

# Reformas y aparentes reformas a la Constitución

Daniel Vázquez Millán\*

A mi hija Natalia Vázquez y a mi esposa Rosa María Torillo.

*"Una reforma puede impugnarse cuando en su elaboración no se cubrieron las formalidades previstas en la Constitución; en estos casos se está solo ante una aparente reforma".*

Elisur Arleaga Nava<sup>1</sup>

*En este artículo se pretende demostrar que es posible distinguir entre una reforma y una aparente reforma a la constitución y la necesidad de que exista un medio de control constitucional para la actuación de los órganos encargados de reformar la constitución. Asimismo, se demuestra que no existe fundamento histórico ni jurídico para hablar de un órgano especial encargado de reformar la constitución, sino de una colaboración de órganos constituidos que pueden y deben ser controlados constitucionalmente.*

*I try in this article to demonstrate that it is possible to distinguish between a reform and apparent reform to the constitution, and the necessity of a constitutional control means to watch the organs in charge of the constitutional reform. As well as is demonstrated, that there is not historical and juridical backgrounds to talk about an special organ in charge of reforming the constitution, but a collaboration of organs that are able and have to be controlled by the constitution.*

Sumario: Introducción. / I. Presupuestos doctrinales e históricos. Análisis del artículo 135. / 1.1. Primer periodo. / Constitución de 1824. / Leyes Constitucionales de 1836. / 1.2. Segundo periodo. / Proyecto de constitución de 1856. / Constitución de 1857. / Constitución de 1917. / Reforma del 21 de octubre de 1966. / 1.3. Diversas tesis sostenidas. / 1.4. Coordinación de poderes que tienen una función especial: Reformar la Constitución. / 1.4.1. Inconveniente lógico. / 1.4.2. Inconveniente político. / II. Para la Constitución son aplicables los principios que se siguen en la elaboración de leyes secundarias con algunas excepciones. / Constitución de 1824. / En la Constitución de 1824. / Leyes Constitucionales de 1836. / En 1836. / Proyecto de 1840 / En el proyecto de reformas de 1840. / Proyecto de 1842. / Bases Orgánicas de 1843. / Acta de Reformas de 1847. / Constitución de 1857. / Constitución de 1917 / 111. Principios aplicables en el procedimiento de reformas a la Constitución. / II. I. Iniciativas. / 11.2. Trabajo en comisiones y en el Pleno. / 11.3. Legislaturas de los Estados. / 11.4. Cómputo de los votos de las legislaturas de los Estados. / II.5. Publicación. / IV. La aparente reforma al artículo 122. / V. Consideraciones técnicas. / Bibliografía. / Revistas. / CD

## Introducción

Mucho se ha escrito acerca del procedimiento para reformar la Constitución y de las reformas en sí, pero todavía hay interrogantes que resolver, pues cada

vez se presentan nuevos planteamientos ante los órganos jurisdiccionales competentes<sup>2</sup>. Como por ejemplo: ¿Qué naturaleza tienen los órganos encargados de reformar la Constitución?, ¿qué principios se deben observar en el proceso de reformas a la Constitución?,

1. Departamento de Derecho, Universidad Autónoma Metropolitana *Tratado de Derecho Constitucional*, Volumen 3, México, Oxford, 1999, p. 878.

2. Como ejemplo podría citarse el hecho de que los ministros ni siquiera se ponen de acuerdo con el nombre ni la naturaleza de los órganos encargados de reformar la Constitución. Rabasa habla de un poder revisor nacional, Tena de un Constituyente Permanente.

¿se debe distinguir entre una reforma y una *aparente* reforma a la Constitución? ¿Es posible aplicar los principios que se encuentran en documentos constitucionales anteriores? ¿Qué defensas existen en caso de que los órganos que intervienen en el procedimiento no se apeguen a éste?

A partir del amparo en revisión 2996/96 promovido por Manuel Camacho Solís<sup>3</sup> donde éste reclamó la inconstitucionalidad de los actos que emitieron los órganos constituidos que intervinieron en el procedimiento de la *aparente* reforma constitucional de 1996, se ha tratado de distinguir, para efectos de impugnación, entre el proceso de formación de una reforma constitucional y la reforma en sí. Consecuentemente, también entre una reforma y una *aparente* reforma a la Constitución. Sin embargo, este estudio no está circunscrito a su relación con el juicio de amparo, sino más bien a la teoría constitucional.

Una *reforma* es aquella en la que se siguieron las formalidades que establece la Constitución y las normas jurídicas aplicables para su creación y una *aparente reforma* es aquella en la que existe un vicio dentro del proceso de su creación, o sea, del proceso legislativo.

Sin embargo, esto no es totalmente aceptado, pues cuando se discutía acerca del llamado amparo Camacho existieron discrepancias sobre la posibilidad de *distinguir* entre el procedimiento de reformas y la reforma en sí, también si la combinación de órganos derivada del artículo 135<sup>4</sup> es un constituyente permanente, un órgano intermedio entre el constituyente originario y las autoridades constituidas o si se trata de autoridades constituidas, asimismo, si es posible impugnar la actuación de esos órganos.<sup>5</sup>

Tampoco podemos afirmar que, a pesar de que la Suprema Corte haya sostenido la posibilidad de impugnar el procedimiento de reformas a la Constitución por medio del juicio de amparo, sea un criterio definitivo, puesto que al discutirse el asunto, seis ministros sostuvieron

3. Para conocer sobre las particularidades del amparo en revisión podría consultarse a los maestros PÉREZ LÓPEZ Miguel, *Amparo contra el procedimiento de reformas constitucionales. Un nuevo capítulo del derecho constitucional mexicano*, en la Sección de Jurisprudencia, de *alegatos* 44, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapozalco, 2000, pp. 209-214 y ARTEAGA NAVA Elisur, *El Amparo Camacho. La impugnación de una reforma constitucional*, en la Sección de Doctrina, de *alegatos* 46, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapozalco, 2000, pp. 511-542
4. Cuando se mencione un artículo sin establecer a qué ordenamiento pertenece, debe entenderse que se trata de la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 con sus reformas.
5. Ver las respectivas sesiones en SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Amparo contra el Procedimiento de Reformas a la Constitución*, Serie Debates, Pleno, Número 11, México, 1997



Amparo en revisión promovido por Manuel Camacho Solís donde éste reclamó la inconstitucionalidad de los actos que emitieron los órganos constituidos que intervinieron en el procedimiento de la *aparente* reforma constitucional de 1996,

su procedencia y cinco emitieron un voto minoritario.<sup>6</sup> Sin embargo esto ya es un avance. Este tema es de gran interés en el estudio del derecho constitucional, puesto que: A pesar de que desde 1824 siempre a exitido la posibilidad de reformar la Constitución, casi *no se han cuestionado los vicios que pudieran existir en esta materia* y hasta hace poco tiempo la Suprema Corte reconoció la posibilidad de impugnarlos. Es necesario señalar que el último criterio en esta materia se inclina a sostener que el procedimiento de reformas a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional<sup>7</sup>.

Vicios de esta naturaleza *no pueden ser convalidados* por el transcurso del tiempo, es decir,

6. *ibidem*.
7. *La Suprema Corte ha sostenido dos criterios distintos, antes y después de 1999: Octava Época Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEGUNDO CIRCUITO. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Tomo: 58, Octubre de 1992 Tesis: XII.Io. J/5 Página: 63 DEMANDA DE AMPARO CONTRA LAS REFORMAS A LA CONSTITUCION FEDERAL. IMPROCEDENCIA DE LA. Si en la demanda de amparo, se reclama la aprobación del decreto que reformó el artículo 27 constitucional, así como la ejecución*

para el caso de que existieran, no importando si se tratara de la primera reforma hasta la última, sigue existiendo y podrían ser *aplicadas* en perjuicio de las garantías de los gobernados o de la competencia de las autoridades, por lo que es menester tomar en cuenta la posibilidad de impugnarlas.

Las aparentes reformas *pueden ser la base de otras normas secundarias*, como por ejemplo, de las *aparentes* reformas de 1996 al artículo 122 derivan el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de

que las nuevas autoridades agrarias den a tales enmiendas y el juez de Distrito la desecha con apoyo en la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el artículo 1 o. ambos de la Ley de Amparo, su actuar es correcto; toda vez que en el artículo 103 de la Carta Magna, se hace una enumeración limitativa de los casos en que procede el juicio de amparo de donde se advierte que las reformas a los artículos de la propia Constitución, no están contempladas dentro de los supuestos de procedencia de juicio de garantías; por tanto, al ser este artículo limitativo y no enunciativo, debe considerarse que se actualiza en la especie la causal de improcedencia invocada. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEGUNDO CIRCUITO.

Improcedencia 20/92. Comité Particular Agrario del Poblado Doroteo Arango, Municipio de Culiacán, Sinaloa. lo. de julio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Manuela Rodríguez Caravantes. Secretaria: Clara Zúñiga Vizcarra. Improcedencia 29/92. Integrantes del Comité Particular Ejecutivo del Centro de Población "San Miguel Zapotitlán", Municipio de Ahorne, Sinaloa. 13 de julio de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Manuela Rodríguez Caravantes. Secretario: Federico García Millán.

Improcedencia 33/92. Nuevo Centro de Población "Dos de Octubre", Municipio de Navolato, Sinaloa. 12 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Eliseo Gustavo Araujo Arriaga. Secretario: Miguel Izaguirre Ojeda.

Improcedencia 28/92. Comisariado Ejidal Guadalupe Victoria, Municipio de Culiacán, Sinaloa. 19 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Manuela Rodríguez Caravantes. Secretaria: María Raquel Lomelí Tisnado.

Improcedencia 35/92. Comité Particular Ejecutivo del Poblado "Estación San Rafael", Municipio de Culiacán, Sinaloa. 19 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Eliseo Gustavo Araujo Arriaga. Secretaria: Enriqueta del Carmen Vega Rivera. NOTA: La presente tesis no fue reiterada como vigente, según los acuerdos a que llegó la Comisión Coordinadora encargada de los trabajos para la publicación del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1995. Novena Época Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: X, Septiembre de 1999 Tesis: P. LXV1/99 Página: 12

REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PARA SU PROCEDENCIA NO SE REQUIERE DE LA EXPRESIÓN, EN EXCLUSIVA, DE VIOLACIONES RELACIONADAS CON EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN. La improcedencia del juicio de garantías por ausencia de expresión de conceptos de violación se encuentra fundamentada en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el 116, fracción V, ambos de la Ley de Amparo, siendo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que este último dispositivo no exige formalidad alguna para plantear los argumentos de inconstitucionalidad en demandas de amparo indirecto, por ser suficiente para que el Juez de Distrito deba estudiarlos, que el quejoso exprese con claridad la causa de pedir, consistente en la lesión o agravio que estima le produce el acto, resolución o ley impugnada, y los motivos que lo originaron, aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo. En consecuencia, cuando se impugne en amparo el proceso de reforma constitucional, basta que el quejoso exponga las razones por las cuales considera que dicho acto es contrario a las garantías individuales, para estimar satisfecho el requisito de

éste derivan otras que tienen efectos respecto a los gobernados y autoridades.

*Cada vez son más las reformas a la Constitución y, en no pocas ocasiones son precipitadas, por lo que es válido preguntarse sobre la posibilidad de encontrar algunos vicios.*<sup>8</sup>

Puede ser un *medio por el cual los particulares intervengan y, aunque formalmente estén excluidos del proceso de reformas constitucionales, cuestionen los errores de la clase gobernante y así las decisiones*

expresión de conceptos de violación, sin que le sea exigible que sólo señale transgresiones al artículo 135 de la Constitución, porque el contenido de dicho dispositivo sólo consagra el procedimiento para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la propia Carta Magna, mas en parte alguna del precepto se establece que en el ejercicio de los medios de control constitucional deban argumentarse únicamente violaciones que incidan directamente con el citado procedimiento. Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada el nueve de septiembre en curso, aprobó, con el número LXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a nueve de septiembre de mil novecientos noventa y nueve. Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XVI, Septiembre de 2002 Tesis: P./J. 39/2002 Página: 1136

PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL. De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las Legislaturas Estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las Legislaturas Locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales, no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de Órgano Reformador de la Constitución, realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía. Controversia constitucional 82/2001. Ayuntamiento de San Pedro Quiatón, Estado de Oaxaca. 6 de septiembre de 2002. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Eva Laura García Velasco. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy seis de septiembre en curso, aprobó, con el número 39/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de septiembre de dos mil dos.

8. *Derecho Constitucional comparado México-EU*, t.I, p. 198: mientras que la Constitución norteamericana en doscientos años de vida ha tenido 26 enmiendas la nuestra ha alcanzado más de 350 reformas. Cuando la reforma constitucional se produce para reencauzar una realidad adversa o hacer surgir una más positiva, la reforma es adecuada, convincente y necesaria; pero éste no ha sido el único móvil de las reformas en México: algunas han pretendido desviar las decisiones constituyentes de modo que operen en beneficio exclusivo de los detentadores del poder. Otras han sido respuesta a estrategias políticas efímeras; otras más han sido puro reformismo retórico envaletonado por la detentación del poder...no sólo nos preocupa el elevado número de reformas constitucionales, sino la velocidad a las que éstas se producen..."

constitucionales sean tomadas con mayor conocimiento y responsabilidad.

*Existen casos* como las siguientes reformas en la que su proceso de creación se encuentra viciado, por no observar los principios referentes a la iniciativa.<sup>9</sup>

i) Reforma al artículo 32 publicada en el D.O.F. el 15 de diciembre de 1934, derivada de la iniciativa presentada ante la Cámara de Diputados por la Liga de Empleados de Veracruz<sup>10</sup>

ii) Reforma a los artículos 35,36,41,54,56,60,111,122 publicada en el D.O.F. el 22 de agosto de 1996, derivada de la iniciativa conjunta que presentaron ante la Cámara de Diputados los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, *en la Cámara de Diputados* y Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática *en la Cámara de Senadores*, así como el *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, Ernesto Zedillo Ponce de León.

No es objeto de este estudio el amparo promovido por Camacho Solís en sí, sus antecedentes y características, esto ya fue tratado en otra parte, ni su impugnación por medio del juicio de amparo<sup>11</sup>. Por el contrario, el tema se aborda desde la teoría constitucional, por eso pretendemos:

1. Demostrar que la combinación de órganos derivada del artículo 135 no es un constituyente permanente, ni un órgano intermedio entre el constituyente y las autoridades constituidas, sino por el contrario se trata de órganos constituidos. Esto nos permitirá determinar la naturaleza de los actos que realizan (actos de autoridades constituidas).

2. Enunciar algunos *principios* que deben ser observados por la combinación de órganos en el proceso de reformas a la Constitución. Esto nos servirá para distinguir entre una reforma y una *aparente* reforma constitucional.

3. Aplicar tales principios para mostrar que las reformas constitucionales de 1996 no son tales, sino sólo son *aparentes*,

Para lograrlo el camino es el siguiente: *Primero*, examinaremos los presupuestos doctrinales e históricos de los que partimos para justificar que la combinación derivada del artículo 135 son en realidad órganos constituidos.

*Segundo*, al demostrar que se trata de órganos constituidos, afirmaremos que los principios que siguen los órganos constituidos en la elaboración de las leyes secundarias son aplicables, con ciertas excepciones, a los procedimientos de reformas a la Constitución.

*Tercero*, mostraremos cuáles son esos principios que se deben de respetar en dicho procedimiento para estar en condiciones de distinguir entre una reforma y una *aparente* reforma constitucional.

*Cuarto*, aplicaremos esos principios para demostrar que la reforma de 1996 es sólo *aparente*. *Finalmente*, nuestras conclusiones.

### ***I. Presupuestos doctrinales e históricos. Análisis del artículo 135***<sup>12</sup>

La combinación de órganos derivada del artículo 135 no es un constituyente permanente, ni un órgano intermedio entre el constituyente y las autoridades constituidas, sino por el contrario, se trata de órganos constituidos.

Según el maestro Elisur Arteaga:

"La interpretación de un texto constitucional sólo es admisible en la medida en que ésta se tomen en cuenta su redacción, el contexto particular y general en el que se da: los antecedentes históricos, la doctrina, los precedentes, la jurisprudencia y la situación particular en que se presentan las relaciones gobernados-gobernante".<sup>13</sup>

En nuestra historia constitucional han existido diversos sistemas para reformar la Constitución, pero todos coinciden en que han intervenido *órganos constituidos* y que en el procedimiento de reformas *se deben observar los requisitos prevenidos para la formación de las leyes con algunas excepciones*, sólo que en ocasiones se estableció en forma expresa y en otras en forma implícita.

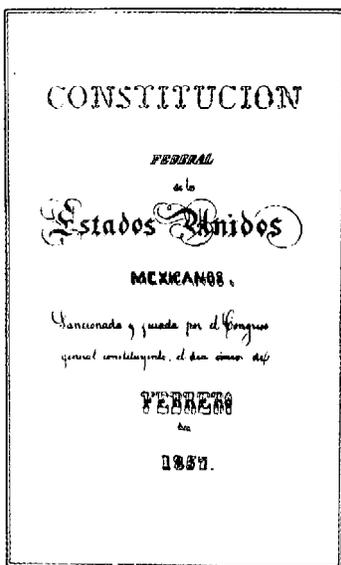
9. A pesar de lo determinado por la Suprema Corte en la tesis jurisprudencial LXVIII/1999, en el sentido de que la **presentación conjunta** de una iniciativa entre el Presidente, diputados y senadores, no viola el principio de división de poderes establecido en la Constitución.

10. SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACION Y DOCUMENTACIÓN, REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1917-2000, México, Talleres j. Gráficos de la Cámara de Diputados, enero de 2000, p. 67.

11. *Op cit.*, *alegatos* 44 y 46.

12. Para la elaboración de estos comentarios partimos, en gran medida, de los postulados sostenidos por el maestro Elisur Arteaga Nava en su Tratado de Derecho Constitucional, por lo que algunos aspectos no coincidirán con los de otros doctrinarios de (3) derecho constitucional.

13. *Op cit.*, volumen 1, p 41.



que la constitución expedida el 27 de Octubre de 1824 sea sustituida a la nueva, bajo la forma de república democrática, representativa, popular, fundada en justicia, los poderes con que estos estados cumplen con su alto cargo decretando la siguiente

### CONSTITUCION

reforma de la Constitución mexicana sobre la cual se hizo un voto de ley en el Congreso general constituyente el día 18 de Agosto de 1857 y promulgada el 27 de Septiembre de

1857



Facsímiles de la Constitución de 1857

El actual artículo 135 de la Constitución tiene como antecedentes inmediatos el artículo V de la Constitución de Estados Unidos y el 127 de la Constitución de 1857, en los cuales la función de reformar la constitución se encomendó a una combinación de órganos constituidos, Congreso de la Unión y Legislaturas de los Estados.

Es por ello que tenemos que, en materia de reformas constitucionales, distinguir dos periodos: el *primero* de 1824 hasta antes de 1856, en el que se establecieron diversos procedimientos pero todos con órganos constituidos y el *segundo* a partir de 1856, que abarca los trabajos del constituyente y las constituciones de 1857 y 1917 y sus reformas, en el que se crea el mecanismo que tenemos actualmente y es importante para determinar su naturaleza jurídica, puesto que nos daremos cuenta cuál fue la idea del constituyente.

#### 1.1. Primer periodo<sup>14</sup>

##### Constitución de 1824

La Constitución de 1824 adoptó el modelo del

original constitucionalismo francés pero reducido a dos legislaturas y lo combinó, además, con un matiz federalista ya que las reformas sólo podían ser propuestas por las legislaturas de los estados.<sup>15</sup> Como se aprecia, se trata de órganos constituidos.

"Art. 166. Las *Legislaturas* de los Estados podrán hacer observaciones, según les parezca conveniente, sobre determinados artículos de esta Constitución y de la acta constitutiva; pero el *Congreso general* no las tomará en consideración sino precisamente en el año de 1830.

Art. 167. El *congreso* en este año se limitará a calificar las observaciones que merezcan sujetarse a la deliberación del *Congreso siguiente*, y esta declaración se comunicará al *Presidente*, quien la publicará y circulará sin poder hacer observaciones. Art. 168. El *Congreso siguiente*, en el primer año de sus sesiones ordinarias, se ocupará de las observaciones sujetas a su deliberación, para hacer las reformas que crea convenientes; pues nunca deberá ser el mismo *Congreso* que haga la calificación prevenida en el artículo anterior, y el que decreta las reformas.

14. Los preceptos citados en este artículo en los que no se haga mención que pertenecen a una obra en especial, son tomados del libro del maestro Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-1999*, México, Porrúa, 1999.

15. FRANK SM1TH James, coordinador, *DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO MÉXICO-EU*, México, UNAM, 1990, t.I, pl 97.

## Leyes Constitucionales de 1836

La Constitución centralista de 1836 estableció el mismo sistema para la aprobación de las reformas constitucionales que el que se seguía para la aprobación de las leyes ordinarias, pero debía contar con la sanción del Supremo Poder Conservador.<sup>16</sup> Como se aprecia, se trata de órganos constituidos.

"Art. 2 de la Séptima Ley. En la variaciones que pasado ese periodo (6 años) se intenten hacer en ellos, se observarán indispensablemente los requisitos prevenidos en el artículo 12, párrafo 10 de la segunda ley constitucional, en el artículo 26, párrafos 1º y 3º, en los 28, 29 y 38 de la tercera ley constitucional, y en el 17, párrafo 2º de la cuarta".

### 1.2. Segundo periodo

#### Proyecto de Constitución de 1856

Es necesario tomar en cuenta lo que aconteció en las sesiones de los días 18, 25 y 26 de noviembre de 1856 para entender cuál fue la voluntad del constituyente para reformar la Constitución. Existieron diversos proyectos al respecto, de los cuales los dos primeros fueron rechazados.

El *primer proyecto* de la comisión encargada propuso un texto que después lo retiró, ya que en la sesión correspondiente lo impugnaron los señores Villalobos, Moreno y Zarco, pues se creía que era muy lento y en él se confundían la democracia pura y el sistema representativo.<sup>17</sup>

A pesar de lo anterior *no* se pensaba en un órgano especial para reformar la constitución, sino de un proceso en el que intervenían órganos constituidos y el pueblo, con el objeto de evitar precipitaciones y dar legitimidad a los cambios constitucionales. '

"Artículo 125. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Mas para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución se requiere: que un *Congreso*, por el voto nominal de dos terceras partes de sus miembros presentes, acuerde qué artículos deben reformarse; que este acuerdo se

publique en los periódicos de toda la República tres meses antes de la elección del *Congreso* inmediato; que los electores al verificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los *diputados*; que el nuevo *Congreso* formule las reformas, y éstas se someterán al voto del *pueblo* en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votase a favor de las reformas, el *ejecutivo* las sancionará como parte de la Constitución."

También este proyecto fue criticado por gente externa a la Comisión, como por ejemplo por don *José María Iglesias* ya que "...el plan de la comisión es inadmisibile, no sólo por contener una exageración de las ideas democráticas, destituida de fundamento sólido, sino por los inconvenientes inseparables con que tropezaría en la práctica"<sup>18</sup> Como se aprecia, no se discutía si era necesario crear un órgano especial para reformar la Constitución o no, sino cuál era el mecanismo más seguro y legítimo.

Posteriormente, se presentó un *segundo proyecto*, también rechazado porque en él se confundían la democracia pura y el sistema representativo,<sup>19</sup> que consistía en que la reforma constitucional debía ser adoptada por dos tercios del *Congreso* y por la mayoría de los *electores* que nombraran a los diputados del *Congreso* siguiente, al que tocaba decretar el resultado.

Este proyecto fue atacado por don *Francisco Zarco* argumentando:

"Reconociendo que se había simplificado...no se había salvado la objeción de que se mezclaba el sistema representativo con el de la democracia pura...Si el pueblo delega su soberanía en el *legislador*, a éste toca dar toda clase de leyes si recurrir al cuerpo electoral y, si la reforma a la Constitución es un punto grave *en que debe evitarse toda precipitación*, bien puede establecerse que iniciada y votada una reforma por un *congreso*, corresponda decretarla como ley al *congreso* siguiente. Ésta será garantía suficiente y así, *de una manera indirecta, en las elecciones el pueblo se ocupará de la reforma, escogiendo a los que sobre ella han de resolver...*"<sup>20</sup>

16. *Ídem*, p. 197.

17. ZARCO Francisco, *Obras completas de Francisco Zarco*, t. IX, compilación y revisión de Boris Rosen Jélomer, México, Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo, A. C., 1992, p. 236.

18. IGLESIAS José María, *Cuestiones Constitucionales*, Recopilación y estudio preliminar de Javier Moctezuma Barragán, México, UNAM, 1996, p. 162.

19. *ibidem*.

20. *Op cit*, *Obras completas de Francisco Zarco*, p. 245.

Don Francisco Zarco estaba en contra de la intervención *directa* del pueblo en las reformas constitucionales y sostuvo que si el pueblo delega su soberanía en el legislador-órgano *constituido* a éste le toca dar las leyes, pero como éstas son algo grave es mejor que en lugar de que se ocupe un Congreso lo hagan dos, además de que el pueblo intervendría *indirectamente* al elegir a los integrantes del Congreso como *órgano constituido*.

Don *José María Mata* defendió el proyecto, pero de su pensamiento no se desprende que hayan pensado en un órgano especial, diferente a los órganos constituidos, sino se parte del supuesto de una colaboración entre un *órgano constituido* y los *electores*:

"El señor Mata, dice que el preopinante (Zarco) parte de un supuesto falso, que, no habiendo elección directa sino indirecta en segundo grado, y no exigiéndose para la reforma el voto de todos los ciudadanos sino el de los electores, no se apela a la democracia, sino al sistema representativo en más o menos grados, puesto que el elector es un delegado del pueblo..."<sup>21</sup>

Después de criticar tal proyecto, puesto que "consultar el voto de los electores ofrecía gravísimos inconvenientes"<sup>22</sup> el señor *Guillermo Prieto* sostuvo:

"Si no se quiere seguir en antiguo sistema, sométase la reforma al examen y al voto de las *legislaturas*, verdaderos representantes de los estados, y así se seguirá el principio federal, y sobre todo se tendrá un homenaje a la razón y al saber..."<sup>23</sup>

De acuerdo con lo expresado por el señor Guillermo Prieto, la comisión formuló un *tercer proyecto* muy parecido al artículo V de la Constitución norteamericana que fue aprobado por 67 votos contra 14, el cual se refiere a una *colaboración de órganos constituidos*, no a la creación de un nuevo órgano especial, pues sustancialmente cambia la intervención de los electores por la de las legislaturas de los estados como órganos constituidos.

Respecto a este proyecto el señor Guzmán sostuvo:

"...explicó después el artículo diciendo que, adoptado el sistema federal, siendo soberanos los estados y la

*Constitución el pacto de su alianza, es natural que las reformas necesiten de su aprobación, y por esto se busca el voto de las legislaturas*".<sup>24</sup>

Debe tomarse en cuenta que la discusión respecto al proceso de reformas se centró en la creación de un mecanismo que garantizara cierta estabilidad en el texto constitucional, por eso se pensó en la incorporación de los ciudadanos o de otro congreso, no a la creación de un nuevo ente que reformara la Constitución, ya que como se puede apreciar de los comentarios de Guillermo Prieto, tomados por la comisión, lo que propuso fue un sistema de colaboración, solo que ahora ya no entre el Congreso y los electores sino entre *Congreso y las Legislaturas de los Estados*.

En el caso de que se sostenga la existencia de un órgano especial para reformar la Constitución, léase poder nacional supremo, constituyente permanente u órgano intermedio entre el constituyente y los órganos constituidos, después de haber analizado las anteriores opiniones, podríamos preguntarnos ¿la colaboración que establecía los proyectos entre el Congreso y el pueblo o electores formaba un constituyente permanente?, puesto que lo único que cambió Prieto fue el elemento electores por las Legislaturas de los Estados.

El artículo V de la Constitución americana es similar en cuanto al sistema de colaboración al *tercer proyecto*:

"Toda vez que las dos terceras partes de ambas Cámaras lo juzguen necesario, el Congreso propondrá Enmiendas a esta Constitución o, Solicitud de las Legislaturas de dos tercios de los diversos Estados, convocará una Convención para que se propongan las enmiendas; en cualquiera de los Casos, dichas enmiendas serán válidas por todos Conceptos como Parte de esta Constitución, cuando sean ratificadas por las Legislaturas de las tres cuartas partes de los distintos Estados o por Convenciones en las tres cuartas partes de los mismos, de conformidad con uno u otro Modo de Ratificación que sea propuesto por el Congreso; a condición de que ninguna Enmienda que se pudiera hacer antes del Año mil ochocientos ocho llegue a afectar en Modo alguno a la primera y cuarta Cláusulas de la Novena Sección del Primer Artículo, y de que ningún Es-

21. ZARCO Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario constituyente, 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1956, p. 22 1 0 5 6.

22. *Idem*, p. 1069.

23. *Idem*, p. 1071.

24. *Op cit.*, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857*, p. 1073.



Juramento de la Constitución de 1917

tado, sin su Consentimiento, sea privado de su igualdad de Sufragio en el Senado"<sup>25</sup>

#### *Constitución de 1857*

Se aprobó un procedimiento que se acercaba mucho al espíritu federalista de la Constitución norteamericana y que establecía que las reformas y adiciones debían ser aprobadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada una de las cámaras (sic) del Congreso y por la mayoría de las Legislaturas de los Estados<sup>26</sup> No hay que olvidar que de 1857 a 1874 el Congreso estaba formado por una sola cámara y a partir de este último año, volvió a existir el Senado en nuestro sistema constitucional mexicano.

"Art. 127. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada; mas para que las adiciones y reformas lleguen a ser parte de la Constitución se requiere que el Congreso por el voto de las dos terceras parte de sus individuos, 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 cómpu

to de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas"

De los comentarios de don Eduardo Ruiz al referirse a este artículo en 1902 se desprende que se refería a una *colaboración* de órganos constituidos:

"Para evitar que tales cambios se hagan por mero espíritu de partido o en épocas de efervescencia de pasiones, se establece un método lento y se requiere el voto de las dos terceras partes de los individuos *de cada cámara* que estén presentes a la hora de la votación, y además la aprobación de la mayoría de las *Legislaturas de los Estados*, lo que es también una garantía de que la forma de gobierno no será alterada o modificada, sino mediante la voluntad del pueblo mexicano que ejerce en este caso su soberanía por medio del *Congreso General* y de las *Legislaturas de los Estados*"<sup>27</sup>

#### *Constitución de 1917*

El artículo 135 de la Constitución de 1917 es similar al artículo 127 de la Constitución de 1857 y el referido artículo fue aprobado por unanimidad, por lo que los

25. ACOSTA ROMERO Miguel, *Las mutaciones de los estados en la última década del siglo XX*, México, Porrúa, 1993, p. 446.

26. *Op cit.*, *Derecho Constitucional comparado México-EU*, pp. 197-198.

27. RUIZ Eduardo, *Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1978, p. 401.

comentarios que se le han hecho a su antecedente inmediato son válidos para éste, es decir, que se trata de una *colaboración* entre el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados.

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

#### *Reforma del 21 de octubre de 1966*

Se estableció que el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados y la declaración de aprobación de adiciones o reformas a la constitución, lo deben realizar el Congreso de la Unión o la *Comisión Permanente*, en su caso, es decir, una comisión que se forma por 37 miembros, 19 diputados y 18 senadores, del Congreso de la Unión, no de un órgano especial. Aquí surge otra interrogante ¿Porqué principios se debe regir dicha comisión, por sus reglas generales de actuación o por principios especiales, propios de un órgano diferente?

"Art. 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de los 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."

Cuando en el 135 se establece que "El Congreso de la Unión o la comisión permanente, *en su caso...*" se refiere a varios supuestos, está aludiendo a los periodos de sesiones ordinarios del Congreso de la Unión, no a los de un órgano especial, puesto que del 1º de septiembre al 15 de diciembre y del 15 de marzo al 30 de abril, con sus respectivas excepciones, conocerá el Congreso de la Unión y en los recesos la Comisión Permanente.

A pesar de que durante el proceso legislativo se le llamó constituyente permanente, del tratamiento que se le da se infiere que se trata de órganos constituidos y de sus reglas generales de actuación, no de periodos de comisiones especiales o periodos especiales de un órgano especial.

#### <sup>28</sup> "CAMARA DE DIPUTADOS DICTAMEN

MÉXICO D.F., A 16 DE DICIEMBRE DE 1965

"Comisiones Unidas Primera y Segunda de Puntos Constitucionales.

Honorable Asamblea:

La Comisión, por su parte, considera que en tratándose de reformas o adiciones constitucionales cuya aprobación corresponde además del *Congreso de la Unión* a las *Legislaturas de los Estados como órganos del Poder Constituyente Permanente*, no siempre pueden entrar en vigor en forma inmediata no obstante haber sido ya aprobadas, debido a que el cómputo de votos respectivo y la declaratoria correspondiente compete al *Congreso de la Unión* de conformidad con lo que establece el artículo 135 de la Constitución General de la República, dándose el caso en muchas ocasiones, de que a pesar de habersesatisfecho el requisito constitucional relativo a la aprobación de esas adiciones o reformas por haber concluido el *período de sesiones del Congreso de la Unión*, *éste se encuentra imposibilitado para hacer el cómputo y declaratoria de la que nos hemos venido ocupando*, aplazándose así, la vigencia de tales sanciones o reformas que incuestionablemente siempre son trascendentales para el desarrollo institucional del país. Las consideraciones precedentes, nos inducen a proponer la reforma del mencionado artículo 135 a efecto de que, en su caso, *la Comisión Permanente esté capacitada desde el punto de vista legal y en forma expresa, para realizar el cómputo de los votos de las Legislaturas Locales y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas constitucionales de que se trate...*"

"CAMARA DE SENADORES  
DICTAMEN SIN DISCUSION  
MÉXICO D.F., A 22 DE DICIEMBRE  
DE 1965

28. CD de la SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Dirección General de Documentación y Análisis, *Historia Legislativa y Parlamentaria de la Constitución*, México, 2000.

## "PRIMERA COMISION DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

### H. ASAMBLEA:

*El fondo de la iniciativa consiste en otorgar mayores atribuciones a la Comisión Permanente durante el receso del Congreso de la Unión con los siguientes objetivos:*

Con esta reforma que no implica restar facultades a las cámaras como miembros del Poder Constituyente, otorga en su receso la jurisdicción de computar la aprobación y declararla así, logrando que con ello no se demoren las reformas constitucionales hasta un siguiente periodo, sino que entren en vigor de inmediato cuando se reúna la mayoría de votos a que se refiere dicho artículo..."

Esto es así, porque si se sostuviera otro punto de vista, no se aludiría a la *Comisión Permanente*, ni se hubiera pretendido darle atribuciones a ésta para que las reformas constitucionales entraran en vigor en forma inmediata, ya que el cómputo de votos respectivo y la declaratoria competían exclusivamente al *Congreso de la Unión*, y que en los casos en que hubiera concluido sus períodos de sesiones, éste se encontraba imposibilitado para hacer el cómputo y declaratoria.

### 1.3. Diversas tesis sostenidas

El maestro don *Emilio Rabasa* sostuvo que existía un *poder* nacional supremo que "se ejerce por una *cooperación* que nuestra Ley fundamental ideó para suplir el plebiscito: el poder legislativo central y el legislativo local, concertando el voto del Congreso federal con los de los estados como entidades políticas iguales".<sup>29</sup> Sin embargo también comentó que "constituyen un órgano nuevo, distinto de cada uno de los elementos que entran en su formación y destinado a una función especial y única".

De su argumentación se puede distinguir entre el *poder* reformador y el *órgano* que se instituye para su expresión:

a) *El poder nacional supremo. Se refiere al poder en sí,*

independientemente del órgano por el cual se ejerce y tiene las siguientes características: se encuentra por encima de poderes constituidos central y local, no tiene límites constitucionales que no sean franqueables legalmente, es independiente de los poderes que detalla la Constitución, obra sobre la Constitución para dar, restringir o quitar atribuciones a los poderes de la Federación y de los estados a diferencia de éstos que obran dentro de la Constitución, es indestructible, no es irreglamentable porque es ilimitado, no puede tener más correctivo que la fuerza. b) *El órgano por el cual se ejerce dicho poder* es de ejercicio accidental con elementos permanentes que están destinados a otras funciones; ni las cámaras ni las legislaturas ejercen en esos casos sus funciones legislativas propias, ni tiene la autoridad de su institución genuina, ni obran con las facultades que emanan de su carácter; constituyen un órgano nuevo, distinto de cada uno de los elementos que entran en su formación y destinado a una función especial y única; es creación de la ley y puede ser cambiado y sufre también ser sometido a reglas; las reglas y limitaciones de este órgano no pueden dictarse ni derogarse sino por él mismo; como representante del Poder mientras aquéllas no sean derogadas tiene que obedecerlas, porque forman parte de la Convención federal fundamento de la nación; el Congreso federal y las Legislaturas de los Estados, órgano constituido para sustituir al plebiscito tienen la facultad de reformar los preceptos constitucionales, modificarlos o suprimirlos.

De acuerdo con lo anterior, el maestro don Emilio Rabasa reconoce que el poder reformador, que es diferente al proceso de reformas y al titular de dicho poder, se ejerce por una *cooperación que se ideó para sustituir al plebiscito*, o sea, a la idea de don Guillermo Prieto que fue tomada en cuenta por la comisión y que ésta plasmó en el proyecto de artículo que fue aprobado en 1856, que es similar al actual artículo 135.

El maestro *Felipe Tena Ramírez*<sup>30</sup> sostiene que existe una separación en el tiempo entre el Poder Constituyente y los poderes constituidos, puesto que el primero al dictar la Constitución desaparecen e inician los poderes constituidos, además de que el primero sólo otorga facultades pero nunca las ejerce y los segundos las ejercitan sin otorgárselas así mismos.

29. RABASA Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, México, Porrúa, 1998, pp. 223 y 234-237.

30. TENA RAMÍREZ Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 2001, pp. 45-46.

"En efecto, el artículo 135 establece un órgano, integrado por la asociación del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados, capaz de alterar la Constitución, mediante adiciones y reformas a la misma...

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

Sin embargo, al parecer el maestro Tena no distingue entre la función y el titular de la función, pues el segundo al ser una combinación de órganos constituidos válidamente puede ejercer una función especial, sin que ello signifique que la naturaleza jurídica de los órganos constituidos cambie.

Otras de las tesis es la que, en un voto de *minoría formularon* algunos ministros de la Suprema Corte de Justicia respecto del amparo Camacho, en el que sostienen que "por su naturaleza jurídica, el órgano reformador es un *órgano intermedio* entre el Constituyente Originario y las autoridades constituidas, dentro de los límites impuestos a su actuación por el Texto Fundamenta"<sup>31</sup>

Al sostener esta tesis, nos preguntamos: ¿Qué principios animan su actuación y funcionamiento y los antecedentes históricos nos permiten llegar a tal conclusión? ¿Todo lo actuado por el supuesto órgano intermedio que ha sido con base en sus reglas generales de actuación con algunas excepciones, es nulo?

El maestro don *Elisur Arteaga Nava* sostiene en su Tratado de Derecho Constitucional que "no existe fundamento constitucional para suponer que la combinación de poderes prevista en el Art. 135 sea un órgano como lo ha supuesto algunos estudiosos...". Esta tesis es la que es más acorde a los antecedentes históricos, a la práctica constitucional y al mismo texto del artículo 135 constitucional.

#### 1.4. Coordinación de poderes que tienen una función especial: Reformar la Constitución

Como se ha demostrado, de los antecedentes constitucionales se desprende que la intención de nuestros constituyentes fue crear un procedimiento de reformas a la Constitución en el que intervinieran el Con

greso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en un acto de *colaboración*, no dar origen a un órgano especial, por lo que es válida la observación del maestro don Elisur Arteaga.

Se ha argumentado que para demostrar la existencia de un órgano especial tenemos que atender a su organización y sus funciones. Sin embargo, la colaboración entre diversos órganos no necesariamente implica su fusión en uno nuevo, ni el ejercicio de una función necesariamente determina la naturaleza del órgano en mención.

Por ejemplo, cuando en términos del artículo 73, fracción III, el Congreso tiene facultad para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, interviene el Congreso de la Unión, el presidente de la República y las Legislaturas de los Estados ¿existe un órgano especial o una colaboración?; cuando el Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción V tiene facultad para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación y en el caso de que sean trasladados a otro lugar, de acuerdo con el artículo 44 el Distrito Federal se erigirá en el estado del Valle de México ¿al tratarse de una función reformadora de la Constitución, el Congreso de la Unión se convierte en un órgano distinto?

Como se aprecia, en el primer caso existe una colaboración de poderes ejerciendo una función especial y en el segundo existe un poder constituido con una función especial. También se puede demostrar que la función no determina la naturaleza del órgano: cuando el presidente de la República emite una ley en uso de facultades extraordinarias no se convierte en órgano legislativo, sólo ejerce una función legislativa; cuando la Suprema Corte de Justicia emite su reglamento no se convierte en órgano legislativo, sólo ejerce una función legislativa; cuando el Senado aprueba una propuesta de ministro de la Suprema Corte de Justicia, no se convierte en órgano ejecutivo, sólo ejerce una función ejecutiva, es decir, un órgano constituido que ejerce una función especial.

Lo mismo sucede con el procedimiento de reformas a la Constitución, una combinación de órganos constituidos ejercen funciones especiales, la de reformar la Constitución. Puesto que es la combinación de órganos que tienen la función de reformar la Constitución y no un ente especial con normas propias, éstos deben atender a su manera general de actuar, salvo texto en contrario.

Una *reforma constitucional* es un acto legislativo que derivó de la actuación del Congreso de la

Unión y la mayoría de las Legislaturas de los Estados, como órganos constituidos en forma coordinada por medio del *proceso de reformas constitucionales*.

Para que se constituya un nuevo órgano especial es necesario un texto expreso, lo cual no existe y además nuestra historia constitucional no nos permite sostener tal afirmación. Pero si se sostuviera la existencia de un órgano especial, para actuar necesitaría sus reglas especiales, sin embargo no existe texto expreso que disponga quien puede iniciar una reforma constitucional, que la actuación del Congreso de la Unión es en forma conjunta y no sucesiva y coordinada, que la actuación del Congreso y de las legislaturas sea en forma conjunta y simultánea, no habría órgano facultado para publicarla.

#### 1.4.1. Inconveniente lógico

Se ha argumentado que los órganos son instrumentos diseñados para realizar determinada función,<sup>32</sup> de esta forma a cada función corresponde un órgano diferente. Si esto es así, los órganos<sup>33</sup> constituidos que realizan la función de expedir la legislación ordinaria no pueden realizar la función de reformar la Constitución. Para ello es necesario un órgano diferente al que se le han dado diversos nombres de los cuales el más usual es el de Poder Constituyente Permanente.

#### 1.4.2. Inconveniente político

Además del inconveniente lógico se esgrime el inconveniente político: si los órganos constituidos adicionan o reforman la Constitución ésta dejaría de ser la ley suprema, pues podría reformarse por los mismos órganos que constituye y regula. Por lo anterior, aparentemente es necesario un nuevo órgano diferente a los órganos constituidos.

Para determinar si los órganos constituidos (que intervienen en el proceso de reforma constitucional pero cuya función ordinaria es legislar) pueden o no reformar la Constitución es necesario distinguir el órgano de su función. Si bien a partir de Aristóteles<sup>34</sup> el órgano es definido a partir de la función que cumple es necesario advertir que ésta existe independientemente del órgano y lo que es más: esta función puede ser realizada por órganos diferentes o incluso por la cooperación de varios órganos. En el Derecho Constitucional mexicano hay varios ejemplos de lo anterior. No hace falta advertir que de la colaboración entre varios órganos no se deriva la creación o existencia de un órgano nuevo.

La supremacía constitucional está en relación directa con la imposibilidad de que la Constitución sea modificada por los órganos constituidos. Bryce<sup>35</sup> enseña que ambas características son las de una Constitución flexible.

La relación entre ambas características se debe a lo siguiente: si los órganos legislativos pudiesen tocar la Constitución ésta se vería reducida a la jerarquía de las leyes ordinarias, dejaría de ser rígida para convertirse en flexible.

Si observamos nuestro sistema constitucional, los órganos encargados de la función legislativa ordinaria por sí solos no reforman la constitución. Es decir: ni el Congreso federal (legislador ordinario) ni las legislaturas de los estados (legislador ordinario) por sí solos reforman la Constitución, es la colaboración de esos órganos. Consecuentemente, como los órganos constituidos encargados de la función legislativa ordinaria no reforman la Constitución, no es necesario acudir a la ficción jurídica de considerarlos como un órgano diferente llamado Poder Constituyente Permanente.

De acuerdo con lo anterior, podemos concluir que del artículo 135 no se puede derivar un órgano especial distinto al Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, puesto que fue en 1856 cuando se crea este mecanismo de reformas a la constitución y

32. Entendemos la función, siguiendo a don Gabino Fraga, como a la forma de la actividad del Estado. Tradicionalmente las funciones se clasifican en legislativa, ejecutiva y judicial. La reforma constitucional siguiente al maestro Elisur Arteaga no es más que un procedimiento legislativo reforzado y por ello es especie del género función legislativa; la diferencia específica, importantísima por cierto, se encuentra en el producto de ambos procedimientos <sup>33</sup> leyes ordinarias y reforma constitucional.

33. En sentido jurídico órgano es la persona o conjunto de personas que actúan en representación de una organización o persona jurídica en un ámbito de competencia determinado. En este caso los órganos que son objeto de estudio tienen su competencia establecida en la Constitución y actúan manifestando la voluntad del Estado mexicano.

34. "Todo instrumento y toda parte del cuerpo tiene un fin propio o sea una acción específica propia... Como la hoz ha sido hecha para segar (pero no la siega para la hoz), de manera que el segar es función específica, de igual modo el cuerpo está hecho para el alma y las partes del cuerpo tiene, cada una y por naturaleza su función propia" *De partibus animalium* I, 5, 645, b, 12.

35. Nos referimos por supuesto a su clásica obra "*Constituciones flexibles y Constituciones Rígidas* " en donde apunta: "El punto esencial es éste: en Estados que tienen constituciones del tipo más modernas, las leyes principales y fundamentales denominadas Constitución, poseen una jerarquía superior a las leyes ordinarias y no son modificables por la autoridad legislativa ordinaria."



La función *legislativa* tiene diversos titulares a los que se les ha conferido en forma preferente a unos sin excluir a los demás; en el primer caso se encuentran el Congreso de la Unión.

fue voluntad de esos constituyentes el que existiera una colaboración entre órganos constituidos no un órgano especial, además de que las reglas de actuación de esos órganos constituidos se aplican a dicha combinación de órganos.

II. Para la Constitución son aplicables los principios que se siguen en la elaboración de leyes secundarias con algunas excepciones

Para estar en condiciones de concluir que los principios que se siguen en la elaboración de las leyes son aplicables, con ciertas excepciones, a los procedimientos de reformas a la Constitución es menester explicar brevemente los presupuestos doctrinales de los que partimos.

Todos los principios que derivan de nuestra Constitución inciden en las instituciones que aquélla establece y *la función legislativa no es la excepción*, consecuentemente hay que tomarlos en cuenta para dar soluciones a los nuevos planteamientos que se presentan en nuestro sistema constitucional.

En este sentido, la función *legislativa* tiene diversos titulares a los que se les ha conferido en forma preferente a unos sin excluir a los demás; en el primer caso se encuentran el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del

Distrito Federal y en el segundo, el presidente de la República, la Suprema Corte de Justicia, el Consejo de la Judicatura Federal, los gobernadores, el Tribunal Superior de Justicia local, el jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, entre otros.

Esta función legislativa tiene diversas *manifestaciones*: reformas constitucionales, leyes, reglamentos y cualquier otro acto que sea general y abstracto.

Asimismo, esta función *se ejerce* por lo general mediante el proceso legislativo, que "es, en parte, una forma del proceso cognoscitivo; mediante él se busca el conocimiento de una materia para normarla..."<sup>36</sup>

Por ello, debemos distinguir, entre un proceso legislativo genérico y sus diversas especies: proceso legislativo de reformas constitucionales, proceso legislativo federal, de los estados y del Distrito Federal.

De acuerdo con el objeto de este *proceso legislativo genérico*, las normas que lo regulan fueron creadas para evitar precipitaciones en el conocimiento y la regulación de una materia, sistematizar el conocimiento, estudio, discusión y votación de las iniciativas que se presentan ante el órgano legislativo, entendido como titular preferente de una parte de la función legislativa. Todo lo anterior tiende a evitar que existan *actos viciados* que puedan perjudicar a los particulares o a las autoridades.

Que en algunas ocasiones una especie de proceso legislativo sea más complejo que otro, se debe a

la importancia del resultado final, un acto legislativo: reforma constitucional, leyes, decretos, etcetera.

En el caso de una reforma constitucional, existe un procedimiento legislativo reforzado distinto a la elaboración de las leyes federales, o sea, que es necesario el voto afirmativo de las dos terceras partes de los legisladores presentes en cada cámara y el de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, pero eso no implica que exista un nuevo órgano con reglas especiales, sino que a pesar de estas cualidades especiales, tanto el primero como las segundas deben regirse en todo lo demás por su forma ordinaria de actuación: iniciativa, discusión sucesiva de las cámaras del Congreso, publicación, etcetera. Se necesitaría texto expreso para sostener lo contrario.

Una *reforma constitucional* es un acto legislativo que derivó de la actuación del Congreso de la Unión y la mayoría de las Legislaturas de los Estados, como órganos constituidos en forma coordinada por medio del *proceso de reformas constitucionales*, Por actuar como órganos constituidos y no como un órgano especial con reglas excepcionales, aquéllos se deben regir por su forma normal de actuación, salvo texto expreso en contrario.

En este sentido, existe una función legislativa, ejecutiva y judicial que es atribuida en forma preferente a cada uno de los tres poderes sin excluir de su ejercicio a los otros<sup>37</sup> y es necesario distinguirla de su titular.

El hecho de que exista un procedimiento diferente y reforzado para reformar nuestra Constitución, que ésta establezca un proceso elaborado y minucioso para la formación de las *leyes*, que establezca quien debe iniciar y en qué condiciones, es para dar seguridad jurídica, que las autoridades se apeguen al imperativo constitucional, eliminar al máximo la posibilidad de vicios y que la norma sea adecuada.

De acuerdo con lo anterior, podrían existir vicios con relación a la iniciativa, la exclusividad de la Cámara de Diputados respecto de algunas materias, al trabajo de las comisiones y el que se desarrolla en el Pleno, el cómputo que debe hacer el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente de los votos de las Legislaturas de los Estados, la declaración de

haber sido aprobada por la mayoría de éstas, la publicación, las erratas, el inicio de vigencia, entre otras.

Cuando Carré de Melberg escribe acerca de las etapas por las cuales pasarán *toda ley* para originarse menciona que:

"En sentido amplio todas estas operaciones pueden considerarse como formando parte de la vía legislativa; son factores de la legislación, elementos del procedimiento legislativo, por cuanto que *el concurso de cada una de ellas y su reunión total son indispensables para que una prescripción o disposición sea erigida en ley y pueda producir sus efectos legislativos*"<sup>38</sup>

Lo anterior también es válido en lo que se refiere al proceso legislativo que se sigue con relación a las reformas constitucionales, de acuerdo con los siguientes antecedentes:

#### *Constitución de 1824*

En la Constitución de 1824:<sup>39</sup>

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

#### *Leyes Constitucionales de 1836*

En 1836:<sup>40</sup>

"Art. 2 de la Séptima Ley. En las variaciones que pasado ese periodo (6 años) se intenten hacer en ellos, se observarán indispensablemente los requisitos prevenidos en el artículo 12, párrafo 10 de la segunda ley constitucional, en el artículo 26, párrafos 1º y 3º, en los 28, 29 y 38 de la tercera ley constitucional, y en el 17, párrafo 2º de la cuarta". *Proyecto de 1840*

En el proyecto de reformas de 1840:<sup>41</sup>

37. Por ejemplo, el Congreso de la Unión legisla en forma preferente sin excluir a los otros; así, el presidente emite leyes en uso de facultades extraordinarias y reglamentos y la Suprema Corte de Justicia emite su reglamento interior. El presidente realiza actos ejecutivos en forma preferente sin excluir a los otros; así el Congreso de la Unión ejerce su presupuesto y la Suprema Corte nombra a su presidente. La Suprema Corte de Justicia juzga en forma preferente sin excluir a los demás; así, el Senado puede destituir e inhabilitar cuando se erige en jurado de sentencia y el presidente juzga mediante los tribunales que dependen de él.

38. CARRE DE MALBERG R., *Teoría General del Estado*, México, FCE, 2000, p. 354.

39. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México /808-1999*, México, Porrúa, 1999, p. 193. Art. 170 de la Constitución de 1824.

40. *Ibidem*, pp. 244-245. Artículo 2 de la Séptima ley de la Constitución de 1836.

41. *Ibidem*, p. 285. Art. 163 del Proyecto de 1840.

"Art. 163. Para reformar la Constitución, se observarán además de los requisitos establecidos en este título, las formalidades prescritas para la formación de las leyes".

#### *Proyecto de 1842*

En el proyecto de 1842<sup>42</sup> se estableció *expresamente* que para reformar el Acta Constitutiva y estas constituciones, se debían observar *entre otras cosas, los requisitos prevenidos para la formación de las leyes,*

"Art. 163. Para reformar la Constitución, se observarán además de los requisitos establecidos en este título, las formalidades prescritas para la formación de las leyes".

#### *Bases Orgánicas de 1843*

En las Bases Orgánicas de 1843 se establece que "se observará todo lo prevenido respecto de las *leyes comunes, sin más diferencia que* para toda la votación, sea la que fuere, no se han de requerir ni más ni menos de dos tercios de votos en las dos cámaras.."<sup>43</sup>

#### *Acta de Reformas de 1847*

En cuanto al Acta de Reformas de 1847, a pesar de que en el artículo que regulaba esta materia no se mencionó expresamente este principio, de esto no se desprende que la voluntad era suprimirlo, por lo siguiente:

a) En el seno de la Comisión (de Constitución) y del Congreso, las opiniones se escindieron.<sup>44</sup> Por un lado, la mayoría de la Comisión propuso en su dictamen que se declarara como única Constitución legítima del país la del 24, "mientras no se publiquen todas las reformas que determine hacerle el presente Congreso"<sup>45</sup> Por otro lado, Mariano Otero, además del Acta Constitutiva y de la Constitución de 1824, proponía que se observara lo que llamó el Acta de Reformas<sup>46</sup>

b) En el Voto Particular de Mariano Otero, cuando reflexionó acerca del proceso de reformas a la Constitución mencionó lo siguiente:

"Propuestas todas estas reformas, no me queda ya que hablar al Congreso más que de una sola; de la relativa al método que deba adoptarse para proveer á la constante mejora de las instituciones... *Este último método de reforma era el establecido por la Constitución de 1824, y su conservación me parece tanto más conveniente,* cuanto que de esta manera evitamos toda contestación sobre su legitimidad..."<sup>47</sup>

c) En el proyecto de Acta de Reformas<sup>48</sup> Otero propuso "Que la Acta Constitutiva y la Constitución Federal, sancionadas en 31 de enero y 24 de octubre de 1824, forman la única Constitución Política de la República". En este sentido, el Acta fue sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente el 18 de mayo de 1847 y jurada y promulgada el 21 de mayo de ese año.

d) En este sentido, a pesar de que el artículo 28 del Acta de Reformas no mencionara expresamente el principio en cuestión, el artículo 170 de la de 1824 sí lo hacía, por lo que seguía vigente.

#### *Constitución de 1857*

En 1857 no se menciona nada al respecto<sup>49</sup>. lo mismo sucede con la de 1917<sup>50</sup>. Sin embargo, tampoco se discute ni aprueba sobre la supresión del principio, puesto que el artículo 125 del proyecto de 1856 lo establecía implícitamente al aludir a congresos ordinarios, por lo que debían regirse por las reglas generales, salvo las excepciones mencionadas en este artículo:

"Artículo 125. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Mas para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución se requiere: que un *Congreso*, por el voto nominal de dos terceras partes de sus miembros presentes, acuerde qué artículos deben reformarse; que este acuerdo se publique en los periódicos de toda la República tres meses antes de la elección del Congreso inmediato;

42. *Ibidem*.pArt.182.

43. *Ibidem*,p.435.Art.202.

44. *Ibidem*,p.440

45. *Ibidem*,p.441.

46. *Idem*.

47. *Ibidem*, p. 466.

48. Art. III.

49. Véase las sesiones de los días 18, 25 y 26 de noviembre de 1856. El artículo 125 del proyecto quedó aprobado por 67 votos contra 14 (Art. 127 de la Constitución de 1857). Véase la obra de Francisco Zarco, *Historia del Congreso Constituyente, 1856so 1857*, México, El Colegio de México, 1956.

50. Véase las sesiones de los días 21 (54 sesión ordinaria, pp.747-770) y 25 celebrada en la noche (62 sesión ordinaria pp. 959 a 970) de enero de 1917. Sin discusión y por unanimidad de 154 votos fue aprobado el artículo 133 del proyecto (actual 135). *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, Comisión Nacional para las celebraciones del sesquicentenario de la proclamación de la Independencia nacional y del cincuentenario de la Revolución mexicana, T. II, México, 1960.

que los electores al verificarla.. .Que el nuevo *Congreso* formule las reformas, y éstas se someterán al voto del pueblo en la elección inmediata.. ."<sup>51</sup>

A pesar de que este artículo fue declarado sin lugar a votar y se presentó otro que fue aprobado por 67 votos contra 14, éste también mantiene la misma razón:

"La presente Constitución puede ser adicionada o reformada; mas para que las adiciones y reformas lleguen a ser parte de la Constitución se requiere que el *Congreso* por el voto de las dos terceras parte de sus individuos, 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 computo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas"

#### *Constitución de 1917*

El mismo criterio debe aplicarse al actual artículo 135, puesto que es similar al artículo 127 de la Constitución de 1857, la de 1917 sólo reformó a la del 57 y sin discusión se aprobó por unanimidad.

ni , Principios aplicables en el procedimiento de reformas a la Constitución

En virtud de que el proceso de reformas a la Constitución se rige por los principios generales en materia legislativa, salvo ciertas particularidades, es menester enunciarlos brevemente.<sup>52</sup>

#### *II. 1. Iniciativas*

A falta de texto expreso, se debe estar a que los titulares genéricos son el presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y las diputaciones de las mismas<sup>53</sup>. Todos estos titulares go-

zan de una facultad de iniciativa amplia sobre cualquier materia, salvo texto en contrario. Asimismo, los titulares específicos deben tener el derecho o facultad expresa en la Constitución y su actuar se encuentra limitado.<sup>54</sup>

Un diputado o senador no debería presentar una iniciativa de reformas en materia de ingresos o presupuesto de egresos, pues al presidente le corresponde en forma privativa.<sup>55</sup>

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal sólo debe presentar iniciativas en materias relativas al Distrito Federal<sup>56</sup> Pero también es necesario analizar el proceso que se siga para la elaboración de la iniciativa, puesto que podría estar viciado. Por ejemplo, como en esta Asamblea.<sup>57</sup> a diferencia de los estados, existe una *Comisión de Gobierno*, la cual actúa en *periodos ordinarios* como órgano encargado de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas y en extraordinarios como si fuera una comisión o diputación permanente; el problema está en los primeros, pues por un error un proyecto de iniciativa de reforma constitucional podría presentarse ante la Comisión de Gobierno, cuando debiera presentarse ante la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa.

Sólo a la Constitución le corresponde determinar a quién compete presentar iniciativas, por lo que una norma secundaria no podría aumentar los titulares, disminuirlos o establecer tales requisitos que anule la facultad o el derecho.<sup>58</sup> Así, una Constitución local no podría facultar a un diputado local, a un gobernador, al Tribunal Superior de Justicia o a cualquier ente no autorizado por la Constitución General para presentar una iniciativa de reforma constitucional.

Asimismo, las reformas deben ser discutidas sucesivamente en ambas cámaras observándose el Reglamento de debates;<sup>59</sup> en su interpretación, reforma

51. CÁMARA DE DIPUTADOS, L LEGISLATURA, *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, México, t VIII, p. 973.

52. No es objeto de estos breves comentarios ampliar los argumentos de cada uno de los principios.

53. Art. 71 constitucional.

54. Véase a HERRERA Y LASSO Manuel, *Estudios Constitucionales*, Segunda Serie, México, Jus, 1990, p. 179.

55. Art. 74, frac. IV.

56. Art. 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso ñ).

57. Art. 31 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: "La Mesa Directiva es el órgano encargado de dirigir las funciones del Pleno de la Asamblea Legislativa durante los *periodos de sesiones*, Art. 41. "La Comisión de Gobierno es el órgano interno de gobierno permanente encargado de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la misma..."

58. Por ejemplo, el 18 de diciembre de 1924 la Liga de Empleados de Veracruz presentó una iniciativa de reforma constitucional ante la Cámara de Diputados, la cual fue turnada a las Comisiones Unidas 2a. de Puntos Constitucionales y 3a. de Trabajo y Previsión Social. A pesar de que en el dictamen que presentaron estas comisiones se establece que "Consta en el expediente que esta iniciativa aparece apoyada por las HH. Legislatura de los Estados de Zacatecas, Veracruz, Chihuahua y Sonora"; podría analizarse si realmente cumple con las normas aplicables,

59. Art. 72.

o derogación se deben observar los mismos trámites establecidos para su formación;<sup>60</sup> toda iniciativa que fuese desechada en la cámara de su origen, no podrá volverse a presentar en las sesiones del año;<sup>61</sup> éstas se pueden presentar indistintamente en cualquiera de las cámaras, salvo las que versen sobre empréstitos, contribuciones, reclutamiento de tropas que deben iniciar en la Cámara de Diputados.<sup>62</sup>

No se debería presentar una iniciativa de reforma al artículo 31, fracción IV, que establece que una de las obligaciones de los mexicanos es contribuir a los gastos públicos, ante la Cámara de Senadores, ni los senadores podrían iniciarla ante la Cámara de Diputados. Un diputado no podría presentar una iniciativa ante la Cámara de Senadores y viceversa.

### 11.2. Trabajo en comisiones y en el Pleno

En esta etapa es necesario que haya quorum al iniciar sus trabajos, previo el pase de lista; las comisiones deben verificar que la iniciativa provenga de un ente facultado para ello y pueden modificar la iniciativa que les es presentada, las votaciones deben ser las que exige la Constitución; deben respetarse las normas referentes a la elaboración y presentación del orden del día.

### 11.3. Legislaturas de los Estados

Las legislaturas de los estados tienen una doble intervención, una es potestati va y otra obligatoria. Pueden presentar iniciativas de reformas a la Constitución General y deben aprobar o rechazar el proyecto de reformas que se les presente.

Es menester que su voto aprobatorio sea el producto de la legislatura, no de su mesa directiva, un grupo de diputados o diputación permanente. En este sentido, se debe estar a su actuar común que establezcan sus constituciones estatales; sin embargo una Constitución de algún estado no podría facultar a la Diputación Permanente para emitir el voto en sustitución de la legislatura.

Debe analizarse que en el proceso que dé origen a una iniciativa de reforma constitucional o al voto que emita la legislatura se sigan los trámites que establece su Constitución, puesto que podría estar vi

ciado. Podría presentarse un proyecto de iniciativa de reformas a la Constitución General ante la legislatura por quien no tuviera facultades para hacerlo conforme a su legislación, se pudiera haber votado en una sesión en la que no se reuniera el quorum necesario, entre otros.

### 11.4. Cómputo de los votos de las Legislaturas de los Estados

Esta etapa forma parte del proceso de reformas, el cual es una de las excepciones al proceso legislativo ordinario. En esto hay que seguir al maestro Elisur Artega cuando menciona que:

*"Hasta ahora, con base en el principio de que toda autoridad actúa de buena fe, se ha partido del supuesto de que cuando el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, hacen el cómputo de los votos de las legislaturas, actúan con base en decretos que obran en su poder. Pocos han puesto en duda la validez de este axioma. Pero no sería remoto que existieran casos en que el Congreso de la Unión haya realizado el cómputo sin contar con los votos afirmativos de las Legislaturas de los Estados que son necesarios; y lo que pudiera ser más grave, que un voto negativo hubiera sido tomado como afirmativo para los efectos del cómputo.."*<sup>63</sup>

### 11.5. Publicación

Actualmente, no existe texto expreso que prohíba al presidente de la República para hacer observaciones a una reforma que le es enviada para su *publicación*. Antes sí existía<sup>64</sup> Sin embargo, de acuerdo con las excepciones que existen en este proceso (las 2/3 partes de cada una de las cámaras del Congreso y la mayoría de las Legislaturas de los Estados), el presidente se ve impedido para hacerlas, ya que no se trata de un *proyecto* como suponen los incisos a), b) y c) del artículo 72 sino de una *reforma* en sí, como lo establece el artículo 135.

Asimismo, es menester analizar cuando exista fe de erratas respecto a la publicación de las reformas constitucionales, puesto que un acto legislativo como lo es una reforma no puede ser cambiado por una

60. Art. 72, inc. f).

61. Art. 72, inc. g).

62. Art. 72 h).

63. *Op cit, Tratado de Derecho Constitucional*, volumen 3, p. 869.

64. Art. 170 y 106 de la Constitución de 1824; 12, frac. X de la Segunda Ley, 34 de la Tercera Ley y art. 15, frac. I de la Cuarta Ley.

autoridad administrativa como lo es el presidente, pues estaría suplantando la voluntad de los órganos encargados de reformarla, facultad que evidentemente no le corresponde.

#### IV . La aparente reforma al artículo 122

A pesar de que existen otras *aparentes* reformas en nuestra Constitución sólo será tomada en cuenta la que el 26 de julio de 1996, un mes antes de ser publicada en el D.O.F., los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, en la *Cámara de Diputados* y Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática en la *Cámara de Senadores*, así como el *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, Ernesto Zedillo Ponce de León, *presentaron como iniciativa conjunta*.

<sup>65</sup> "CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS. EXPOSICION DE MOTIVOS. MÉXICO D.F. 26 DE JULIO DE 1996. INICIATIVA DEL EJECUTIVO

"Ciudadanos secretarios de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión. Presentes. Los suscritos, coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, en la Cámara de Diputados; y Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática en la Cámara de Senadores, así como el *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, Ernesto Zedillo Ponce de León, sometemos a la consideración del honorable Congreso de la Unión, a través de esa Cámara de Diputados, la presente iniciativa de reformas y adiciones en materia electoral y del Distrito Federal, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del honorable Congreso de la Unión, por conducto de esta Cámara de Diputados, la presente iniciativa de:

DECRETO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS..."

A pesar de lo que ha determinado la Suprema Corte en esta materia,<sup>66</sup> la anterior se encuentra viciada, ya que una iniciativa debe ser formulada por los entes autorizados para ello, en los *términos* establecidos en la Constitución y las normas jurídicas aplicables.

A pesar de que, actualmente, no exista una norma expresa que establezca algo al respecto, la anterior afirmación es válida por lo siguiente:

1. Como se mostró anteriormente, en materia de reformas a la Constitución se deben aplicar los principios del proceso legislativo ordinario salvo texto en contrario, dentro del cual se encuentra la iniciativa legislativa.

2. La existencia de dos cámaras con funciones y estructura diferentes implica una *forma de operar y de actuar diversa*. Cuando Mariano Otero explicaba su voto particular en 1847 escribió:

"Pasando de estas dos materias a la organización de los Poderes Federales.. se presenta luego el Legislativo ejercido por un Congreso compuesto de dos Cámaras. Popular y numerosa la una, representa la población y expresa el principio democrático en toda su energía. Más reducida y más lenta la otra, tiene un doble carácter muy difícil, pues viene a llenar la urgente necesidad que tiene toda organización social de un cuerpo, depósito de sabiduría y de prudencia, que modere el ímpetu de la democracia irreflexiva, y en el incesante cambio personal de las instituciones populares, conserve la conciencia del

66. INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL. SU PRESENTACIÓN CONJUNTA POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y MIEMBROS DE AMBAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN NO PUGNA CON EL REQUISITO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 71 CONSTITUCIONAL. El citado precepto, en sus fracciones I y II, consagra la facultad de iniciativa de leyes y decretos en favor del presidente de la República, diputados y senadores del Congreso de la Unión, En consecuencia, si una iniciativa es presentada ante la Cámara de Diputados por las citadas autoridades de manera conjunta, no pugna con el requisito de legitimación para hacerlo, porque quedan colmadas las hipótesis de competencia para la iniciación de leyes y decretos, aun cuando los senadores pudieran carecer de facultades para actuar, pues no cabe duda que los restantes firmantes de la iniciativa sí la tienen, por lo que no puede existir violación procedimental en ese sentido. Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solls. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada el nueve de septiembre en curso, aprobó, con el número LXVIII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a nueve de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

67. *Op cit.*, *Leyes Fundamentales de México*, p. 453.

65. *Op cit.* Historia Legislativa y parlamentaria de la constitución.

gobierno, el recuerdo de las tradiciones, el tesoro, por decirlo así, de una política nacional..<sup>67</sup>

3. Nuestra historia constitucional no contraviene el principio en cuestión, puesto que éste no se ha abrogado y no es incompatible con las actuales normas:

a) *La Constitución de 1824 establecía que "Cualquier diputado o senador podrá hacer por escrito proposiciones, o presentar proyectos de ley o decreto en su respectiva cámara"*<sup>68</sup>

b) En las Siete Leyes de 1836 no era necesario establecer "en su respectiva cámara", pues toda ley debía iniciar en la *Cámara de Diputados*<sup>69</sup> y no se facultaba a los senadores para presentar iniciativas<sup>70</sup> Lo mismo sucede en 1842<sup>71</sup>

c) En la Constitución original de 1857 no era necesario establecer "en su respectiva cámara" puesto que existía sólo la Cámara de Diputados.

d) En 1874 cuando se restableció el Senado y en 1917 no se menciona expresamente este principio, pero esto no implica que la voluntad del legislador fuera suprimirlo, porque lo hubiera hecho notar expresamente y además, éste se respetó hasta 1996, lo cual hace presumir que se tenía implícitamente por sentado.

4. Además, existe el principio que establece que *cuando existe la misma razón debe existir la misma disposición*. Esto nos lleva a afirmar que si en 1824 existía un Congreso con dos cámaras, similar al actual, que en 1847 se restableció la Carta de 1824 con algunas reformas dentro de las cuales no se menciona nada en contrario, que en 1857 no era necesaria tal mención por ser un Congreso Unicameral, que en 1874 y 1917 no se mencionará tampoco nada en contrario y que tanto en 1824 como en 1917 se parte de los mismos supuestos, es posible afirmar que existe la misma *razón* y por tanto, debe aplicarse la misma disposición, esto es que cada diputado o senador puede presentar iniciativas pero "en su respectiva cámara"

5. Sostener lo contrario, sería suponer que como no existe un texto expreso que lo prohíba pueden presentarse iniciativas conjuntas, también lo podrían hacer los particulares, diputados locales, gobernadores, fuera de los casos establecidos en la Constitución General.

6. A pesar de que una iniciativa no vincule al órgano legislativo, una iniciativa conjunta presupone un consenso

68. Art. 41.

69. Art.25 de la Tercera Ley.

70. Art. 26 de la Tercera Ley.

71. Art. 63 y 65.

fuera del proceso legalmente establecido, que pretende dotar de seguridad jurídica, puesto que presupone una voluntad en cierto sentido acordada fuera de éste. Lo anterior nos llevaría a presumir que el proceso de reformas a la Constitución es cada vez más sólo un mero formalismo, aunado a qué cada vez son más las reformas y cada vez son menos apegadas a la técnica constitucional, lo cual se podría demostrar con un estudio de éstas.

## V . Consideraciones finales

A pesar de las limitaciones de este breve comentario, es menester hacer notar que, a pesar de que existe el principio de que todo acto de autoridad *se presume* constitucional y que, en este caso, *se presume* que una *aparente* reforma forma parte de la Constitución y no pueda ser considerada inconstitucional o anticonstitucional<sup>72</sup>, esto no implica que no se pueda cuestionar<sup>73</sup>.

La importancia de esto aumenta, puesto que la Suprema Corte ha sostenido la posibilidad de impugnar este tipo de vicios. Además, es importante no perder de vista que las *aparentes* reformas constitucionales pueden ser la base de otras normas secundarias, las cuales, siguiendo el principio *Accessorium naturam sequi congruit principalis*<sup>74</sup> y a pesar de gozar de la presunción de estar de acuerdo con la Constitución, podrían ser declaradas *aparentes* reformas las primeras e *inconstitucionales* o *anticonstitucionales* las segundas.

## Bibliografía

1. ACOSTA Romero Miguel, *Las mutaciones de los estados en la última década del siglo XX, México, Porrúa, 1993.*

72. Es preciso distinguir que una aparente reforma no puede ser declarada inconstitucional o anticonstitucionalidad, puesto que no hay una norma de jerarquía superior para llegar a tal conclusión, pero al contrario, la actuación combinada de los órganos constituidos, al tratarse de autoridades constituidas debería ser juzgada a la luz de la Constitución.

73. El primer principio fue cuestionado en el número 5 de la Revista PANDECTA de la Escuela Libre de Derecho: "La <sup>74</sup> Inconstitucionalidad del Código Civil Federal"

74. Lo accesorio sigue la naturaleza de lo principal. SOBERANIAS FERNANDEZ José Luis, *Los Principios Generales del Derecho en México, México, Miguel Angel Porrúa, p. 27.*

2. ARTEAGA, Nava Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, Volúmenes 1 al 4, México, Oxford, 1999.
3. BRYCE James, *Las Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1952.
4. CÁMARA DE DIPUTADOS, L LEGISLATURA, *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, México, t. VIII.
5. FRANK Smith, James, coordinador, *Derecho Constitucional comparado México-EU*, México, UNAM, 1990, ti.
6. CARRÉ DE MALBERG R., *Teoría General del Estado*, México, FCE, 2000.
7. HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios Constitucionales*, Segunda Serie, México, Jus, 1990..
8. IGLESIAS, José María, *Cuestiones Constitucionales*, Recopilación y estudio preliminar de Javier Moctezuma Barragán, México, UNAM, 1996.
9. RABASA, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, México, Porrúa, 1998.
10. RUIZ, Eduardo, *Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1978.
11. SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN, *Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-2000*, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, enero de 2000.
12. SOBERÁNES Fernández, José Luis, *Principios Generales del Derecho en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
13. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1999*, México, Porrúa, 1999.
14. \_\_\_\_\_, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2001.
15. ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1956.
16. \_\_\_\_\_, *Historia del Congreso Constituyente, 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1956.
17. \_\_\_\_\_, *Obras completas de Francisco*

Zarco, tomo IX, compilación y revisión de Boris Rosen Jélomer, México, Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo, A. C., 1992.

### Revistas

1. ARTEAGA Nava, Elisur, *El Amparo Camacho. La impugnación de una reforma constitucional*, en la Sección de Doctrina, de alegatos 46, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapozalco, 2000, pp. 511-542
2. PÉREZ López, Miguel, *Amparo contra el procedimiento de reformas constitucionales. Un nuevo capítulo del derecho constitucional mexicano*, Sección de Jurisprudencia, alegatos 44, Departamento de Derecho de la División de Ciencias y Humanidades, México, enero-abril 2000, pp. 209-214.
3. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución*, Serie Debates Pleno, no. 11, México 1997.

*Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución (segunda parte Serie Debates Pleno, no. 25, México 2000.*

### CD

1. CD de la SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Dirección General de Documentación y Análisis, *Historia Legislativa y Parlamentaria de la Constitución*, México, SCJN, 2000.
2. CD de la SUPREMA CORTÉ DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Dirección General de Documentación y Análisis, *IUS2002*. México, SCJN, 2002.