aprobar esas enmiendas, concluyendo en el actual artículo V que dispone que las enmiendas tendrán un proceso de dos pasos, 1.- la propuesta y 2.- la ratificación, cada paso a su vez podría ser tomado de dos maneras. Las enmiendas serán propuestas por la mayoría en las dos cámaras del Congreso o por una asamblea constitucional convocada por el Congreso o a petición de dos tercios de los estados. Las enmiendas entonces serán ratificadas por tres cuartas partes de las legislaturas estatales o de asambleas especialmente convocadas. En el transcurso del tiempo el sistema norteamericano ha sido elogiado por defender la estabilidad constitucional al evitar la facilidad de cambio. Caber mencionar en relación a lo anterior que, sin mayores resultados, a la fecha sólo dos de los Estados integrantes de la federación han solicitado la celebración de una segunda asamblea constitucional con objeto de que se elabore una nueva Constitución norteamericana.

Debemos aclarar que existe cierta semejanza en los dos sistemas de reforma constitucional, pero unas diferencias no sólo técnicas sino también por los efectos logrados por cada uno. Por lo que ve a las de tipo técnicas basta decir que la norteamericana prevé las dos hipótesis distintas según sea la forma como el

procedimiento se inicie en el Congreso Federal o en las legislaturas de los estados según lo planteamos.

En virtud de lo anterior podemos derivar que en cuanto a los efectos de rigidez de los procedimientos de reforma, es innegable que el norteamericano ha funcionado, pues en casi 200 años de vigencia, se han aprobado sólo 26 enmiendas formales mientras que en nuestro país en 77 años se han dado como ya quedó establecido, 363 trescientas sesenta y tres modificaciones.

Una vez hecho el anterior análisis debemos concluir que la comparación en este caso de los sistemas constitucionales en realidad nutren nuestro estudio y apoyan ciertos aspectos que cimentaran nuestra propuesta final, más aun que ahora se hace importante compararnos con nuestros vecinos a la luz de la época de apertura comercial, de asociación y globalización que hoy vivimos.



### CAPITULO III      LAS PRINCIPALES CONSECUENCIAS DEL SISTEMA MEXICANO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES VIGENTE.

A través de la historia, nuestro país ha tenido una importante vida constitucional, tal como lo podemos deducir de los anteriores capítulos, lo cual ha dado lugar a ciertos fenómenos político-sociales que van marcando la vida de una nación joven como la nuestra.

Lo anterior quiere decir que, después de un estudio realizado en base a la evolución que nuestra Carta Magna ha tenido específicamente en lo relativo al sistema de reformas, bajo nuestro concepto la aplicación del actual sistema mexicano de reformas constitucionales ha traído como consecuencia el fortalecimiento del Presidencialismo, el surgimiento de distintos Grupos de Presión y la Inestabilidad nacional, argumento que enseguida será sustentado.

### III.1.- EL PRESIDENCIALISMO.

Ahora que hemos analizado el sistema de reformas vigente, debemos reforzar nuestra postura de cambio, en argumentos solidos, partiendo de la base de que el Presidente como titular del Poder Ejecutivo goza de la facultad de iniciativa, y de que en un claro abuso de ella, ha llevado a la promulgación de más de trescientas reformas o adiciones al texto fundamental según se podrá observar en este capítulo, y de que como consecuencia de lo anterior el Presidente juega un trascendente papel en el sistema, podemos advertir el origen del fenómeno político-social denominado Presidencialismo, por lo que hemos decidido entrar a su estudio.

Es claro que con el estudio del Presidencialismo no pretendemos mas que hacer notar un fenómeno que, bajo nuestro concepto, es una consecuencia del actual sistema de reformas constitucionales, dejando por ello el análisis jurídico del propio sistema para el último capítulo en el que haremos nuestra propuesta.

La Constitución mexicana organiza al Estado como una República federal, democrática y representativa en la que existe la división de poderes - Legislativo, Ejecutivo y Judicial y como fundamento la soberanía popular, mostrando una manifiesta influencia de las doctrinas de la Ilustración europea y del constitucionalismo norteamericano.

De hecho la primera Constitución independiente fue la federal de 1824, que configuró un sistema presidencial que se trataba de un experimento político más que de una tradición y apartir de esa ley fundamental se fueron dando distintas Constituciones de corte federalista o centralista, pero siempre ratificando el sistema presidencial, el que de acuerdo con la norma, reformas constitucionales y costumbre conforma hoy un régimen con características propias.

Las fuentes de este sistema configurado en 1824 son la Constitución Norteamericana de 1787 y la española de 1812, desprediendose de esta última principalmente rasgos como el refrendo de los secretarios de Estado para autentificar las leyes, reglamentos y en general los actos del Poder Ejecutivo, al igual que las relaciones de éste con el Poder Legislativo.

Haciendo un análisis de las tres constituciones federales que han regido a nuestro país, es decir la de 1824, la de 1857 y la actual de 1917, podemos llegar a la conclusión que el actual sistema presidencial ha subsistido desde el texto contemplado en la Constitución de 1824 ya que de acuerdo con el Maestro Jorge Carpizo las principales coincidencias entre estos documentos respecto a la estructuración del poder ejecutivo son :

- a) La existencia del veto como facultad del Presidente.
- b) La división del Congreso de la Unión en dos Cámaras.

- c) Un solo periodo de sesiones del Congreso de la Unión y
  
- d) La forma de convocar al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias que ya dejamos anotada líneas arriba.

Para Carpizo <sup>18</sup> las causas de la fortaleza del titular del Poder Ejecutivo son :

1.- Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.

2.- El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al Presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.

Es en este punto donde se justifica la denominación al Presidencialismo como una consecuencia del actual sistema de reformas constitucionales.

3.- La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el Presidente está interesado.

---

<sup>18</sup>Jorge Carpizo, "Estudios Constitucionales", (México: Editorial Porrúa S.A. 1991) p.339.

4.- La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, y las amplias facultades que tiene en materia económica.

5.- La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen del Presidente.

6.- La fuerte influencia de la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto de los medios masivos de comunicación.

7.- La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el Poder Ejecutivo.

8.- Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales.

9.- La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista un freno en el Senado.

10.- El gobierno directo de la región más importante, y con mucho, del país como lo es el Distrito Federal y

11.- Un elemento psicológico : mismo que en lo general acepta el papel el papel predominante del titular del Poder Ejecutivo sin que se le cuestione mayormente.



Analizando las diversas facultades del titular del Poder Ejecutivo podemos decir que éstas se pueden derivar de : I.- La Constitución, II.- Las leyes ordinarias y III.- El sistema político.

Sin embargo debemos reconocer la existencia de algunas limitaciones al poder del Presidente como puede ser el propio Poder Judicial Federal, los Grupos de Presión, el tiempo de su encargo, la prensa, los llamados "sindicatos independientes" que como tales no pertenecen a ninguna central obrera y por ende no están controlados y por último las reacciones internacionales a las acciones que toma en el ejercicio del poder.

En Europa y Estados Unidos los modelos de teoría política ha sido el resultado de un contacto directo entre la experiencia y el pensamiento político, de tal forma que los instrumentos y las técnicas así generados se caracterizan por su propiedad y por su originalidad. 19

En México, así como en el resto de Latinoamérica las circunstancias sociales, económicas políticas y culturales fueron otras. Por lo tanto, se hace lógico que la organización del poder público en estos países tomara senderos distintos de los europeos y angloamericanos, a pesar de la constante búsqueda de soluciones. El modelo de la democracia liberal clásica y sus instituciones políticas chocaron con una realidad que se negaba a aceptarlos por no haberse originado apartir de ella misma, dando lugar al centralismo.

---

<sup>19</sup> Pablo González Casanova, "La democracia en México", (México; Editorial ERA, 1976) p. 17.

Debemos tener en claro que el predominio del Poder Ejecutivo sobre el resto de los órganos constitucionales, con razones propias y sus expresiones políticas y jurídicas particulares, ha sido un fenómeno presente en toda la evolución histórica del Estado Mexicano.

Para tener una mejor perspectiva del presidencialismo, visto como un fenómeno político-social se hace necesario establecer como base, que el sistema presidencial mexicano puede ser objeto de un análisis en tres etapas : 1.- El presidencialismo del siglo pasado desde Guadalupe Victoria hasta Porfirio Díaz, 2.- El presidencialismo del liderazgo político desde Francisco I. Madero hasta Lázaro Cárdenas y 3.- El presidencialismo actual.

Conforme a nuestro estudio sólo interesa esa tercera etapa del Presidencialismo actual y es por ello que nos vamos a limitar a desarrollar esta etapa.

El presidencialismo actual se caracteriza por el control que desde su posición ejerce sobre la administración de la justicia, la economía y la política, para dizque iniciar y concluir medidas trascendentales que mejoren a las mayorías.

Cabe mencionar los rasgos característicos del fenómeno jurídico en análisis, de los últimos periodos presidenciales, sus titulares y el número de reformas o adiciones a la Constitución por ellos propuestas mientras duraba su encargo.

Empezando por el periodo del General Ávila Camacho conocido como "el Presidente Caballero" quien encabezó en gobierno de respeto y equilibrio entre las fuerzas sociales desatadas en el régimen anterior de Lázaro Cárdenas y el sector productivo que comenzaba a estructurarse. Destaca que dijo "soy creyente" en el momento oportuno, cuando después de asistir a un servicio religioso fue entrevistado por los medios de comunicación

Ávila Camacho sentó las bases para que , después de la Revolución de 1910, el país entrara en una etapa en la que pudiera actuar sin problemas el régimen civil.

En materia educativa debemos señalar que los planteles escolares se reprodujeron en el territorio nacional, así como los caminos y centros de salud, manteniendo dentro de las respectivas jurisdicciones a los obreros y campesinos que, alentados por las ideas socialistas, habían entrado en confrontación con el capital.

Cabe señalar que transitó entre la conciliación política y actividad administrativa, hasta el día del "dedazo" en que el Presidente se decidió por un civil, aspiración que venía desde Carranza, quien se había inspirado en la tesis civilista de Juárez; aunque Calles como jefe máximo había sentado el precedente inmediato.

El pensamiento presidencial de Ávila Camacho estuvo dirigido a mediar con las fuerzas internas favoreciéndole la coyuntura del conflicto bélico internacional, para lograr el control y equilibrio político del país. Entre 1940 y 1946 se llevaron acabo 23 reformas o adiciones a la Constitución.

Por otro lado el señor Miguel Alemán tenía un pensamiento que creyendo que con la política de inclinar la balanza hacia el lado del capital manipulado por los ganadores de la guerra y controlando a los trabajadores, tendría el gobierno resultados benéficos para todos, equivocando el rumbo ya que de esa manera sólo se beneficiaron algunos.

Es evidente que transformó la fisonomía del país mediante la realización de obras públicas, dejando como gran huella Ciudad Universitaria en la capital del País, grandes presas en el territorio nacional, carreteras, aeropuertos y centros de desarrollo urbano. Entre 1946 y 1952 se llevaron acabo 16 reformas o adiciones a la Constitución.

El periodo presidencial del Sr. Ruiz Cortinez, hombre recto y mesurado que tuvo que sortear el grave problema de la primera gran devaluación de la moneda, ante presiones económicas mundiales, pero tuvo la sabiduría y el valor para sostener el timón firme y preservar la unidad de los mexicanos. Durante su periodo trató de atemperar y conducir por la experiencia y conocimiento del sistema que tenía el titular del Poder Ejecutivo, ejerciendo un gobierno que sirviera de puente para heredar una Administración Pública saneada.

Se reconoce el honor a Ruiz Cortinez de se al que le correspondió otorgar a la mujer el derecho del voto, ello inmerso en una época de austeridad y marcadas diferencias raciales, sociales, religiosas y políticas. Entre 1952 y 1958 se llevaron acabo solamente 2 reformas o adiciones a la Constitución.

El gobierno dirigido por López Mateos desde el primer momento se apresuró a efectuar los cambios necesarios en el aparato administrativo y en la legislación para facilitar su control. Intensificó las relaciones con el extranjero y viajó de manera frecuente a los países más alejados, promoviendo a México y sus costumbres. En el inicio de su administración, dio golpes espectaculares contra el caciquismo; desterró a Gonzalo N. Santos, que era el poder tras el trono en San Luis Potosí y lo mismo hizo con Leobardo Reynoso, quien mandaba en Zacatecas, así como con otros jefes políticos regionales que eran dueños de vidas y haciendas.

Jurídicamente destaca una iniciativa enviada por él al Congreso de la Unión el día 12 de diciembre de 1962 para el establecimiento de un nuevo sistema electoral, en busca de una auténtica y efectiva participación de los partidos políticos minoritarios. Esta reforma marcó la apertura a nuevos sectores y nuevas organizaciones hasta entonces no alojadas en el cuerpo representativo de la nación, por lo cual hemos decidido destacar los puntos trascendentes de ésta.

La reforma antes mencionada consistió en que no tendrían representación alguna, salvo las derivadas de los triunfos que por mayoría obtuvieran en Distritos Electorales concretos, los partidos que alcanzaran cuando menos el dos y medio por ciento de la votación nacional total en esa elección de diputados. Los partidos que logaran el dos y medio por ciento de la votación nacional total tenían el derecho a que se les reconocieran por ese solo hecho, cinco "diputados de partido", aún cuando no hubieran obtenido triunfos por la mayoría en ninguno de los Distritos Electorales correspondientes.



Por cada medio por ciento de la votación nacional, que sobre el dos y medio antes señalado, obtuviera un Partido, tenía derecho a que se le reconociera un diputado más. El número de diputados de partido que pudiera lograr un Partido Político en elección directa, no tenía más límite que el del número de distritos electorales. El número de diputados de partido que pudiera lograr cada Partido Político no podía exceder de veinte en ningún caso. Si un Partido obtuviera veinte o más triunfos por el sistema de mayoría, no tendrá derecho a los llamados "diputados de partido".

Establece por último esta reforma, que los Diputados electos por razones de porcentaje tenían la misma categoría constitucional y los mismos derechos y obligaciones que los electos por mayoría de votos en los Distritos Electorales. Entre 1958 y 1964 se llevaron a cabo 11 reformas o adiciones a la Constitución.

El Licenciado Díaz Ordaz, actuó con patriotismo y evitó que el país se dividiera y fuera intervenido por las grandes potencias que codiciaban su riqueza petrolera. Por otro lado sobresale que dirigió un periodo falto de sensibilidad que a pesar de la obra administrativa llevada a cabo, se caracterizó por la violencia en el campo y en la ciudad sin mencionar el trágico suceso de 1968. Entre 1964 y 1970 se llevaron a cabo 18 dieciocho reformas o adiciones a la Constitución.

El presidente Echeverría Álvarez hizo un intento por cambiar la política presidencial pretendiendo la solución de raíz de todo conflicto, pero cayó en el error de tratar de resolver todo a la vez, desencadenándose una depreciación de nuestra moneda provocándose un desequilibrio social hasta hoy sin solución.

Se le debe reconocer que aceleró el reparto de las tierras, fomentando la creación de empresas ejidales, pero el lado oscuro fue que dio manga ancha a los sindicatos para promover paros y huelgas y repartió los grandes emporios agrícolas del noroeste de la República.

Arriba al poder rompiendo con la escuela de aprendizaje y fogueo que se había creado para formar a los hombres que pretendían gobernar el país, inauguró la etapa de compartir el poder con los amigos y los parientes, aun cuando no tuvieran experiencia alguna en los asuntos del Estado. Entre 1970 y 1976 se llevaron a cabo 39 reformas o adiciones a la Constitución.

El Licenciado López Portillo y su periodo se caracterizaron por la burocracia y la promesa, abrió las posibilidades a la oposición para equilibrar el descontento producido por que siguió la devaluación del peso sin mayores resultados. Es claro que sigue la escuela de Echeverría en el llamamiento a parientes o amigos como colaboradores, haciendo de ello una frívola institución.

Se acepta que impulsó la producción petrolera en gran escala y autorizó la construcción de un gasoducto que desafortunadamente contribuyó a disparar la deuda externa, pero no obstante con esto último decidió estatizar la Banca en los últimos tres meses de su gobierno culpando posteriormente a los empresarios mexicanos de la bancarrota por la que cruzaba el país. Entre 1976 y 1982 se llevaron a cabo 32 reformas o adiciones a la Constitución.

Por su parte el Presidente Miguel de la Madrid se limitó a organizar las finanzas de un país en quiebra, endeudado, dividido y harto de basarse en las frivolidades de sus gobernantes, en donde los líderes sindicales se habían repartido las riquezas del país quienes actuaban a sus anchas. Reestructuró la deuda externa, combatió la inflación mediante el Pacto y dedicó sus mayores esfuerzos a pagar intereses a los Bancos Internacionales, mientras congelaba salarios y frenaba inversiones sociales, pasó de basarse en la producción para hacerlo en la especulación. De nuevo y como resultado de todo esto el Peso en cuanto a su valor, en su paridad con el dólar se había ido ya al abismo, pero el país continuaba unido.

Entretanto, los líderes sindicales se le habían salido de control y engallados lo desafiaban cara a cara en Los Pinos, a donde llegaban en demanda de injustificadas alzas salariales y de mejores condiciones de vida para los trabajadores. Entre 1982 y 1988 se llevaron acabo **61** reformas o adiciones a la Constitución.

Las características básicas del presidencialismo que el actual régimen del economista Salinas de Gortari tiene son la modernización y la concertación frases de campaña que hasta la fecha de alguna manera a cumplido y lo más importante ha logrado una estabilidad económica en el país que penden de un hilo muy pequeño como lo es la inversión extranjera no permanente, pero al fin y al cabo inversión, sin dejar de mencionar lo principal que es la apertura comercial como bandera de su pensamiento político, aunque en pos de todo ello y de un afán de poder se sacrifique cierta inestabilidad política y por ende jurídica en toda la nación. Entre 1988 y 1994 se llevaron acabo **38** reformas o adiciones a la Constitución.

Es claro que cada período presidencial se caracterizó en cierta medida por la toma de medidas realmente derivadas de un presidencialismo, inclusive en materia jurídica como lo fue la iniciativa de reforma electoral promovida por López Mateos, el otorgamiento a la mujer del derecho al voto en el tiempo de Ruiz Cortinez o hasta la estatización de la Banca ejecutada por López Portillo, por mencionar algunas de las más importantes que inclusive han trascendido hasta nuestros días.

Para llegar a una conclusión es necesario hacernos dos preguntas : a) ¿Qué necesidades y condiciones explican o justifican la existencia del modelo presidencialista actual? y b) ¿La enorme concentración de poderes y facultades del Ejecutivo siguen siendo condición de estabilidad del Estado Mexicano?.

Bajo nuestro concepto en relación a la primera pregunta, cabe decir que precisamente las condiciones y necesidades circunstanciales de cada período presidencial son las que marcan el modelo correspondiente y de acuerdo con el análisis por periodo que dejamos establecido líneas arriba, pero aún así, es claro que el Presidencialismo entendido como fenómeno político-social y hablando estrictamente en materia de reformas a la Constitución, surge precisamente del sistema que nuestra Carta Magna establece en su artículo 135 en relación con la fracción f del artículo 72 ya que de este último se desprende la facultad de iniciativa que el Presidente ha usado para adicionar o reformar nuestra Constitución conforme lo dictan los intereses y circunstancias que se dan durante el periodo en el cual ocupa la llamada primer magistratura de la Nación.

Respecto del segundo cuestionamiento nosotros consideramos que no es necesaria la concentración de facultades y poderes en un órgano unipersonal como lo es el



Ejecutivo, ya que como claramente quedó justificado, el actual sistema de reformas constitucionales es una facultad y poder concentrada en el Ejecutivo y así entonces el Presidencialismo se convierte en una consecuencia lógica de aquél. Ahora bien, que si esto da estabilidad o no a una nación pues bastaría preguntarnos si en los últimos nueve periodos presidenciales antes descritos se puede advertir estabilidad y en que grado; definitivamente en materia constitucional no ha habido estabilidad alguna, que es lo que a nuestro estudio interesa, toda vez que se deriva según los números expuestos, un cambio continuo y muchas veces irreflexivo del texto constitucional.

La Constitución mexicana ha tenido que aceptar silenciosa y en un claro estado de indefensión a los caprichos del Ejecutivo en turno, quien haya sido, pero irrefutablemente forzado por las presiones, y egoístamente obligado por lograr el lucimiento personal llamado "paso a la historia", no sólo es pasar a la historia para lo que se gobierna un país, es el compromiso de defender los principios fundamentales de una sociedad mexicana de carácter, pero que la mayoría de las veces a visto sentada en el sillón de su casa como le modifican su Carta Magna, sin hacer o manifestarse en contra de ello.

Determinados el fenómeno y la razón de su existencia debemos concluir que México vive el Presidencialismo más marcado que pueda haber y que como tal es un obstáculo para la verdadera estabilidad y crecimiento de que tanto hemos venido escuchando estos últimos años, por eso consideramos oportuno plantear en este estudio la existencia de este fenómeno y sin quedarnos en el mero planteamiento, proponemos que por lo menos, en lo que ve al sistema de reformas constitucionales vigente, se cambie y deje de ser un factor de concentración de facultades y poder para el titular del Poder Ejecutivo y así el Presidencialismo deje de figurar como el fenómeno político-social que



altera a diestra y siniestra nuestra Carta Magna y de esa manera finalmente quede el campo abierto a la participación de los tres poderes federales en el nuevo sistema de reformas constitucionales.

Nuestro argumento relativo al presidencialismo, visto como una consecuencia del actual sistema mexicano de reformas constitucionales, consideramos que se encuentra bien sustentado por el solo hecho de que la gran mayoría de las iniciativas de reforma o adición al texto constitucional tienen su origen el Poder Ejecutivo que muchas veces no mide la trascendencia que pueda llegar a tener la alteración de un precepto constitucional

Es claro que existen importantes juristas que comparten nuestra opinión, quizá no tan relacionado con el tema de nuestro estudio, pero si con el alto número de facultades concedidas al titular del Poder Ejecutivo sea que provengan de la propia Constitución o de una ley ordinaria como lo sustentan algunos de los doctrinistas citados líneas arriba. Es por lo anterior que no nos sentimos aislados al plantear la imperiosa necesidad de debilitar el presidencialismo mexicano cuando menos aplicado a la materia de las reformas a la Constitución.

### III.2.- LOS GRUPOS DE PRESIÓN.

Partiendo de la razón de que la estructura de poder en cuanto a su ejercicio en México ha sido un sinónimo de cambio constitucional y de que esa estructura tiene una de sus más visibles manifestaciones en los grupos de presión, vemos necesario entrar a su estudio.

La presión que a través de la historia han generado en el ejercicio del poder los grupos a los que más adelante nos referiremos, se ha traducido principalmente en la alteración del texto constitucional, a partir de lo cual hemos considerado oportuno establecer los rasgos que a los grupos de presión caracterizan.

Si nos preguntamos ¿por qué surgen los grupos de presión? podemos responder que en su origen se dan dos conjuntos de factores, aquéllos que hacen referencia al sentimiento o consideración de un conjunto de individuos que comparten ciertos intereses comunes de que están siendo amenazados o desfavorecidos y por la otra surgen como respuesta a la creciente distancia entre los centros de adopción de decisiones y los individuos.

Para saber cómo actúan los grupos de presión basta darse cuenta del reconocimiento que hoy hacemos de que la pluralidad de organizaciones voluntarias que compiten entre sí y formulan demandas que buscan ser satisfechas no es garantía de

estabilidad y bajo nivel de conflicto y que a medida de que las condiciones sociales y económicas evolucionan es necesario buscar alternativas de representación e intervención.

Podemos definir a los grupos de presión como el conjunto de organizaciones sociales que por su importancia y capacidad para influir en la opinión pública, en los gobiernos y en los partidos políticos, son considerados como actores de innegable importancia en los escenarios políticos nacionales, pero que no se plantean la toma del poder.

En relación a lo anterior Jean Meynaud en su libro *Los Grupos de Presión*, Editorial Universitaria de Buenos Aires dice que "El lenguaje corriente y la terminología estadística utiliza desaprensivamente el término grupo para designar al conjunto de individuos que poseen una o varias características en común (división de clases por edad o por nivel de ingresos) . Aunque la situación puede conducir a la acción colectiva, no la suscita necesariamente. Todo depende de la conciencia que la gente tenga de ese rango compartido y de la importancia que le atribuya..."

Sigue diciendo que "La categoría "grupos de presión" no es realmente homogénea. El factor de selección reside en la adopción de una vía específica para defender las reivindicaciones que persigue el organismo..."

El Maestro Edgar Jiménez <sup>20</sup> establece ocho puntos de distinción de los grupos de presión en relación a otras fuerzas políticas los cuales son : 1.- su organización, 2.- su capacidad de ejercer presión, 3.- el interés político-económico del que son portadores. 4.- las formas y medios de acción de los que disponen, 5.- el tipo de asociados, donde la fidelidad y confianza superan los niveles de participación que se dan a nivel partidario, 6.- la variada gama de grupos de presión que existen en la actualidad, 7.- en el ejercicio de presión no están sujetos a la sanción de la opinión pública, lo que les garantiza un amplio margen de acción, 8.- el carácter internacional asumido por algunos grupos de presión, sobre todo los patronales o empresariales.

En acuerdo a lo anterior Meynaud dice "Respecto a la clasificación de los grupos de presión se encuentra en relación con las estructuras socioeconómicas y la ideología del país. Unos tienen como objetivo principal la conquista de ventajas materiales para sus adherentes o la protección de situaciones adquiridas, es decir, tienden a acrecentar el bienestar de la categoría que representan. Hay otros grupos que encuentran su razón de ser en la defensa desinteresada de posiciones espirituales o morales, en promover causas, o en afirmar tesis. A los primeros se ha dado llamarles "organizaciones profesionales" y a las segundas "agrupaciones de vocación ideológica"..."

Por otra parte Meynaud establece que a veces se presentan relaciones entre los grupos en forma de pactos de cooperación y hasta con alianzas estrechas lo que se puede

---

<sup>20</sup> Edgar Jiménez C "Crisis, opciones políticas y rol de las fuerzas sociales en América Latina" (México: Cuaderno de Investigaciones Jurídicas AÑO II NUMERO 5 MAYO-AGOSTO 1987 UNAM.)

dar cuando las disensiones ideológicas provocan una fragmentación de tal manera que la solución más radical es la de fusión o reunificación.

El Licenciado José de Jesús Martínez Gil en su obra *Los Grupos de Presión y los Partidos Políticos en México*, editorial Porrúa de México resalta como elementos básicos de Poder de los grupos de presión el número de miembros, la capacidad ,la organización de los mismos y el *status* social que se refiere a la reputación de que goza el grupo ente el público y como los métodos de presión más comunes utilizados: la persuasión de la que dice "Se ofrece a los grupos de presión para poder persuadir a la autoridad competente de que se reclama reivindicaciones justas. En definitiva se trata de construir un expediente y de defenderlo. Es en método favorito de los que aspiran o dicen tener "respetabilidad", las amenazas, el dinero o el sabotaje, el cual según la referencia que hace Martínez Gil se da de las siguientes formas : "...a) La negativa a cooperar con los poderes públicos, que puede colocar a las autoridades en una posición difícil y hasta impedir o al menos complicar el trabajo administrativo; la presión sobre la tesorería provocando crisis financieras; la negativa a pagar los impuestos... b) Acción directa se trata de lo que a veces se llama la prueba de fuerza. Aunque en algunas de sus manifestaciones la intención no sea sabotear la acción gubernamental, el resultado global no se aleja de ello. La huelga es el modo privilegiado de esta técnica"

Afirma Martínez Gil que una campaña electoral, por ejemplo, es una de las oportunidades que les permite a los grupos de presión actuar con mayor libertad para obtener beneficios ya sean económicos o políticos; así como que éstos grupos tienen diversas ofensivas, las que muchas veces no dan los resultados esperados, aún más pueden resultar contraproducentes de ahí que se tenga que actuar con prudencia en la



elección del terreno y el tema escogido, por lo que debe tenerse en cuenta la naturaleza y la importancia numérica de los miembros del grupo y de sus beneficiarios.

En contrapeso a lo que se viene diciendo cabe manifestar que los grupos de presión también se pueden entender como prestadores de servicios ya que su categoría ha sido creada para poder informar sobre la vida política y económica de las sociedades industrializadas de tipo occidental.

Citando de nueva cuenta a Martínez Gil hablar de grupos de presión es hablar de lucha por tener influencia y por compartir subrepticionalmente el poder y hablar de estos grupos a nivel internacional, es hablar de empresas transnacionales, de las grandes centrales obreras, de las grandes centrales de agricultores y ganaderos, de los comerciantes e industriales, de los detentadores del poder económico, de la prensa, radio, cine y televisión, de los grupos de diversas ideologías que no lleguen a formar partidos políticos, de los movimientos estudiantiles, de las cámaras de comercio y de la confederación de las cámaras de comercio, de los sindicatos entre otros.

Ahora bien en nuestro país existen diversos grupos de presión a saber :

1.- La Confederación Nacional Campesina (CNC) organización mediante la cual el gobierno mexicano controla políticamente a los campesinos y a los comisariados ejidales a base de subsidios y los precios mínimos de garantía y del otorgamiento de prebendas políticas debido principalmente al control político que ejerce el gobierno a través del PRI y de los líderes agrarios.

2.- Los trabajadores, los cuales están en su inmensa mayoría sindicalizados, ya sea en la CTM, en la CROC, en la CROM y otros. Las agrupaciones sindicales en México son uno de los pocos grupos de presión verdadera que existen, tanto por su número, como por la importancia que tienen en las ciudades. Los sindicatos se encuentran controlados por su líderes.

3.- Los comerciantes agrupados en diversas cámaras de comercio, así como de los industriales. Los primeros tienen posiblemente mayor organización, pero menos fuerza o poder, en cambio los segundos, como son relativamente de reciente creación apenas comenzaron a organizarse y funcionar como grupo de presión. Por regla general estos grupos de presión practican el dialogo y saben hasta donde pueden presionar a las autoridades municipales, estatales o federales, según la fuerza y poder económico que tengan. El portavoz de estos grupos es generalmente el presidente de las diversas cámaras.

4.- La Iglesia Católica, que aglutina a un alto porcentaje de mexicanos se erige como uno de los grupos de presión más representativos de los que en nuestro país existen ya que bastaría decir que la última modificación a los artículos 130, 24 y 3 constitucionales que se ha entendido como la separación oficial de la Iglesia y el Estado no es resultado mas que de una fuerte presión ejercida por los católicos y perfectamente capitalizada por la Iglesia Católica. Al hablar de grupos de presión de carácter religioso no se debe de olvidar que aparte de la Iglesia Católica existen otras religiones que quizá no tiene la fuerza cuantitativa de la mencionada, pero si tienen fuerza económica, como por ejemplo los judíos o los protestantes por mencionar algunas.

5.- Los intermediarios, cuya integración, identificación y funcionamiento son de suyo complejos, pero resulta ser un grupo muy importante para la economía nacional ya que en cierta medida son los causantes de la carestía o abundancia, en su caso, de los productos básicos en nuestro país. Este tipo de grupos incluye al comisariado ejidal, al presidente municipal, al diputado local y federal y algunos funcionarios públicos que intervienen e influyen directa o indirectamente por un lado en el control de los productos y en la fijación de los precios de compra y por el otro explotan a los campesinos.

6.- Las agrupaciones estudiantiles, que como tales actúan en forma transitoria cuando se presenta algún problema concreto, principalmente de naturaleza económica o política. En pocas ocasiones se ve que tengan entre sus filas a gente infiltrada que trabaje para el gobierno, pero se ha visto que surgan líderes que más tarde ocupan cargos públicos, lo que nos habla de un posible contubernio de estos grupos y el gobierno a través de sus líderes, lo cual es muy criticable ya que está perdido el verdadero fin que estas agrupaciones deben perseguir, es decir, el de representar al estudiantado ante las autoridades en pos de sus intereses y de elevar el nivel académico y de preparación de la llamada fuerza productiva en potencia.

Personalmente nosotros justificamos la inclusión de los grupos de presión como un hecho que nos lleva al análisis del actual sistema de reformas constitucionales, en la realidad de que estos grupos han logrado importantes victorias en el terreno político-económico que se han traducido en alteraciones al texto de nuestra Constitución lo cual es de resaltar con objeto de que se enfrente esta realidad como debe de ser y paralelamente se encauce correctamente esa fuerza en beneficio de la comunidad.

### III.3.- LA INESTABILIDAD.

La última consecuencia del actual sistema de reformas constitucionales que bajo nuestro concepto obliga el cambio de éste, es la inestabilidad que como consecuencia de las continuas variaciones a nuestra Constitución irremediamente vive la sociedad mexicana.

El Maestro Quiroga Lavié dice que " Sin equilibrio dinámico dentro de los límites del sistema político , proveídos por el programa constitucional, este pierde su fiel y el sistema se debilita. Es por ello que todas las constituciones establecen mecanismos que regulan e impiden la crisis, a favor de asegurar el mantenimiento del equilibrio del sistema y de su transformación de acuerdo con reglas " 21

De acuerdo con el maestro Quiroga Lavié el marco constitucional innegablemente marca el equilibrio y consecuente estabilidad a cualquier sistema político y como una adelantada conclusión diremos que si ese marco es continuamente, modificado, reformado, violado, no podemos hablar de una estabilidad.

---

<sup>21</sup> Humberto Quiroga Lavié, "Derecho Constitucional Latinoamericano"(México: Editorial UNAM) P.136.

Para decidir si nuestro sistema político es estable o no debemos primero definir este concepto, mismo que según Weber <sup>22</sup> " es el conjunto de normas y comportamientos vinculados con el ejercicio del poder político en una sociedad determinada ".

Todo régimen presidencial como sistema político bajo nuestro concepto enfrenta tres problemas como son la estabilidad, legitimidad y libertad política. Para nuestro estudio sólo interesa el primero de los mencionados y en ese sentido pasaremos a su análisis.

Invariablemente se atribuye a la estabilidad de un sistema político una virtud y fuerza legitimadora, pero en realidad la estabilidad no funciona como una condición de legitimidad. Un sistema político es legítimo sólo si sus miembros gozan de libertad política traducida en el respeto a la moral y el derecho de los individuos aunque su estabilidad sea escasa.

Se vuelve entonces necesario definir claramente estabilidad y legitimidad, lo cual claramente lo establece el Doctor Tamayo <sup>23</sup> al determinar como diferencia básica entre los conceptos antes mencionados que " el juicio de legitimidad es de naturaleza

---

<sup>22</sup> Max Weber, "Politik als Beruf", ( Editorial Tubinga 1971) p. 15.

<sup>23</sup> Doctor Rolando Tamayo y Salmorán. "Libertad política y estabilidad". (Revista numero 7 del INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. MÉXICO 1990) p.248.



normativa y sus justificaciones, en última instancia, un argumento moral y en cambio el juicio de estabilidad, es descriptivo y susceptible de ser empíricamente comprobado".

En base a lo anterior podemos decir que la estabilidad consiste en la disposición de un sistema político a mantenerse equilibrado. Ahora la pregunta sería ¿es nuestro sistema político estable?.

En contraposición a lo anterior, hay doctrinistas que defienden la posición de que la enorme concentración de poder de que dispone el titular del ejecutivo, hace que en principio el régimen presidencial como es el nuestro, sea sin duda altamente estable. En términos de democracia y participación ciertamente la estabilidad del sistema presidencial solo funciona ahí donde ante las circunstancias el titular del Ejecutivo se convierte en el único árbitro de todos los problemas nacionales sin haber alternativas ni posturas que negociar.

Es claro que el electorado si lo único que hace o mejor dicho a lo único que se le permite bajo el sistema presidencialista, es participar en el ritual de la elección, no habrá ningún fundamento racional del poder, ni opciones políticas y por lo tanto no hay elementos de justificación moral del poder político entonces, visto el sistema político bajo este esquema, podríamos decir que es relativa, pero frágilmente estable.

El Principio de estabilidad constitucional estrechamente relacionado con la estabilidad de cualquier sistema político, se verá asegurado según nuestro concepto si el mecanismo de reforma de la constitución es lo suficientemente rígido para evitar su mutación permanente, pero no al grado, que se haga fácil su aniquilamiento; si las emergencias políticas y económicas encuentran solución con el establecimiento de

regímenes transitorios y no permanentes, si son sometidas a control y no se facilita la instauración de un Presidencialismo despótico, si establecemos y respetamos efectivamente el orden de las competencias del estado.

#### CAPITULO IV      PROPUESTA CONCRETA DE UN NUEVO SISTEMA MEXICANO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES.

A la luz de los conceptos vertidos, los hechos histórico-constitucionales, la comparación del sistema mexicano de reformas constitucionales con otros sistemas y las consecuencias jurídico-político-sociales de el actual sistema se hace necesario aterrizar todas las ideas que nos han llevado a la realización de este análisis, lo que pretendemos hacer con nuestra propuesta.

Ha quedado muy claro que nuestro actual sistema de reformas constitucionales no es el mejor y lo que es más ha permitido que un texto dictado en 1917 sea totalmente distinto hoy en 1994, de ahí que en afán de lograr un verdadero Estado de Derecho nos atrevemos ha proponer un nuevo sistema, el cual entendemos que pueda ser sujeto de crítica o hasta de censura, pero por lo menos quedamos satisfechos de que no nos quedamos nada más ahí viendo como alteran nuestra ley fundamental.

#### IV.1 LA CONFORMACIÓN DEL SISTEMA.

Apartir de las primeras Constituciones escritas, es decir, la norteamericana y la francesa, mismas que sirvieron de base para la conformación de la nuestra, se introdujo el principio que caracteriza a las llamadas leyes constitucionales <sup>24</sup> en el sentido de que, en virtud de la supremacía sobre las disposiciones legislativas ordinarias, las mismas no podrías ser modificadas o reformadas sino a través de un procedimiento distinto y más complicado, con lo cual se apartaron del principio británico de la supremacía del Parlamento, con su facultad de expedir o cambiar todo tipo de layes constitucionales a través del procedimiento ordinario.

Lo cierto es que la permanencia de algunas Constituciones llamadas clásicas, como la Carta Federal de los Estados Unidos de 1787 con sólo veintiséis enmiendas formales, la Noruega de 1814; la de Bélgica de 1891; la de Suiza de 1874 ; la de Canadá de 1867; la de Nueva Zelandia de 1862 y por último la de Australia de 1901, sólo se explica debido a que su transformación se ha realizado no sólo por el conducto de modificaciones formales, sino particularmente a través de otros dos instrumentos como son las costumbres y la interpretación judicial de carácter constitucional.

---

<sup>24</sup> Se puede consultar material al respecto entre otros, los estudios de Castellanos Coutiño, Horacio "El Estado y los organismos descentralizados", Revista de la Facultad de Derecho de México números 41-42, enero- julio 1961 pp. 125-143.

Debemos aceptar que toda Constitución escrita debe ser flexible para poder permanecer, puesto que cuando no existen los mecanismos necesarios para su alteración, se hace necesaria su sustitución por otra que recoja las agudas transformaciones sociales de nuestra época y esto explica la proliferación de nuevos documentos constitucionales en esta era.

La verdad es que en nuestra realidad constitucional, las iniciativas de cambios constitucionales provenientes abrumadoramente del ejecutivo federal, además de aumentar paulatinamente en su número hasta incrementarse notoriamente en los últimos años, han reducido cada vez más la duración del procedimiento de reforma hasta realizarse en plazos que impiden una discusión razonada de lo que debería ser objeto de un amplio debate, no sólo en la fuente legislativa, sino también en el ámbito nacional, y por ello podría hablarse no ya de un procedimiento de reforma, sino de facilitación de la misma.

De lo antes expuesto caemos en la cuenta de que se demostró la necesidad de reformar nuestro sistema constitucional, empresa nada fácil, pero posible, para lo cual antes de hacer nuestra proposición hemos considerado exponer algunas soluciones doctrinales.

El maestro Tena Ramírez en su libro "Derecho Constitucional Mexicano" critica la actividad reformativa proliferante, clama y aboga por un sistema análogo al previsto por la Constitución de 1824, que al dar la intervención en las reformas a dos Congresos sucesivos (el que examina y el que aprueba), permite auscultar la opinión pública a través de la elección de representantes para el Congreso y las legislaturas que van a



aprobar la reforma, autoriza a suponer que con el transcurso del tiempo se logre la mayor ponderación y estudio y por último dificulta, disminuyendo por ende, las reformas a la Constitución.

En oposición a lo anterior el doctrinista Porfirio Piña <sup>25</sup> califica de ineficaz la solución de Tena Ramírez, basado en el argumento de que cualquier sistema de reformas lo sería si la democracia y la responsabilidad cívica fueran al estilo real de vida de los mexicanos; utopía a la que nos acercaríamos si cuando todos los que voten sepan siquiera leer, el significado del voto y su trascendencia. Considera el doctrinista que esa solución puede iniciar con la correcta aplicación del artículo 135 constitucional, y que las circunstancias actuales propician tal solución, por que ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cursa un juicio de amparo contra aquella reforma constitucional realizada por el Ejecutivo para burlar otro juicio de amparo.

Está también la tesis del maestro Rafael Estrada Sámano <sup>26</sup> que consiste básicamente en proponer la creación de un mecanismo de Control Preventivo de la Constitucionalidad de las Leyes que con imaginación y audacia introdujeron los autores de la Constitución de la Quinta República Francesa de 1958, utilizando para ello la

---

<sup>25</sup> Piña Porfirio, "La reforma de la Constitución", (Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM numero 115. 1990.)

<sup>26</sup> Estrada Sámano Rafael, "Control preventivo de la constitucionalidad : ¿ Un Consejo Constitucional ?" (Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho numero 5 1988.)

histórica institución del Consejo de Estado y erigiendo un órgano de nueva creación, el Consejo Constitucional, órgano con facultad de revisar la constitucionalidad de los actos del Ejecutivo y de la Administración lo que representó la respuesta institucional en el sentido de que todos los órganos del Estado estarían sometidos al imperio del Derecho y de que el tribunal sería el guardián permanente de la Constitución valiéndose para ello del Consejo Constitucional, órgano que en la esfera de su competencia es supremo, sus decisiones no pueden ser recurridas ante ninguna autoridad, determinándose en el texto constitucional que son obligatorias respecto de cualquier autoridad administrativa o judicial.

El único antecedente en México relacionado con el órgano propuesto por el maestro Estrada es el llamado Congreso Constituyente creado el 15 de diciembre de 1835 al emitir las Bases Constitucionales al que se atribuyeron facultades similares a las que en materia de control de la constitucionalidad de las leyes tiene el Consejo de Estado.

Es cierto que las anteriores posturas son respetables y muy válidas, pero es momento de expresar nuestra proposición esperando que no quede muy lejos de la realidad que nuestro sistema requiere.

Nosotros proponemos en principio que el artículo 135 constitucional determine que para el estudio de cualquier iniciativa de reforma a la Constitución se obligue al transcurso cuando menos de un año entre la recepción de la iniciativa y la aprobación de la misma, además consideramos oportuno que se determine la creación de un Órgano de Consulta Obligatorio y no Vinculatorio cada vez que se pretenda variar el texto fundamental, órgano que estará integrado por cuatro miembros de la Comisión Nacional

de Derechos Humanos y un Grupo de cinco peritos en derecho que sigan los mismos requisitos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con un requisito extra que es el que se declaren ante el Congreso de la Unión ser apartidistas.

En virtud de lo anterior nuestra propuesta en cuanto a la redacción del nuevo artículo 135 constitucional es la siguiente :

#### ARTICULO 135.

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada.

Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma se requiere :

- 1.- Que transcurra al menos un año entre la presentación de la iniciativa de reforma a que se refiere el artículo 71 de esta Constitución y la aprobación de la misma.
- 2.- Que con motivo de la presentación de la iniciativa a que se refiere el párrafo anterior, se forme un Órgano de Consulta Obligatorio y no Vinculatorio denominado "JURADO CONSTITUCIONAL" el cual deberá instalarse en un plazo no mayor de 20 días a partir de que se presentó la iniciativa y estará integrado por cuatro miembros de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y cinco peritos en derecho quienes deberán aparte de cumplir los requisitos que se mencionan en el artículo 95 de la Constitución, no pertenecer a ningún partido político; una vez instalado el "JURADO CONSTITUCIONAL" de entre ellos se nombrará un Representante quien será el facultado para dar a conocer el "Dictamen Constitucional" que el mencionado órgano debe emitir dentro de un plazo no mayor a treinta y seis días a partir de que se instaló como "JURADO CONSTITUCIONAL", dictamen que deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación dentro de las 48 horas siguientes a su emisión.

3.- Que el Congreso de la Unión, previo estudio que realice al "Dictamen Constitucional", por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones.

4.- Que las adiciones o reformas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

5.- 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.

Nuestra propuesta surge después de haber demostrado la necesidad de cambiar nuestro sistema actual de reforma constitucional. En primer termino no se puede continuar con el predominio de la modificación puramente formal, ya que este predominio se ha acelerado cuantitativamente y en el periodo de su tramitación, lo cual amenaza convertir a la Constitución en un ordenamiento desordenado, que puede perder su legitimación como texto fundamental lo cual atenta gravemente contra la estabilidad político. constitucional cada vez más débil.

Consideramos necesario introducir un procedimiento que sea lo suficientemente prolongado, al grado que permita el conocimiento y discusión de las reformas o adiciones planteadas de tal forma que se divulguen públicamente, tal como sucede con los sistemas de reformas a algunas Constituciones de entidades federativas.

Se plantea la formación del JURADO CONSTITUCIONAL para que como un órgano exitado por cada intento de reforma a la Constitución, emita un dictamen que se



publique y sirva cuando menos de un freno a la proliferación de iniciativas presidenciales en ese sentido.

Debe adoptarse un criterio que permita el conocimiento y discusión del proyecto de reformas en un plazo razonable aun cuando se conserve en lo esencial la tramitación regulada por el artículo 135 constitucional. Con el sistema que proponemos, el procedimiento de una reforma constitucional, no podría agotarse en menos de un año, que es periodo mínimo para que pueda conocerse y discutirse la reforma o adición, con lo cual evitamos la precipitación y el prurito reformador, pero no impide la actualización de diversas disposiciones y preceptos que conforme a los cambios económicos, sociales y políticos que se dan en cualquier Estado de Derecho.

Debemos decir que nuestra propuesta persigue un equilibrio muchas veces difícil de lograr, pero muy necesario de acuerdo con el Estado de Derecho que se pretende lograr al contar con una estabilidad y verdadera supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que puede verse violada como hasta hoy lo ha sido, por las reformas o adiciones al texto constitucional que se caracterizan por ser constantes, irreflexivas y llevadas a cabo al vapor.

Ya expuesto nuestra propuesta de un nuevo sistema de reformas constitucionales hemos considerado oportuno establecer un complemento teórico práctico de lo que venimos sustentando, lo cual se puede advertir del siguiente título.



#### IV.2 EL LIMITE CUANTITATIVO Y CUALITATIVO AL CONSTITUYENTE PERMANENTE

Previamente a entrar en el conflicto de que si el Constituyente Permanente tiene o no un límite en cuanto a su facultad de reformar la Constitución, vamos a determinar la integración, el concepto, la naturaleza jurídica y la competencia del mismo.

El Constituyente Permanente está integrado por la asociación del Congreso de la Unión y las Legislaturas estatales. Se puede definir como el órgano creado por el artículo 135 constitucional que tiene la facultad de alterar la Constitución, mediante adiciones y reformas a la misma.

La naturaleza jurídica de este órgano parte del hecho de que sobrevive al Poder Constituyente, autor de la Constitución en 1917, y que como tal heredó la facultad de alterar el texto constitucional. La competencia del Constituyente Permanente se restringe a adicionar o reformar la Constitución, lo cual no implica que goce por lo tanto de la competencia suficiente para derogar totalmente la Constitución, ello en atención al principio jurídico de que "lo que no está prohibido está permitido".

En virtud de lo antes expuesto surge el conflicto por nosotros planteado, ya que para empezar, en oposición a la anterior conceptualización que del Constituyente Permanente hemos hecho y también en oposición al concepto que el maestro Tena Ramírez da acerca de este órgano al decir que "... es un órgano que participa de la función soberana porque puede afectar la obra que es expresión de la soberanía; y que es

un órgano permanente porque sobrevive al realizador de la Constitución, es decir, al Constituyente Ordinario..."<sup>27</sup>, en franca coincidencia con el jurista Porfirio Piña,<sup>28</sup> consideramos que en realidad, el artículo 135 constitucional no está dando origen a un órgano nuevo, sino que solamente determina la posibilidad para adicionar o reformar el texto constitucional así como el procedimiento para hacerlo y del cual se advierten tres fases a saber :

La primera que consiste en la facultad del Congreso de la Unión para acordar las reformas;

La segunda que se refiere al hecho de que se confiere al las Legislaturas estatales la facultad para aprobar las reformas y

La tercera fase que es otorgamiento de nueva cuenta al Congreso de la facultad para computar los votos de las Legislaturas y para hacer la declaración de haberse aprobado las reformas.

Por lo que ve al limite del Constituyente Permanente, consideramos necesario establecer las diferentes posturas doctrinales que al respecto se dan y para comenzar citamos a Carl Schmitt<sup>29</sup> quien es claro al determinar que en todo régimen

---

<sup>27</sup> Felipe Tena Ramirez, "Derecho Constitucional Mexicano", (México ;Editorial Porrúa 1992 )p. 46.

<sup>28</sup> Porfirio Piña, "La Reforma de la Constitución" (Revista numero 115 de la Escuela Libre de Derecho, México 1990) p. 379.

<sup>29</sup> Carl Schmitt, "Teoría de la Constitución" (Madrid) p.106.

constitucional es necesario diferenciar la existencia de unas decisiones fundamentales que es la propia Constitución y la existencia de leyes constitucionales que son las que llevan a la práctica las leyes constitucionales y que partiendo de esa base las decisiones sólo podrán ser reformadas por el Poder Constituyente que las emitió, en ejercicio de una facultad no delegable y por contraparte las leyes constitucionales si son materia de variación por el órgano para ello creado por la Constitución para reformarla.

El maestro Tena Ramírez en su obra "Derecho Constitucional Mexicano" <sup>30</sup> establece la clasificación de los cuatro grupos principales de Constituciones respecto del conflicto de límites al Constituyente Perramente a saber:

- a) Las que admiten expresamente la posibilidad ilimitada de su propia reforma o derogación por parte del órgano revisor, lo que significa que el Constituyente Originario delegó en el Instituido, deliberada y explícitamente, la integridad de su soberanía;
- b) Las que excluyen de la competencia revisora los principios fundamentales de la Constitución , con lo cual se consagra la tesis de Schmitt;
- c) Las que sin referirse a los principios fundamentales, dejan a salvo la futura revisión determinados preceptos, destinados a preservar una aspiración social o a una conquista política de relevante importancia para el constituyente. Lo cual ocurre en la Constitución Norteamericana y

---

<sup>30</sup> Felipe Tena Ramírez, "Derecho Constitucional Mexicano" (Editorial Porrúa México 1992 p.54 y 55 )

d) Las que sin pronunciarse en favor de ninguno de los anteriores sistemas, instituyen la facultad indefinida y general de ser modificadas mediante adiciones o reformas. Tal es el caso de la Constitución mexicana.

Con esta exposición de posturas, tesis, ideas y conceptos hemos llegado a la conclusión de que en el caso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se deriva un límite cuantitativo al Constituyente Permanente, es decir, en cuanto a la forma de hacer las adiciones y reformas se refiere, pero no existe un límite cualitativo, o sea, en cuanto a la materia, por lo cual estamos con la idea firme de reforzar el límite cuantitativo valiéndonos para ello de nuestra propuesta que además se fundamenta en hechos reales y factores que hacen necesario poner un freno a la proliferación de reformas a nuestra Constitución, ya que nuestro régimen constitucional no fácilmente permite determinar un límite cualitativo al sistema mexicano de reformas constitucionales.

## CONCLUSIONES.

Las conclusiones que podemos establecer a la luz de las reflexiones vertidas en el presente estudio se ven expresadas de la siguiente forma :

**PRIMERA.-** Toda Constitución se debe entender bajo un concepto genérico y universalmente aceptado, por ello nuestro concepto de Constitución, es el siguiente :

A.- Una Constitución para regir requiere ser promulgada luego de un primer proceso legislativo previo dirigido por el órgano llamado constituyente, que como tal deja de existir simultáneamente con el acto de promulgación de la Constitución, a diferencia de una simple ley que esta sujeta a un proceso legislativo previsto por esa Constitución promulgada, es decir, que la existencia o permanencia de una simple ley esta sujeta a la Ley Fundamental y en cambio la Constitución podrá ser alterada o inclusive anulada siempre y cuando así lo prevea sus sistema de reformas, pero solo mediante la intervención de nueva cuenta de un constituyente reconociendo con esto que hay Constituciones que prevén su alteración o hasta anulación, pero para ello esta creado un sistema especial o hasta un órgano *Ad Hoc*, lo que no ocurre con una ley derivada de ella.

B.- La Constitución crea y conforma las Instituciones principales de un Estado, establece su estructura y composición, fija las competencias y regula los procedimientos para la adopción de sus decisiones.



C.- La Constitución es una norma primaria sobre la producción jurídica ya que la esencia misma de ella para algunas corrientes jurídicas, es que la Ley Fundamental se convierte en parte del sistema de fuentes de derecho que ordena la multiplicidad de mandatos que genera la actividad de las Instituciones que conforman un Estado.

D.- La Carta Magna es la fuente directa de derechos fundamentales en el sentido de que, aparte de que consigna las llamadas Garantías Individuales, ha cedido a los reclamos de ciertos grupos que exigen la inclusión de algunas garantías al parecer olvidadas por el Constituyente.

Por otra parte consigna en su texto vías para la protección de las llamadas garantías individuales y de esos derechos fundamentales, particularmente los de carácter social.

E.- La Constitución es el factor de legitimación del sistema y de integración de los diversos grupos sociales, ya que incorpora en sus texto instituciones y principios que responden a intereses sociales diversos, desempeñando así una función de integración política y social.

**SEGUNDA.-** Bajo nuestro concepto la "reforma constitucional" se debe entender como la expresión de la soberanía popular que se ve manifestada a través del Poder Legislativo, cada vez que éste órgano aprueba o no una variación al texto fundamental, previo cumplimiento del procedimiento establecido para ello. Entendiendo por adición el agregar

un nuevo precepto a una ley existente y por reforma la alteración que puede ser el dejar sin efecto un precepto sin la sustitución del que ya existía o la sustitución de un precepto por otro.

Sin embargo podemos decir que la reforma constitucional guarda en el proceso constituyente la similitud de conducir a un acto de disposición acerca del contenido del derecho constitucional, pero se diferencia de él en que tal proceso está sujeto a reglas constitucionales mientras que el proceso constituyente, aunque sometido a derecho, es previo a la Constitución de cuya creación se trata.

**TERCERA.-** La Constitución de 1824, como ya se vio, adoptó para su reforma al sistema francés, mismo que ya había estado presente en la Constitución de Cádiz de 1812, aunque la primera de las mencionadas, atenúo y combinó otorgándole un toque federalista, de manera tal que el artículo 166 de la primera Constitución mexicana de la época independiente, señaló que exclusivamente las Legislaturas de los Estados, estaban facultadas para hacer observaciones sobre determinados artículos de la Constitución y del Acta Constitutiva, ambas expedidas en el mes de enero de 1824.

Las Legislaturas antes mencionadas debían promover su iniciativa de reformas ante el Congreso de la Unión, órgano que solamente podía decidir sobre aquéllas observaciones que merecían ser tomas en consideración por un segundo Congreso General Ordinario, al cual le correspondía la aprobación definitiva, sin que el titular del Poder Ejecutivo estuviera en posibilidades de interponer su derecho de veto.

A pesar de eso, el texto de esa Constitución, precisaba que las iniciativas de las Legislaturas de los Estados, no podían ser estudiadas sino apartir del año de 1830; además de que estaba prohibida la reforma que pretendiera alterar el contenido de los artículos relativos a la libertad e independencia, religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y la división de poderes tanto federales como locales.

En el año de 1836 se promulgó la Constitución centralista que encomendó al Congreso, recibir las iniciativas de reforma al texto de la ley fundamental, que podían presentar, el titular del Poder Ejecutivo, los diputados y en materias determinadas, las Juntas Departamentales. El Congreso debía aprobar las reformas siguiendo el mismo procedimiento de las leyes ordinarias, incluyendo el veto del Presidente, con la salvedad de que era necesaria la sanción del llamado Supremo Poder Conservador.

La Constitución de 1857 aprobó finalmente el artículo 127 en nada parecido al modelo francés, artículo que básicamente pretendía dar satisfacción al principio teórico de la soberanía y se aproximó mucho al sistema norteamericano, que realmente lo que pretende es resolver la oposición entre los Estados y la Federación.

Finalmente el Constituyente de 1917 que terminó sus trabajos el 5 de febrero del mismo año, no entró a la discusión del procedimiento de reformas constitucionales y solamente haciendo cambios de detalle y en cuanto al número de artículo 135 por el de 127, concluyó promulgándose en el mismo sentido que la Constitución previa.

Los antecedentes histórico-constitucionales antes expuestos nos llevan a proponer una mejora al sistema de revisión, lo cual pretendemos lograr con el nuevo sistema de reformas constitucionales descrito en el capítulo IV de este estudio.

**CUARTA.-** En el Derecho comparado de Latinoamérica se adoptan sistemas por un lado de mayor rigidez, y por el otro de intervención popular ausentes ambos argumentos en el sistema mexicano de reformas constitucionales.

**QUINTA.-** El Presidencialismo, los Grupos de Presión y la Inestabilidad son las tres principales consecuencias del actual sistema de reformas constitucionales. El Presidencialismo por el abuso que se ha venido dando a través de la historia constitucional mexicana por parte del titular del Poder Ejecutivo en el ejercicio de la Facultad de Iniciativa prevista en el artículo 71 constitucional, como si fuese el único que goza de esa facultad, los Grupos de Presión por los logros que como fuerza político-económica han alcanzado inclusive a nivel de la propia Constitución, sea evitando o logrando reformas o adiciones a la misma o cuando menos creando conciencia de esas alteraciones en la comunidad y la Inestabilidad que con motivo de tantos cambios a la ley fundamental se ha generado en nuestro país.

**SEXTA.-** Como las limitantes cualitativas son mínimas e insuficientes, pretendemos que el nuevo sistema de reformas constitucionales fortalezca las limitaciones cuantitativas al Constituyente Permanente cuando menos a través de la propuesta que hacemos en este estudio.

**SÉPTIMA.-** Proponemos un sistema de reforma constitucional que sustituya al sistema vigente y que básicamente pretende, en adición al texto actual : que el artículo 135 determine que para el estudio de cualquier iniciativa de reforma a la Constitución se obligue al transcurso cuando menos de un año entre la recepción de la iniciativa y la aprobación de la misma, además consideramos oportuno para complicar el sistema de reformas vigente que se determine la creación de un Órgano de Consulta Obligatorio y no Vinculatorio denominado JURADO CONSTITUCIONAL, cada vez que se pretenda variar el texto fundamental, órgano

que estará integrado por cuatro miembros de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y cinco peritos en derecho quienes deberán aparte de cumplir los requisitos que se mencionan en el artículo 95 de la Constitución, no pertenecer a ningún partido político; una vez instalado el "JURADO CONSTITUCIONAL" de entre ellos se nombrará un Representante quien será el facultado para dar a conocer el "Dictamen Constitucional" que el mencionado órgano debe emitir dentro de un plazo no mayor a treinta y seis días apartir de que se instaló como "JURADO CONSTITUCIONAL", dictamen que deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación dentro de las 48 horas siguientes a su emisión.



## BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo" (México, Editorial Porrúa S.A., 1957) p. 851.

Carpizo Jorge, "Estudios Constitucionales" (México, Editorial Porrúa S.A., 1991) ps. 309 y 339.

Castellanos Coutiño Horacio, "El Estado y los Organismos Descentralizados" (Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM número 41-42, enero-julio, 1961) p. 125-143.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del Castillo Velasco José María, "Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano" p. 252 y siguientes.

De Otto Ignacio, "Derecho Constitucional" (España, Editorial Aries, 1991) ps. 14 y 15.

Estrada Sámano Rafael, "Control Preventivo de la Constitucionalidad ¿Un Consejo Constitucional?" (Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, número 5, México) p. 198.

"El Constitucionalismo en las postrimerías del Siglo XXI" Las Constituciones Latinoamericanas, (Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tomos I y II, 1988)

Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", (México, Editorial Porrúa S.A., 22a edición, 1958) p.418.

González Casanova Pablo, "La Democracia en México", (México, Editorial ERA S.A., 1970) p. 17.

Hariou André, "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas", (España, Editorial Ariel S.A., 1980) p.1063 y 1064.

Herrera y Lasso Manuel, "Estudios Políticos y Constitucionales", (México, Editorial Porrúa S.A., 1986) p.157.

Jiménez C. Edgar, "Crisis, opciones políticas y rol de las fuerzas sociales en América Latina", (México, Cuaderno de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Año II Número 5 Mayo-Agosto 1987.)

Lasalle Ferdinand, "Qué es una Constitución", (España, Editorial Ariel S.A., 1989) p.79.

Martínez Gil José de Jesús, "Los Grupos de Presión y los Partidos Políticos en México", (México, Editorial Porrúa, 1992).

Meynaud Jean, "Los Grupos de Presión", (Buenos Aires, Editorial Universitaria, 1978).

Piña Porfirio, "La reforma de la Constitución", (Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, número 115 1990)

Quiroga Lavié Humberto, "Derecho Constitucional Latinoamericano", (México, Editorial UNAM) p.136.

Schmitt Carl, "Teoría de la Constitución", (España, Editorial Alianza S.A., 1992) p.45.

Tena Ramírez Felipe, "Leyes Fundamentales de México", (México, Editorial Porrúa S.A., 1957) p. 52.

Tena Ramírez Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", (México, Editorial Porrúa S.A., 1983) p. 275.

Tamayo y Salmorán Rolando, "Libertad Política y Estabilidad", ( México, Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, número 7, 1990) p. 248.

Weber Max, "Politik Als Beruf", (Editorial Tubinga S.A., 1971) p. 15.

Wheare K.C., "Las Constituciones Modernas", (España; Editorial Ariel S.A., 1974) p. 6.

**TESIS**  
**arttek**  
*... Las mejores ....!!*

TESIS • ENCUADERNADOS  
FINOS Y RUSTICOS

AV. UNION No. 135 Esq. López Cotilla  
Tel. 616-62-71 Tel. y Fax: 616-10-64  
Guadalajara, Jal.

HEROICO COLEGIO MILITAR No. 886  
Esq. Av. Américas Guadalajara, Jal.  
Tel. 817-07-07 Tel/Fax: 817-28-49