

Sección Casos Prácticos

Algunas anotaciones sobre el artículo 135 de la Constitución federal de 1917, visto por tres autores mexicanos, ante el nuevo horizonte nacional (1994-2000)

Josefina Rosas-Díaz*

Planteamiento del caso práctico

Anote la doctrina constitucional más reciente y autorizada (máximo tres autores), respecto de las principales perplejidades, prácticas y hasta teóricas, generadas por la aplicación del artículo 135 de la Constitución federal que a la letra dice:

"Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

1. Los autores a los que aludiremos, son los profesores Elisur ARTEAGA-NAVA (en su tesis de licenciatura, *Notas sobre el artículo 135 constitucional, el constituyente permanente*, México: Escuela Libre de Derecho, 1962, 47 pp.; y en su libro, *Derecho constitucional estatal*, la edición,

México: Porrúa Hnos., S.A., 1988, 448 pp.); León CORTIÑAS-PELÁEZ (*Introducción al derecho administrativo*, México: Porrúa Hnos. S.A., 2ª ed., 1994, 361 pp., esp. págs. 106-107); y Miguel PÉ-REZ-LÓPEZ ("Estudio sobre el artículo 135 constitucional", ciudad de México: *Alegatos*, septiembre-abril 1989-90, Nos. 13/14, pp. 53-59).

2. Los tres autores coinciden en considerar que el estudio del 135, nos plantea diversos problemas: bien en el ámbito

* Licenciada en Derecho por la UNAM, ayudante de Investigador nacional (SEP).

meramente gramatical, bien en el aspecto¹ estrictamente normativo; así como en el terreno político-constitucional.

3. Por su parte, el profesor ARTEAGA (pp. 315-335 de su libro), señala que en el artículo 135 constitucional (en lo sucesivo sólo mencionaremos el número), se establece un procedimiento y una combinación de órganos, con el propósito único de reformar la Constitución federal. En este punto, Miguel PÉREZ-LÓPEZ considera que el mencionado precepto no establece un órgano permanente, criticando el término acuñado por TENA-RAMÍREZ y comúnmente usado de "*poder constituyente permanente*" (empleado por ARTEAGA en su tesis de licenciatura, pero eliminado en su libro). En esto coincide Elisur ARTEAGA con PÉREZ-LÓPEZ señalando que en el artículo 135, podemos ver "una combinación de órganos que tiene encomendada una *función: reformar*" (p. 333), lo cual, para CORTIÑAS-PELÁEZ es simplemente función constituyente (pp. 59,94,106,107,116-117).

4. En la opinión del profesor ARTEAGA, la redacción del artículo analizado es imprecisa, dado que se hace referencia a "reformar" y "adicionar"; por lo que se debió agregar "suprimir", para comprender los tres tipos de modificaciones; o bien, limitarse a señalar "reformar", que genéricamente abarca los tres conceptos.

Asimismo, se refiere a que se usó inapropiadamente "acordar" como sinónimo de "aprobar"; y el término "individuos", por "miembros".

5. En lo tocante al procedimiento establecido por el artículo estudiado, este autor afirma al igual que el Dr. CORTIÑAS (p. 106), que para saber quién posee el derecho de iniciar reformas constitucionales, debemos atender a las reglas generales establecidas en el artículo 71 constitucional; es decir: El presidente de la República, los diputados y senadores federales, y las Legislaturas estatales.

Disidente, en este punto, el profesor Miguel PÉREZ-LÓPEZ, considerando que el artículo comentado no establece órganos facultados para presentar iniciativas de reforma o adición constitucionales; y que no son aplicables las reglas del artículo 71 constitucional, dado que no se puede equiparar la Constitución con una ley ordinaria, pues, señala con clara petición de principio en materia procedimental, PÉREZ-LÓPEZ, que esto la haría no *impugnable por vía de amparo*, tautología que es terminantemente rechazada por los distinguidos constitucionalistas, profesores GONZÁLEZ-COSÍO,¹

GONZÁLEZ AVELAR² y CORTIÑAS-PELÁEZ,³ señalando la invaluable protección que así han logrado los derechos humanos contra la tecnocracia judicial.

Este último afirma: "Respecto de las facultades constitucionales del poder constituyente, la Constitución omite toda regulación material. Salvo lo indicado en el artículo 135, respecto a la estructura del sistema orgánico de la función constituyente, ésta carece formalmente de todo límite. Por ello, su soberanía irrestricta ha sido comparada con la cámara de los comunes de Inglaterra:

"Lo puede todo, salvo hacer de un varón una mujer."

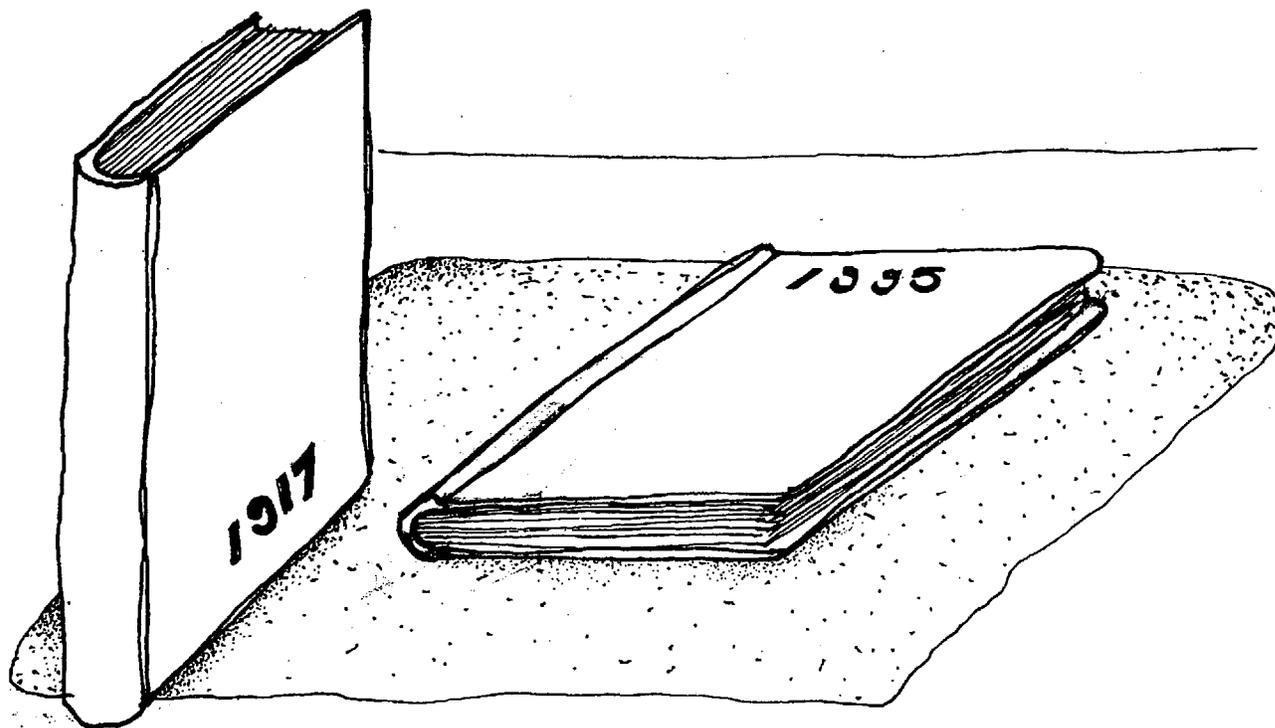
Ello es relevante en un sistema como el mexicano, donde estas reglas supremas no están contempladas como eventualmente violatorias de garantías y, por ende, escapan a todo control jurisdiccional, inclusive por vía de amparo. En materia de derecho administrativo mexicano, su progresiva e intensa constitucionalización, originalísima en derecho comparado, tiene aquí una explicación decisiva: en efecto, a iniciativa de los sucesivos titulares del Ejecutivo (1917-1994), la Administración se encuentra con sus "cabezas de capítulo" irreversiblemente incrustadas en la Ley Suprema, liberada, a diferencia de tantos países, del obstáculo de la "tecnocracia" judicial, en la articulación eficaz de sus principios fundamentales de organización y funcionamiento."

Todo ello sin contar con que, para PÉREZ-LÓPEZ, "en el artículo 135 de la Constitución vigente no se prevé remisión expresa ni implícita a la normatividad de las leyes secundarias contenida en la sección II del Capítulo II del Título III de la ley fundamental" (p. 56). No obstante, este autor no nos indica cuál es la manera correcta de subsanar la omisión. Desde un punto de vista realista, el profesor CORTIÑAS-PELÁEZ (esp. p. 106), manifiesta que el presidente no sólo practica su derecho de iniciativa; sino que, además, cabe recordar que "para el profesor M. de la MADRID-H., existen *criterios* presidenciales que serán

1. GONZÁLEZ-COSÍO, Arturo, *El poder público y la jurisdicción administrativa en México*, ciudad de México, Porrúa Hnos. S.A., 1982,252 pp.

2. GONZÁLEZ-AVELAR, Miguel, *La Suprema Corte y ja política*, "Prólogo" de Antonio CARRILLO-FLORES, Ciudad de México, UNAM- Coordinación de Humanidades, 1979, 168 pp.; cfr. al respecto, *supra*, la extensa recensión de L. CORTIÑAS-PELÁEZ en *Alegatos*, núms. 15-16, mayo-diciembre 1990, pp. 114-120. Y fundamentalmente, su discurso del 5 de febrero de 1985, en nombre de los tres poderes de la Unión (prensa mexicana del día siguiente).

3. *Ibidem*, p. 107, N° 1.2.0.



fuerza fácticamente derogatoria de la Ley Suprema" (p. 21, énfasis nuestro). Más aún, satirizando nuestro federalismo de fachada, ironiza que casi "cabría, sin rubor y con verdad, que se hablara de un Estado federal unitario, regido desde la sede del único poder real, ejercido en todo el territorio por un sexenal déspota ilustrado" (p. 19) (¿nos querrá decir el citado profesor MADRID- HURTADO que, en los hechos, el verdadero poder constituyente en México es el presidente de la República en turno?).

6. ¿Ante quién se debe presentar la iniciativa de reformas? Para CORTINAS (p. 106), el Ejecutivo tiene, en la práctica, el monopolio de la iniciativa (así asimilada a una ley federal ordinaria).

Igualmente, Elisur ARTEAGA aplica las reglas establecidas en la Constitución (artículo 72 literal h), para la formación de las demás leyes. De este modo, en las materias en que necesariamente conoce como Cámara de origen la de diputados, tratándose de leyes ordinarias; también lo hará tratándose de iniciativa de reformas constitucionales relativas a dichas mismas materias (empréstitos, contribuciones o impuestos, y reclutamiento de tropas). Sin embargo, el criterio del estudiante Elisur ARTEAGA, era distinto: "No puede operar en el caso la primacía que para conocer de determinados proyectos tiene la Cámara de Diputados.,, porque cuando el Congreso trata de reformar la Constitución, lo hace como

miembro integrante del Poder Constituyente y no como Congreso de la Unión" (p. 7 de su tesis).

Por las mismas razones que esgrimiera en el caso de la aplicación del artículo 71 constitucional, el profesor Miguel PÉREZ-LÓPEZ, se opone a considerar aplicable el artículo 72 literal h, a la iniciativa constituyente del 135.

7. Para deliberar acerca de la iniciativa de reformas constitucionales propuesta, las Cámaras deben sesionar en forma separada y sucesiva; en esto coinciden Elisur ARTEAGA, León CORTINAS y Miguel PÉREZ-LÓPEZ.

Para el profesor León CORTINAS, ello es obvio atendiendo a la letra y a casi dos siglos de práctica: pues el procedimiento de la iniciativa y deliberación congresionales es el de la ley federal ordinaria; sólo que aquí está como "federalizado" por el voto convergente de la mayoría de las legislaturas estatales.

Tal afirmación, de acuerdo al profesor ARTEAGA, se apoya complementariamente en diversas consideraciones. Así, los precedentes constitucionales apuntan en ese sentido; al igual que las reglas generales de funcionamiento de las Cámaras, que normalmente hacen del Congreso, cuando se encuentra sesionando conjuntamente, un organismo que escucha, no delibera ni resuelve, supuesto que no se da en este caso práctico; así como la redacción del artículo 73 fracción III, inciso 5o., que se refiere separadamente a diputados y senadores; y, finalmente, el derecho comparado de los Estados Unidos de América, de cuya Constitución se tomó el modelo del artículo 71 y que en la práctica ha operado en el sentido comentado (deliberación de las cámaras en forma separada y sucesiva).

8. En lo que toca a la votación en las Cámaras, enfatiza CORTINAS que el artículo 135 señala que se requiere, en ambas cámaras del Congreso, "el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes", que "acuerde las reformas o adiciones" en el marco del pacto federal.

Por el contrario y de acuerdo con Elisur ARTEAGA, es de entenderse que esas dos terceras partes se computan sobre el quorum de asistencia normal; es decir: las dos terceras partes del total para la Cámara de Senadores; y la mitad para la Cámara de Diputados (artículo 63 constitucional, aplicación de la regla general al artículo estudiado).

El profesor PÉREZ-LÓPEZ es omiso en este punto.

9. El rol de las Legislaturas estatales es analizado por Elisur ARTEAGA, de acuerdo a su reconocida versación teórico-práctica, en derecho estatal y municipal.

Las Legislaturas de los Estados pueden para D. Elisur iniciar reformas a la Constitución federal (art. 71.3); sólo que deberán exponer las mismas, en la forma en la que se pretenda agregarlas a la Constitución; y su iniciativa pasará primero a la Comisión correspondiente, que puede modificarla a su arbitrio, o incluso, decidir no someterla a la consideración de los legisladores.

Su papel también consiste en aprobar, o no, una iniciativa que les sea sometida (mediante la expedición de un decreto); lo que deberán hacer por la mayoría que establezca la regla general en la Constitución estatal (para emitir su voto, de acuerdo a Elisur ARTEAGA en su trabajo de tesis, no tienen término; por lo que este autor sugería que, en el mismo proyecto, se les fije un plazo, so pena de destitución, en caso de incumplimiento); y una vez emitida y recibida su determinación, por parte del Congreso de la Unión, o por la Comisión Permanente, no podrán revocarla.

A nivel estatal, únicamente poseen este derecho las Legislaturas de los Estados, por lo que están excluidos el Tribunal Superior de Justicia, los ayuntamientos y el Gobernador, quien carece de veto en esta materia.

9. Por su parte, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, solamente puede presentar iniciativas de reformas referentes al Distrito Federal; pero no está facultada para aprobar ni reprobar los proyectos.

10. A partir de 1966, se dio participación a la Comisión Permanente a fin de que pudiera realizar el cómputo de los votos, y la declaración de haber sido aprobada una reforma; resolución que puede ser tomada mediante una simple mayoría sobre el *quorum* de asistencia.

11. En lo que respecta al cómputo de los votos de las legislaturas estatales (como se comentó en el numeral 10 *supra*), la Comisión Permanente posee esa facultad; pero estando el Congreso de la Unión en sesiones, le corresponde realizar el cómputo y la declaratoria correspondiente.

En este punto, el profesor ARTEAGA hace algunas precisiones:

a) El cómputo es una simple operación aritmética que realizan ambas Cámaras sucesivamente; y para hacer la declaratoria respectiva, no es necesario esperar el voto de todas las legislaturas, por lo que una vez reunida la mayoría requerida, se puede hacer la declaratoria.

b) La declaratoria se hará (según D. Elisur, de 1988) por la mayoría simple del *quorum* de asistencia normal, en cada una de las cámaras (en su tesis de 1962, el autor

empero consideraba que era necesario que la declaración se realizara por la mayoría exigida para la aprobación de la iniciativa: las dos terceras partes de ambas cámaras, p. 17). c) Se debe indicar la fecha de entrada en vigor de la reforma o adición, en la misma declaratoria.

12. El acto de la promulgación entraña algunos problemas, a los que se ha dado, doctrinalmente, soluciones diversas.

13. A) El abogado ARTEAGA señala que una vez hecho el cómputo de los votos de las legislaturas, y habiendo sido aprobado el proyecto, *el Congreso* de la Unión *envía* al presidente de la República *un Decreto* de reformas, no un proyecto, que no puede ser vetado por él; dado que el posible veto ya ha sido superado previamente, por la mayoría exigida para la aprobación de la iniciativa (esto, por interpretación del texto constitucional).

Sin embargo, Miguel PÉREZ-LÓPEZ menciona que el envío del Decreto con las reformas, al presidente de la República para su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), es por una costumbre constitucional; pues el artículo 135 es omiso, y no es aplicable el artículo 89 fracción I, que no contempla el caso de las reformas o adiciones constitucionales. Tampoco nos da una respuesta ante la omisión. En lo tocante al veto presidencial, este último autor comenta que, si bien el Presidente no posee formalmente el derecho de vetar en esta materia, su omisión en la publicación del Decreto de reformas o adiciones podría provocar un enfrentamiento entre ambos poderes (legislativo y ejecutivo), sin aparente solución, y sin posibilidad de fincar responsabilidades oficiales al segundo.

14. B) El presidente de la República debe publicar el decreto de reformas en el *Diario Oficial de la Federación*, para lo cual no tiene plazo obligatorio; lo que puede ocasionar que la entrada en vigor de una reforma importante sea demorada libremente por aquél, al no ser oportunamente publicada (casos prácticos de "*veto de bolsillo*" en los términos del profesor CORTIÑAS-PELÁEZ, quien recuerda sin ilusiones acciones del Ejecutivo no muy lejanas). Y mientras no sea publicada la reforma, no puede ser obligatoria (lógicamente, y conforme a la práctica que apunta CORTIÑAS-PELÁEZ y al criterio de Miguel PÉREZ-LÓPEZ).

15. C) El decreto que ordena la publicación, debe ser refrendado por el Secretario de Gobernación. Y en el mismo decreto, y a falta de señalamiento por parte del Congreso de la Unión, el presidente de la República, puede señalar la fecha en que entrará en vigor la reforma constitucional.

16. Señala el jurista Elisur ARTEAGA, que, en materia de cómputo, podrían presentarse algunas situaciones problemáticas, a las que no se ha dado respuesta normativa.

Así, podría suceder que se aprobara una reforma a la Constitución: a) sin contar con los votos afirmativos necesarios, de las Legislaturas estatales; b) contando un voto afirmativo como negativo; c) computando un voto emitido por la comisión o diputación permanente de algún Estado, en lugar de que hubiera sido emitido por el órgano competente, es decir, la Legislatura local. Una posible solución, es incluir, en el Decreto de publicación, el nombre de las legislaturas que hayan dado su voto afirmativo; tal publicidad evitaría manejos desviados de los votos de las legislaturas, las que podrían verificar así la autenticidad del sentido de su voto. Pero, claro, lo más "jurídicamente civilizado" sería confiar cómputo y decreto a un Consejo constitucional, como el de la Constitución francesa de 1958; o a una Corte electoral realmente autónoma, como en las Constituciones uruguayas desde 1934 hasta la actual de 1967.

17. Otro aspecto de gran trascendencia y profundamente polémico, es el del *alcance de la facultad reformadora* del órgano previsto en el artículo estudiado.

Existen dos grandes corrientes doctrinales:

La una (fundada por TENA-RAMÍREZ y a la que fáctica e históricamente adhieren los profesores CORTIÑAS-PELÁEZ, GONZÁLEZ-AVELAR y GONZÁLEZ-COSÍO), que señala que el órgano reformador puede hacer todas las reformas que desee, sin límite alguno; aunque la mayoría de los autores que se adhieren a esta posición, terminan aceptando que existen límites extrajudiciales a la facultad reformadora. Tal es el caso de Elisur ARTEAGA, quien señala: "El único límite a la actividad reformadora que se obtiene del artículo 135 es que la Carta Magna responda, en términos generales, a las relaciones de poder que existan; de otra manera, es rebasada o desconocida" (p. 326 de su libro).

La otra corriente doctrinal, que señala que el órgano reformador se encuentra limitado, pues si bien "el procedimiento de reformas ofrece una solución jurídica para [la] adaptabilidad norma-hecho,... debe considerarse que la Constitución es la manifestación de la voluntad del poder constituyente. Y ese titular quiso la consignación en la letra constitucional de ciertos postulados invariables y que van a regir el destino de la organización política" (Miguel PÉREZ LÓPEZ, p. 58).

18. Elisur ARTEAGA, apoyado implícitamente por CORTIÑAS-PELÁEZ y GONZÁLEZ-AVELAR, relacionando e interpretando algunos artículos de la Constitución, pretende demostrar *el todopoderío del órgano reformador*. Así, si bien el artículo 39 señala que el pueblo es soberano y tiene derecho a alterar o modificar, en todo momento la forma de su gobierno; éste debe interpretarse en relación con el artículo 41, que indica que esa soberanía será ejercida a través de los poderes constituidos, negando al pueblo la participación directa en la modificación de la Constitución (p. 327); contando empero con que el artículo 136 proclama el derecho de resistencia a la opresión, en la más pura tradición francesa de ROUSSEAU y de 1789-93.

De todo ello, ARTEAGA concluye que, a través del procedimiento y del órgano establecido en el artículo 135, se pueden alcanzar reformas sustanciales y trascendentes; siendo el único procedimiento (junto con los casos establecidos en el artículo 73 fracciones I, III y V constitucional) válido para reformar la Constitución. Por lo que muy kelsenianamente adopta "la soberanía de la norma" y concluye: "El que haya únicamente una combinación de órganos capaz de reformar la Constitución y de que no exista ninguna barrera a su actuación, llevan a concluir que ella y no el pueblo, en realidad, es la única soberana" (p. 327) (Vid. *injra*, numeral 27 y siguientes).

19. Miguel PÉREZ-LÓPEZ, refuta la idea de que en el artículo 73, fracciones I y V; así como en los artículos 44 y 45 constitucionales, se encuentren disposiciones flexibles de reformas a la Constitución; pues en todos Los casos se necesitaría del procedimiento y del órgano mencionados en el artículo 135 para reformar la redacción del 43 constitucional. El único caso que para este autor se consideraría una excepción a la rigidez de la Constitución, sería el contemplado en el párrafo cuarto del artículo 28, pues "En dicho párrafo son enumeradas la áreas estratégicas que estarán a cargo de la Administración Pública Federal... y en su parte final establece la facultad del Congreso de la Unión para determinar a través de la Ley qué otra actividad puede ser estimada como área estratégica del desarrollo" (p. 59% talentosa "flexibilidad" ésta que, al igual que el 135, logró -como lo enfatiza por doquier la obra toda de CORTIÑAS- nulificar la pretensa tecnocracia constitucional de la SCJN.

20. Por su parte, Elisur ARTEAGA contempla dos casos en que la Constitución puede ser modificada únicamente con la intervención del Congreso de la Unión: las fracciones I y V del artículo 73 constitucional (admisión de

nuevos Estados en la Federación, y el cambio de la sede de los poderes federales, respectivamente).

También señala este jurista, dos casos en que la Constitución establece mayor rigidez para su reforma: la fracción III del artículo 73 (formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes, en dos supuestos distintos).

21. A la luz de la historia constitucional de nuestro país, podemos observar, con León CORTIÑAS, que el sistema de reformas siempre ha sido formalmente rígido y prácticamente muy flexible, si bien ha variado en su método, de Constitución a Constitución; siendo el único caso en que se ha repetido fielmente, el de las Constituciones de 1857 y 1917 (la primera en su artículo 127, y la segunda en el 135).

22. Nos resta por analizar lo que CORTIÑAS-PELÁEZ exalta como la creatividad constituyente mexicana (básicamente, sólo la *derivada*, en el 135); Elisur ARTEAGA llama "Consecuencias jurídicas de una reforma" (p. 334); y Miguel PÉREZ-LÓPEZ denomina "la inconstitucionalidad de las reformas constitucionales y su impugnación" (pp. 54 y 58-59).

23. A) En su tesis de licenciatura, Elisur ARTEAGA señalaba que puede darse que el texto de una reforma contrarie la Constitución; en ese caso, deberá entenderse que la reforma, bien puede ser una excepción a las disposiciones previamente existentes, bien puede derogarlas. *La reforma no podrá ser impugnada de inconstitucional* (p. 35). No obstante, en su libro, contradiciendo el principio de la "interpretación hermética" de la Carta, señala que lo prudente sería reformar nuevamente la Constitución, pues la reforma debe ser congruente con su contexto.

24. B) ARTEAGA considera que, de existir materias vetadas al órgano reformador para su modificación, no habría un órgano competente o un procedimiento válido, para conocer de la inconstitucionalidad de las reformas.

25. C) Si la impugnación a la reforma fuera por falta de las formalidades exigidas por la Constitución para la misma, sería una reforma aparente, por no haberse expedido por el órgano facultado para ello, o mediante el procedimiento constitucional. Por lo que (señala en su tesis de 1962), se podría acudir al Poder Judicial. Este, previa la comprobación de la falta de las formalidades, haría la declaración correspondiente (en su libro de 1988, quizá comprendiendo la incoherencia de esta sistemática, ya no menciona, en forma expresa, la intervención del Poder Judicial).

26. D) Ante el problema señalado, Miguel PÉREZ LÓPEZ, considera necesaria la existencia de un órgano que impida la inserción o vigencia de reformas ■ inconstitucionales; o bien la posibilidad de dotar a la Corte de competencia para el efecto. Otra opción sería, la instrumentación de procedimientos de democracia semi directa, tales como el referéndum (promovidos por Escamilla⁴ y Valadés⁵) y la iniciativa popular, "para que el pueblo defienda la Constitución de enmiendas destinadas, no por descuido, a destruir o desviar el *telos* constitucional" (p. 59).

27. Cabría hacerse la reflexión de si el pueblo necesita de un artículo constitucional que lo autorice a levantarse como una fuerza revolucionaria; dado que la historia nos muestra que ninguna ley, por mucha que sea su perfección teórica, es suficiente para detener la fuerza de una nación inconforme con un gobierno, no importa qué tan rígida sea la Constitución en la que pretenda sustentarse. No olvidemos que, para promulgar la Constitución de 1917, no se observó el mismo mecanismo planteado por el artículo 127 de la Constitución de 1857; pues aquella y el gobierno que en ella se apoyaba fueron rebasados por las fuerzas en lucha, las cuales requirieron de un documento constitucional que respondiera mejor a la realidad imperante en ese momento.

28. Retomemos las ideas en torno al poder constituyente permanente, o mejor dicho, el órgano reformador preceptuado en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Atendiendo a la cancelación práctica de toda posibilidad de manifestación del pueblo mexicano, que no sea a través de los poderes constituidos; es decir la virtual o, mejor, potencial desaparición legal de cualquier Asamblea Constituyente originaria (Vid. *supra*, parágrafo 18); y dado que la soberanía residiría en el órgano reformador, desearíamos hacer algunas anotaciones sobre *el conflicto que surgió en Chiapas a principios del año 1994*, ellas sólo en el ámbito meramente constitucional.

29. En efecto, el lo. de enero de 1994, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional se levantó en armas, en el Estado de Chiapas; "haciendo una revolución" (p. 7 de sus

documentos ahora oficiales), en contra de "los usurpadores en los Poderes de la Unión y en los Estados de la Federación" (p. 12). Su fundamento constitucional fue el artículo 39. Así, este movimiento reivindica para la sociedad civil la titularidad y el ejercicio de la soberanía, "es el pueblo quien puede, en todo tiempo, alterar o modificar nuestra forma de gobierno y lo ha asumido ya" (p. 23).

En el ámbito político, sus demandas reiteradas son: a) el establecimiento de un gobierno de transición; y b) una nueva Constitución, que garantice el cumplimiento legal de la voluntad popular (p. 29). Esto último en virtud de "que la Carta Magna que nos rige no es ya más la voluntad popular de los mexicanos" (p. 29). Para la promulgación de una nueva Constitución, será necesario, de acuerdo a los insurgentes, la convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente; principio de lo cual, serían la Convención Nacional Democrática y la Consulta del 27 de agosto de 1995.

En el ámbito social y económico, su lucha, afirman, es por "trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz" (p. 9).

30. Más allá de manifestarnos en acuerdo o desacuerdo con este movimiento, no deja de ser interesante, el fundamento constitucional de los insurgentes; y sus propuestas en el sentido (ahora retomado por el presidente Zedillo) de reformar el "injusto sistema judicial mexicano", tanto de promoción como de impartición de justicia (p. 14); y la necesidad de darle mayor participación al pueblo en la toma de las grandes decisiones, con la inclusión del referéndum en la nueva Constitución (p. 26). Es quizá, un recordatorio a nuestros gobernantes: *mandatario, no es mandante*.

31. Conclusiones

Como se puede constatar de la lectura del presente caso práctico (algo doctrinal), las posiciones teóricas de los autores comentados son, en algunas ocasiones coincidentes, pero en otras tantas se contraponen. Por ello, señalaremos nuestra posición en lo teórico-práctica, en torno a ciertos temas abordados.

I. El artículo 135 constitucional no establece un "poder constituyente permanente"; sino sólo un constituyente *derivado* permanente, es decir, una combinación de órganos (*un sistema orgánico*, en puridad) que, mediante un procedimiento especial, puede reformar la Constitución.

4. ESCAMILLA-HERNÁNDEZ, Jaime R., "Necesidad del referéndum en el proceso de reformas a la Constitución", *supra* en *Alegatos*, núm. 11, enero-abril 1989, pp. 19-22.

5. VALADÉS-RÍOS, Diego, "Problemas de la reforma constitucional en el sistema mexicano" en la obra colectiva de UNAM/IIJ, *Los cambios constitucionales*, 1977, 259 pp., 191-209 (esp. 207-208). A este **respecto**, *vid. supra*, *Alegatos*, núm. 27, mayo-agosto 1994, de L. CORTINAS-PELÁEZ y J. ROSAS-DÍAZ, "Mayorías constituyentes, convención, costumbre y jurisprudencia, en la evolución constitucional de América Latina", pp. 318-325.

En su redacción observamos omisiones e imprecisiones terminológicas importantes.

II. La facultad teórico-normativa de iniciar reformas a la Constitución, corresponde a los órganos establecidos en el artículo 71 constitucional; afirmar lo contrario equivale a reconocer que no hay nadie facultado al efecto. En la práctica cotidiana, el presidente de la República es el verdadero legislador constitucional; esta afirmación es avalada por el número y la importancia de las reformas introducidas al texto constitucional a iniciativa del titular del Ejecutivo Federal.

III. El papel práctico de las legislaturas estatales en torno a la facultad de iniciar reformas constitucionales, es muy limitado, pues sus iniciativas pueden ser rechazadas incluso por la comisión respectiva, ratificándose en esta práctica la algo irónica expresión de CORTINAS, de que México es "un estado federal unitario".⁶ Esto es aún más grave en el caso de la Asamblea Legislativa del D.F.; y carece de voz y voto en la aprobación de las reformas. Un auténtico federalismo exige una mayor participación de estas instituciones locales.

IV. El presidente de la República carece teóricamente de veto tratándose de reformas constitucionales, pues la Constitución no le consigna tal facultad; y, dada su trascendencia, no se puede deducir de las reglas generales. Su papel se limita a la publicación del Decreto de reformas en el *Diario Oficial de la Federación*, sin que para ello exista un plazo legal determinado. Esto permite la llamada práctica del "veto de bolsillo", que rompe con el equilibrio entre los poderes. La tardanza u omisión de la publicación del decreto de reformas, carece de sanción normativa alguna, de donde la práctica potencial sólo podría tener la sanción, sea de un improbable enjuiciamiento congresional, sea de un diferido pronunciamiento del sufragio universal directo.

V. La aprobación de una reforma a la Constitución, que no cumpla con los requisitos de forma o que atente contra los principios capitales en ella establecidos- carece normativa y prácticamente de medios de impugnación.

VI. La concepción teórica que considera que el órgano reformador es todopoderoso en la materia, podría ser criticada de conservadora, en tanto que se apoya en la consideración de que se aferra al dogma de la democracia representativa y limita el papel del pueblo a la mera emisión de votos, sin posibilidades directas de manifestarse si no es a través de sus representantes electos. Así, de acuerdo con esta postura, la soberanía no radicaría ni en el pueblo, ni en la Constitución; sino en el constituyente *derivado* permanente, a reserva de que la práctica histórica (1856, 1916) llevara a una convocatoria del Constituyente *originario*.

VII. La falta de reconocimiento formal de la auténtica soberanía popular, o el intento de enajenarla en manos de los representantes, no anula en efecto, la posibilidad de que el pueblo retome su originario poder constituyente, y por medios violentos, si se le niega la vía pacífica, destruya el ordenamiento vigente, para dictar otro, acorde con la realidad imperante.

VIII. El conflicto armado en Chiapas, fundado en el artículo 39 constitucional -y que reivindica los derechos sociales, políticos y económicos de la población; consignados en el propio texto de la Constitución- es un severo cuestionamiento a las tesis representativas que pretenden erigir en la práctica (1917-1995) a los "representantes populares" en los titulares *derivados* de la soberanía, desplazando (quizá por razones físico-prácticas, es verdad), el lugar del pueblo, auténtico e indiscutible titular del Poder Constituyente *Originario*.