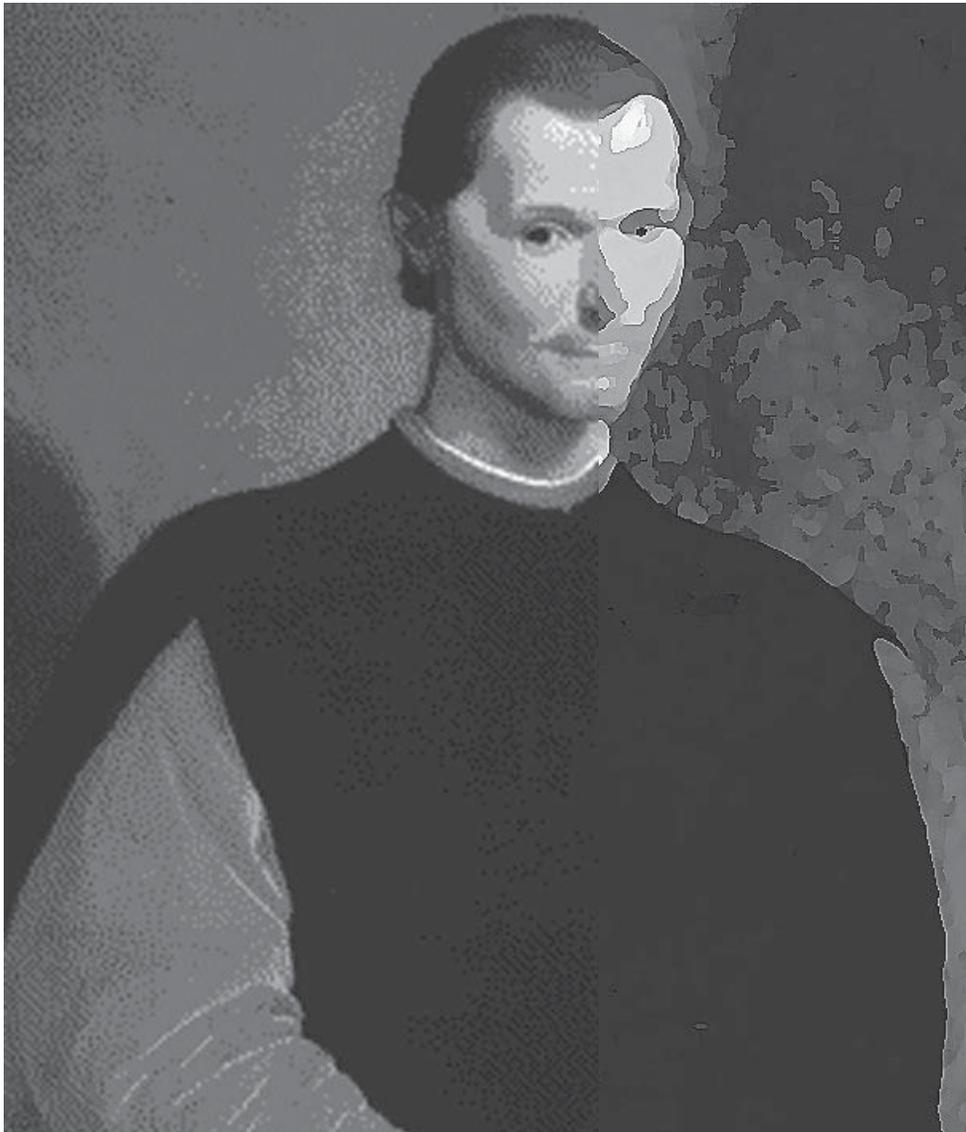


# El procedimiento de reformas a la Constitución y las decisiones político fundamentales

Dr. Luciano SILVA RAMÍREZ



### Luciano Silva Ramírez

Licenciatura con mención honorífica, Facultad de Derecho de la UNAM. Especialidad en Pedagogía. Maestría en Enseñanza Superior. Especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo. Maestría en Derecho. Doctorado en Derecho, División de Estudios de Posgrado de Derecho, Facultad de Derecho de la UNAM (Examen Doctoral, Diciembre de 1987). Estudios de Posgrado realizados en la UNAM. Profesor de la UNAM a partir de 1979. Profesor titular por Oposición de las materias Juicio de Amparo, Amparo I, II y Práctica Forense de Amparo en la Facultad de Derecho de la UNAM. Profesor adscrito al Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo en la Facultad de Derecho en la UNAM. Profesor de Carrera en la misma Facultad. Presidente del Colegio de Profesores de Garantías y Amparo de la FD/UNAM. Miembro del H. Consejo Técnico de la Facultad de Derecho de la UNAM. Ha impartido cursos de posgrado, diversas conferencias y diplomados. Autor de obras y diversos artículos. Ha colaborado en diferentes investigaciones y proyectos de leyes.

SUMARIO: Introducción. Introducción I. TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN. I.1.- ¿Qué es una constitución?. I.2.- Concepto de constitución. I.3.- Poder constituyente y poder constituido (diferencias). I.4.- Supremacía de la Constitución. 2. DIVISIÓN DE PODERES Y EL ÓRGANO LEGISLATIVO. 3. EL CONGRESO DE LA UNIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS DECISIONES FUNDAMENTALES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 3.1.- El control de la constitucionalidad en el procedimiento de reformas a la Constitución. 3.2. Legitimación del Congreso de la Unión para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad en contra del procedimiento de reformas a la Constitución.- 3.3. La consulta ciudadana.- Bibliografía.

# El procedimiento de reformas a la Constitución y las decisiones político fundamentales

Luciano SILVA RAMÍREZ

## INTRODUCCIÓN

**E**n el marco del Bicentenario de la Independencia, así como del centenario de la Revolución Mexicana, cabe hacer la reflexión sobre el papel que juega y que debe jugar en lo futuro el Congreso de la Unión, para preservar los postulados de la Revolución Mexicana de 1910, entre otros, las garantías individuales y sociales, la declaración de que el pueblo es el titular de la soberanía nacional, y que tiene el derecho de alterar o modificar su forma de gobierno, la adopción de un régimen republicano, representativo, democrático y federal, un gobierno laico, con división de poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial; la no reelección del presidente de la República, el municipio libre, como base de la división territorial y cómo base de su organización político administrativa, la separación de la Iglesia del Estado, el derecho a un trabajo digno y socialmente útil, en términos del artículo 123 constitucional, etcétera.

Para preservar dichos postulados, y lograr que la Constitución esté acorde a las nuevas condiciones políticas, sociales, económicas, culturales y hasta morales que se viven en la actualidad, el Congreso de la Unión juega un papel importantísimo. En efecto, debido a las condiciones aludidas se han dado conflictos entre los poderes públicos constituidos, los regímenes de gobierno federal y locales, en los que los actores políticos que han participado en éstos han demostrado su falta de conocimientos en la ciencia del Derecho Constitucional; pero lo más grave es que las instituciones, el órgano u órganos facultados para resolver estos conflictos han demostrado su falta de prestancia jurídica, de conocimientos para resolverlos, han sido ineficaces, se han visto rebasadas para dirimir esas controversias, para colmo de males, el órgano encargado del control de la constitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por un lado ha señalado en diversas ejecutorias que el procedimiento de reformas y adiciones a la Norma Suprema no es susceptible de control

## La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico

jurisdiccional; y por otra parte, ha establecido que las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad tampoco proceden contra ese procedimiento, y en algunos casos ha resuelto que no procede el juicio de amparo contra dicho procedimiento, en otros que sólo procede por vicios de forma; ante tal incertidumbre jurídica vemos con preocupación que el poder político a sabiendas de tales situaciones, para que no sea cuestionado su actuar, efectúa reformas a la norma fundamental alterando partes esenciales, decisiones político fundamentales, los postulados de la Revolución Mexicana de 1910, plasmados por el Constituyente originario de 1916, la esencia misma de la Constitución, amenazando con romper el orden constitucional, la estructura político jurídica del propio Estado; de ahí que el Congreso de la Unión juega un papel relevante para consolidar las decisiones político fundamentales que adoptó el Constituyente originario en su obra, la Constitución de 1917, la primera constitución social del mundo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para tal tarea es necesario contar con las reformas y adiciones jurídico constitucionales que permitan que el texto, los principios constitucionales no queden estáticos, deben ir a la vanguardia de las nuevas condiciones políticas, sociales y económicas, para que la Constitución esté acorde con la época actual; y a la vez preservar los principios constitucionales que no se pueden suprimir o desvirtuar, menos aún restringirlos, es decir, las decisiones político fundamentales aludidas con anterioridad, adoptadas por el Constituyente de Querétaro; por lo que el Congreso, en base a la facultad conferida de reformar la Constitución conforme al artículo 135 constitucional por dicho Constituyente, debe y está obligado a consolidar estas decisiones político fundamentales establecidas en la Norma Suprema, preservarlas para que sigan gozando del principio de supremacía constitucional, además como ya se dijo, ponerlas a la vanguardia de las nuevas condiciones políticas, sociales, económicas, culturales y hasta morales de la actualidad. Para tal cometido, es conveniente acudir a algunos tópicos de la Teoría de la Constitución, entre otros, lo que es la Constitución, su concepto, el principio de la supremacía constitucional, partiendo de la base de la distinción entre el Poder Constituyente y los poderes constituidos y la existencia de una Constitución rígida y escrita.

### **1. TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN**

#### **1.1. ¿Qué es una constitución?**

Al respecto, Fernando Lasalle el 13 de abril de 1862, pronunció en una conferencia titulada “¿Qué es una Constitución?”, y afirmó que una constitución es “la suma de los factores reales de poder que rigen en una comunidad, en un país”. Y con todo acierto distinguió dos Constituciones: la real, la efectiva, la cual es la representación de los factores reales del poder, y la constitución escrita, a la que le da el nombre de hoja de



Fernando Lasalle.

papel. El pensamiento de Lasalle es en parte acertado y creemos que la constitución escrita debe plasmar la constitución real, y entonces podemos hablar de la constitución del país; pero cuando las dos Constituciones corren por causas diversos, sobrevienen las crisis y nace el poder del pueblo de lograr que esas dos constituciones sigan el mismo camino y sean, como deben ser, la misma.

Por otra parte, cabe hacer mención, por ser de suma trascendencia para este estudio, de la teoría sobre la Norma Fundamental o Norma Fundante Básica, sustentada por el creador de la “Teoría Pura del Derecho”, el profesor Hans Kelsen, encontrando en dicha teoría un esfuerzo extraordinario por dar una explicación científica a lo que los juristas llaman ciencia del derecho; apoya su argumento de la Norma Fundamental en los métodos lógicos inductivo y deductivo, para demostrar la unidad e identidad de los sistemas jurídicos, cuya validez depende de esa Norma Fundante Básica; como la validez de una norma se sustenta en la validez de otra norma de ese mismo sistema, resultando esta última, de un estudio histórico retrospectivo, de la historia política jurídica de un Estado, que nos lleva a la norma primera, originaria, no derivada de ninguna otra norma, ni de un acto de aplicación de autoridad, esta Constitución antigua, que no depende de otra Constitución, que por lo general contempla las bases para ser modificada, considerando el principio de

## La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico

autoridad, será ésta la Norma Fundante Básica, la que le da validez a un sistema jurídico; esto es, una norma presupuesta, que dé fundamento de validez a ése orden jurídico, ya sea constituido por normas legisladas, o bien, consuetudinarias; o sea, un ordenamiento jurídico no encuentra su fundamento en el mandato de la autoridad, menos aún en un hecho, ni tan siquiera en la voluntad del legislador, sino que en la validez de una norma última, sobre la cual ya no existe otra superior, Norma Suprema que condiciona toda validez y unidad de un sistema jurídico; es apriori, un presupuesto, un supuesto hipotético del conocimiento jurídico. Por lo anterior, cabe distinguir que la norma fundante es el presupuesto de validez de un orden jurídico, pero no del contenido válido de ése orden jurídico, éste será derivado de los órganos autorizados por la Norma Fundamental para producir normas positivas.

Los razonamientos enunciados, revisten gran importancia, ya que nos permiten distinguir los principios de legitimidad y de efectividad, en donde el segundo restringe al primero; en efecto, una Constitución, por regla general prescribe sus propias formas de ser modificada, en ocasiones establece más formalidades para dicha modificación; empero, mientras las normas están vigentes al amparo de esa Constitución y no sean derogadas por los medios que esa misma constitución contempla, o por otra norma que al efecto se dicte de acuerdo a ése mismo sistema jurídico, aquella será legítima; por lo demás, si surge un brote revolucionario, y no fue substituida la Norma Suprema por esa revolución, los insurrectos serán condenados con la pena capital o, las penas a que hubiere lugar de acuerdo a lo prescrito por dicha Constitución, la cual se mantiene incólume, dando razón de ser al principio de efectividad.

Como ha quedado expresado, la Norma Fundante Básica, es la que da validez a un sistema jurídico, y el contenido válido de las disposiciones que constituyen ése orden jurídico positivo, es proveniente de un acto de voluntad de los órganos autorizados por la Norma Fundante para crear y aplicar normas, no obstante, dichas normas tendrán validez cuando ése orden jurídico sea eficaz<sup>1</sup>.

### **1.2. Concepto de constitución**

En torno a esta cuestión, por nuestra parte, podemos decir que la Constitución es la Norma Suprema, generalmente escrita que contiene los principios, reglas, disposiciones y decisiones político fundamentales, que rigen la organización, funcionamiento y atribuciones de los poderes públicos, organismos constitucionales autónomos, así como las relaciones de éstos con los habitantes de un Estado preservando sus derechos fundamentales llamados

---

1 KELSEN, Hans, *Teoría Pura del Derecho*. Editorial UNAM, pp. 201-217.

garantías individuales.

Del concepto anterior podemos hablar de la Constitución desde tres puntos de vista:

### **1.2.1. Amplio**

Constitución es un conjunto de disposiciones que rigen la organización y funcionamiento del Estado.

### **1.2.2. Formal**

Constitución es un conjunto de principios y disposiciones fundamentales promulgadas con cierta solemnidad y que constituyen el Ordenamiento Jurídico Supremo de un Estado.

### **1.2.3. Material**

Constitución es un conjunto de principios, reglas, disposiciones y decisiones político fundamentales que rigen la organización, atribuciones y funcionamiento de los poderes públicos constituidos, organismos constitucionales autónomos, así como las relaciones de éstos con los habitantes de un estado, preservando los derechos fundamentales de aquellos, llamados garantías individuales<sup>2</sup>.

Después de dar los conceptos, la definición de la Constitución, creemos que estamos en aptitud de explicar lo más llanamente posible, en que consiste la supremacía de la constitución, tomando como base los presupuestos de Poder Constituyente, poder constituido, así como las diferencias esenciales de estos; igualmente, distinguiendo la constitución rígida, de la flexible.

## **1.3. Poder Constituyente y poder constituido (diferencias)**

El Poder Constituyente es el que realmente expresa la voluntad de la soberanía nacional, y que lo mismo pueden encontrar su expresión en una regla de derecho, o bien mediante un brote revolucionario, verbigracia el caso nuestro con la Revolución Mexicana de 1910, que culminó con el Congreso Constituyente de Querétaro, cuya obra es la Constitución de 1917.

---

<sup>2</sup> SILVA RAMÍREZ, Luciano, *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 2ª edición, Editorial Porrúa-Facultad de Derecho de la UNAM, 2010, pp. 9 y 10.

## La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico

En la teoría, la doctrina constitucional se encuentran diferencias esenciales entre poder constituyente y poder constituido, destacando las siguientes:

- a) Por su origen
- b) Su momento de aparición
- c) Su función y duración.

**Por su origen:** El Poder Constituyente tiene origen, es producto de la voluntad de la soberanía nacional.

En cambio los poderes constituidos, tienen su origen, precisamente, porque se les da la Constitución que es obra del Poder Constituyente.

**Por su aparición:** Por el momento de aparición el poder constituyente se diferencia de los poderes constituidos porque, de lo dicho en el párrafo anterior se infiere lógicamente que el poder constituyente debe ser como causa de la Constitución que da origen a los poderes constituidos, anterior a ellos, y estos, como efectos de dicha Constitución, posteriores al poder que creó ésta.

**Por su función y duración:** Tenemos que el Poder Constituyente, crea, plasma un documento que contiene las normas, las decisiones político fundamentales que han de regir a un pueblo; en cambio la función del poder constituido es la de gobernar. De ahí que la vida del poder constituyente sea efímera, puesto que una vez agotada su función de constituir desaparecerá; en tanto que la vida de los poderes constituidos es permanente, puesto que permanente es la función de gobernar<sup>3</sup>.

### Constitución rígida y flexible

En torno a esta cuestión, tenemos que el concepto de Constitución rígida se opone al de flexible. Constitución rígida es la que no puede ser reformada por el legislador ordinario (poder constituido). Por lo contrario, la flexible si puede ser reformada por el legislador ordinario; incluso, la Constitución rígida requiere de un procedimiento complicado, sumamente dificultado para su enmienda, verbigracia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como se acredita de su artículo 135<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> SILVA RAMÍREZ, Luciano, *op. cit.* pp. 10 y 11.

<sup>4</sup> “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

La Constitución rígida es por lo general escrita; como dice el maestro Felipe Tena Ramírez “la voluntad del Constituyente se externa por escrito en un documento único y solemne”<sup>5</sup>.

#### 1.4. Supremacía de la Constitución

“De lo anterior, desprendemos que las distinciones anotadas respecto al poder constituyente, poder constituido, la existencia de una constitución rígida y escrita, carecerían de objeto si los poderes constituidos no estuvieran obligados a ajustar su estructuración y funcionamiento a las reglas constitucionales que les dieron vida, por eso a la Constitución se le califica de Ley Suprema; en los Estados Unidos, país de constitución rígida y escrita, corroboran lo anteriormente expresado, las posturas sostenidas por Alejandro Hamilton (El Federalista), y el Ministro John Marshall (Presidente de la Suprema Corte) en el caso *Marbury vs Madison*; ya que dicho magistrado, en el caso citado, respecto al juicio planteado por el juez perjudicado (*Marbury*) vs el Secretario de Estado en ese entonces (*Madison*), suscitado con motivo de nombramientos de jueces efectuado por el presidente Adams y anulado por su sucesor Jefferson -por no haber sido notificados-, resolvió el asunto apoyándose en la *Judiciary Act* de 1789, aduciendo entre otras cuestiones que los poderes de la legislatura son definitivos y limitados, y para que estos límites no sean confundidos u olvidados, la Constitución es escrita. ¿Porqué estos poderes serían limitados, y por qué estos límites serían consignados en un escrito, si pudieran ser, en todo momento traspasados por aquellos mismos, que se ha tenido la intención de contener?... ciertamente, todos aquellos que han elaborado las Constituciones escritas, las contemplaron como formando la ley fundamental y suprema de la nación y, consecuentemente, la teoría de cada uno en tal gobierno debe ser que una ley, de la legislatura repugnante a la constitución es nula”.<sup>6</sup>

En esencia, el principio de la Supremacía de la Constitución estriba en que ninguna ley, tratado internacional, reglamento, cualquier disposición de carácter general o acto de autoridad, está sobre la Constitución, porque esta es la Ley Suprema, la Ley de Leyes.

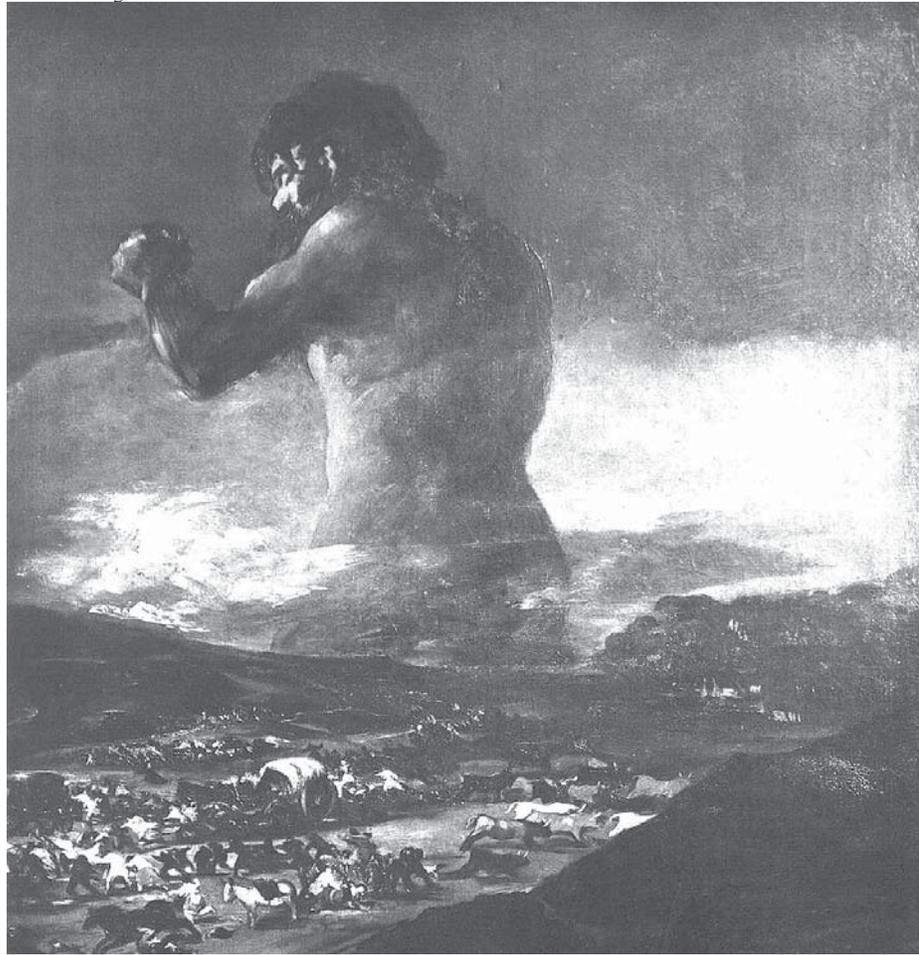
Aquí en México el fundamento de la Supremacía Constitucional, en nuestro sistema de derecho, lo encontramos en el artículo 133 de la Constitución General de la República y que a la letra establece:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebran por el Presidente de la República, con aprobación del senado, serán la Ley reformas.”

5 TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México. p. 13.

6 VELASCO R., Gustavo, *Traducción del Federalista*. México, 1943. p. 15.

La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio.  
Pensamiento social y jurídico



Francisco Goya  
y Lucientes: El  
Gigante, 1809.

Suprema de toda la Unión...<sup>7</sup>

A simple vista, podríamos pensar que el fundamente de dicha supremacía no existe en este precepto, ya que aparentemente las leyes expedidas por el Congreso de la Unión (leyes federales) y los tratados que celebre el Presidente de la República, conjuntamente con la Constitución, serán la Ley Suprema de toda la unión. Sin embargo, analizando detenidamente el artículo a estudio, encontramos que esto no es así, porque en él se da la subordinación, tanto de las leyes que emanan del Congreso General, así como los tratados que celebre el Presidente de la República con aprobación del Senado, toda vez que dichas leyes y tratados deben de estar de acuerdo con nuestra Norma Fundamental; de tal suerte, que siempre prevalecerá ésta, sobre cualquier norma general, tratado internacional o acto de los poderes públicos constituidos, organismos constitucionales autónomos; consecuentemente, si una ley, tratado internacional o acto de cualquier autoridad fueran en contra de la Constitución, por no ajustarse a ésta, serían nulos.

---

<sup>7</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es dable mencionar que carecería de objeto una Constitución escrita, rígida, suprema, con todo un catálogo de derechos fundamentales en su parte dogmática, con las disposiciones que rigen la organización, atribuciones y funcionamiento de los poderes públicos, de los organismos constitucionales autónomos, si no existieran los mecanismos de control de la constitucionalidad del poder, así como los órganos facultados para conocer de dichos mecanismos para limitar el poder, para que éste sea en consonancia con la Constitución, si el poder, su ejercicio, es acorde con la Constitución la manifestación de éste será válida, si no es conforme a la Constitución debe declararse inválido por inconstitucional; de ahí, que el Congreso de la Unión juega un papel crucial para tal fin, para que los demás poderes constituidos actúen de acuerdo a la organización, atribuciones y funcionamiento que les delimita la Constitución, para ello debe consolidar, efectuar el reforzamiento de las decisiones político fundamentales plasmadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, haciendo prevalecer el principio de la supremacía de la Constitución, precisamente a través del principio de rigidez constitucional, instrumento de control que se encuentra en la propia Norma Fundamental, en el que el Constituyente originario le otorgó al Congreso la facultad de efectuar reformas a la Carta Federal mediante el procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional, manteniendo acorde con la época actual el texto constitucional, pero a la vez consolidando, manteniendo incólumes las decisiones político fundamentales plasmadas por el Constituyente, en su obra la Constitución de 1917.

## **2. DIVISIÓN DE PODERES Y EL ÓRGANO LEGISLATIVO**

La teoría de separación de poderes tiene su aparición real en las constituciones liberales, influenciadas por la revolución francesa de 1789; aunque es de hacer mención que ya desde la antigüedad fue advertida por Aristóteles, Polibio, Cicerón y otros; durante la edad media, en nuestra opinión, no se dio esta separación orgánica, inclusive escritores de esa época, destacando Maquiavelo, justifican el poder absoluto de un solo individuo, lo que impide naturalmente la división aludida; cabe indicar que esta teoría de la separación de poderes, alcanza relevancia con el inglés John Locke que hace la separación única y exclusivamente de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Es con Montesquieu cuando esta teoría alcanza su plena vigencia, y en nuestra opinión, no se trata de una “división del poder”, más bien se trata de una colaboración, o en su caso de la distribución de funciones para el ejercicio del poder<sup>8</sup>; esta doctrina tuvo su origen histórico político, dándose su aparición en vísperas de la gran revolución democrática,

8 SILVA RAMÍREZ, Luciano, *op. cit.*, p. 33.

La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio.  
Pensamiento social y jurídico



Nicolás  
Maquiavelo.

en una época en que el pueblo comenzaba a atacar el poder ilimitado del monarca, y los súbditos reclamaban una participación más intensa en la legislación; sin embargo, como opina Kelsen (opinión que acogemos) había que dividir el poder del Estado -que constituye una unidad esencial- con el fin de que el monarca ejerciera por lo menos una parte del mismo, con la mayor ilimitación posible y constituyendo de este modo el contrapeso de los demás poderes<sup>9</sup>. Esta situación, en nuestro concepto desde sus orígenes la previó Montesquieu, su pensamiento nunca fue el de que los poderes deberían de estar plenamente separados, ya que la idea era, evitar que el ejercicio de la potestad del Estado dependiera de la voluntad de un sólo hombre o de una sola asamblea; lo que no pudo prever Montesquieu, fue lo que anotó Kelsen, es decir, que en la actualidad un sólo hombre, ya no el monarca, sino el titular del Estado (ejecutivo federal en regímenes presidencialistas), ejerce ilimitadamente el ejercicio de dicho poder, precisamente, mediante la función ejecutiva o administrativa, que ha visto ampliada su actividad realizando atribuciones que formalmente corresponderían a las funciones legislativa y judicial.

Haciendo hincapié que no se deben confundir las actividades desempeñadas por los órganos que constituyen los poderes políticos, con los atributos que caracterizan a estos

---

<sup>9</sup> KELSEN, Hans, *op. cit.*, pp. 200, 201.

últimos ya que la voluntad del Estado es única, como aduce Fischbach, el poder del Estado debe ser, como la voluntad subjetiva de la persona aislada, uno e indivisible, con la pérdida de la unidad de voluntad se pierde también el carácter de ésta; una división de poder del Estado entre diversos elementos componentes de su voluntad es, por tanto jurídicamente imposible. Por consiguiente, en el Estado unitario y en el federal no está dividido el poder del Estado mismo, sino que meramente se practica una delimitación de las zonas de actividad que competen a cada uno de los dos sujetos estatales<sup>10</sup>. De tal suerte, que esa voluntad se ejerce mediante tres grandes funciones, investidas de ciertos requisitos para que puedan cumplir con su cometido y es precisamente, el carácter político, el que les permite llevar a cabo su actividad en forma imperativa, que se impone sobre aquellos grupos u organismos que se encuentran en el seno del Estado, pero esa voluntad se exterioriza mediante órganos, de acuerdo a la competencia que les asigna la ley; en nuestro país el fundamento de la división de funciones, para el ejercicio del poder del Estado, lo tenemos en la Constitución en su artículo 49, que expresa:

“Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo...”<sup>11</sup>.

Para Hauriou, refiriéndose a la división de poderes, el pensamiento de Montesquieu ha sido interpretado erróneamente, incurriéndose en vicios en la organización constitucional; de tal forma, que muchos estudiosos buscando la salida más fácil han negado la existencia o utilidad del principio de la separación de poderes; otros, han confundido los poderes públicos, ya con las funciones, ya con los órganos, y han tratado de sustituir la separación de poderes, por la de las funciones de los órganos; así, estima que Montesquieu entendió el principio de la separación de poderes en un sentido flexible, que entraña la colaboración de los mismos poderes, en el cumplimiento de las mismas funciones; sin embargo, expresa que existe un contrasentido que en los Estados Unidos de América, se haya dado al principio de la separación un significado rígido, adaptando a cada poder una función, con la única facultad de limitar o moderar a los demás poderes en ciertas ocasiones, pero excluyendo toda colaboración entre ellos; -agregando respecto la concepción flexible de la separación de poderes- que mediante ella, se realiza un sistema ligado y equilibrado de poderes, cuyo juego constituye para el gobierno del Estado, una vida anterior, permanente y continuada, al mismo tiempo que una garantía de libertad; no obstante, reconoce que entre el equilibrio del Poder Ejecutivo y el Legislativo unas veces ha dominado el primero y otras el segundo. Asimismo, el profesor francés alude a la distinción de los poderes públicos y de los órganos

10 FISCHBACH, O. D.G., *Teoría General del Estado*. Editorial Nacional. 3ª Edición. pp. 141, 142.

11 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

gubernamentales, siendo en sí mismos los poderes públicos voluntades gubernamentales, que necesariamente han de estar servidos por órganos encargados de elaborar o de ejecutar estas voluntades. Existen estrechas relaciones entre los poderes públicos y sus órganos, y sin embargo, no se debe confundir unos con otros, porque en varios casos la voluntad del poder público es una síntesis de la pluralidad de órganos para un mismo poder público. De este modo, el llamado Poder Legislativo tiene por órganos dos cámaras, cada una de las cuales manifiesta por separado su voluntad sobre los proyectos de ley, y una ley no puede ser votada sin el procedimiento que exige que la voluntad de una de las cámaras se sume a la voluntad compuesta del Poder Legislativo; más aún, en nuestro sistema jurídico constitucional el Congreso, además de las atribuciones conferidas en la Carta Federal, es el facultado para reformar la Constitución conforme al procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional.

### **3. EL CONGRESO DE LA UNIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS DECISIONES FUNDAMENTALES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Para el control de la Constitucionalidad del Poder Político, para que su ejercicio sea en consonancia con la Constitución, como ya se ha dicho, es necesario consolidar, reforzar las decisiones político fundamentales plasmadas por el Poder Constituyente en su obra la Constitución de 1917; para tal fin es conveniente recordar que uno de los aspectos trascendentales de la teoría de la Constitución de Carl Schmitt es el principio de inviolabilidad de la Norma Suprema, que excluye, deja afuera el procedimiento de reformas a las decisiones político fundamentales, ya que si no fuera así implicaría un atentado contra la Constitución, iría contra su esencia, dando margen al quebrantamiento de la estructura político jurídica del Estado, al desquiciamiento del orden jurídico, el Derecho habrá cedido ante la fuerza de los hechos. Haciendo énfasis que las decisiones político fundamentales que han de regir a un pueblo sólo corresponden al Constituyente, quien las plasma en su obra, la Constitución, en tanto que la función de los poderes constituidos producto de la Constitución obra del Constituyente, es la de gobernar de acuerdo a la organización, atribuciones, funcionamiento y ámbito competencial delimitados por el Poder Constituyente en la Constitución.

No obstante lo anterior, es de hacer notar que el texto, los principios constitucionales no pueden ser estáticos, deben ir a la vanguardia de las nuevas condiciones políticas, sociales y económicas, para que la Constitución esté acorde con la época actual; sin embargo, hay principios constitucionales que no se pueden suprimir o desvirtuar, es decir, las decisiones políticas fundamentales que adoptó el Constituyente de Querétaro,

verbigracia los derechos fundamentales del hombre, ampliados, sistematizados, con un sentido eminentemente social y elevados a rango constitucional, gozando del principio de la supremacía constitucional; asimismo, las declaraciones de que el pueblo mexicano es el titular de la soberanía nacional, declaración que entraña la idea de independencia; de que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio del pueblo; la relativa que el pueblo tiene derecho de alterar o modificar su forma de gobierno. También comprenden, la adopción del sistema republicano, representativo, democrático y federal, con división de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial; la no reelección del titular del poder ejecutivo federal; del gobierno laico y el municipio libre como base de la división territorial y de su organización política administrativa; por lo que el Congreso, en base a la facultad conferida por el Constituyente originario de reformar la Constitución conforme al artículo 135 constitucional, debe y está obligado a consolidar las decisiones político fundamentales establecidas en la Norma Suprema, preservarlas para que sigan gozando del principio de supremacía constitucional, además, ponerlas a la vanguardia de las nuevas condiciones políticas, sociales, económicas, culturales y hasta morales de la actualidad; lo que se lograra, entre otras cuestiones, con las propuestas siguientes:

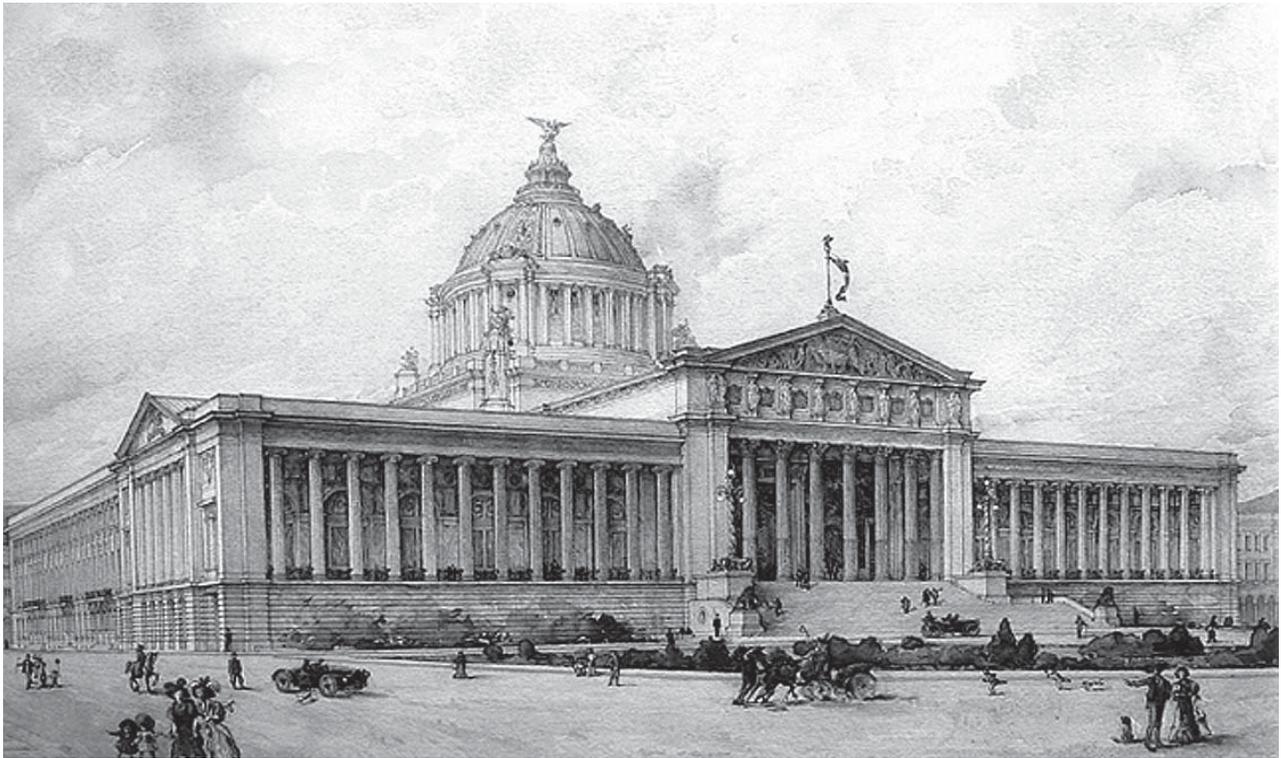
### **3.1 El control de la constitucionalidad en el procedimiento de reformas a la Constitución**

Es urgente que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados reformen el texto constitucional para que expresamente se establezca en la propia Norma de Normas que partes de ésta pueden ser modificadas y cuáles no, como acontece en la Constitución Federal de Alemania, la cual en su artículo 79 contempla tal cuestión, como se corrobora de la lectura de dicho numeral, al indicar:

“Artículo 79 [Reforma de la Ley Fundamental]

- (1) La Ley Fundamental sólo puede ser reformada por una ley que expresamente modifique o complemente su texto. En el caso de tratados internacionales que tengan por objeto un acuerdo de paz, la preparación de un acuerdo de paz o la abolición de un régimen de ocupación o que estén destinados a la defensa de la República Federal, será suficiente, para aclarar que las disposiciones de la presente Ley Fundamental no se oponen a la conclusión y a la entrada en vigor de tales tratados, incluir en el texto de la Ley Fundamental un agregado que se limite a dicha aclaración.
- (2) Una ley de este carácter requiere la aprobación de una mayoría de dos tercios de los miembros del *Bundestag* y de dos tercios de los votos del Bundesrat.
- (3) No está permitida ninguna modificación de la presente Ley Fundamental que afecte la organización de la Federación en Länder, o el principio de la participación

# La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico



Proyecto de palacio legislativo de Emile Bénard.

de los *Länder* en la legislación, o los principios enunciados en los artículos 1<sup>12</sup> y 20<sup>13</sup>.”

La Constitución aludida, señala que no está permitida la modificación de la Ley Fundamental tratándose de los derechos humanos, los derechos fundamentales del hombre, así como su forma de gobierno federal, democrático y social, la declaración de que todo poder del Estado dimana del pueblo, la división de poderes, etcétera; decisiones fundamentales que también contempla nuestra Carta Magna, verbigracia en el Título 12 “*Artículo 1 [Protección de la dignidad humana, vinculación del poder estatal a los derechos fundamentales]*

(1) La dignidad humana es intangible. Respetarla y protegerla es obligación de todo poder público.  
(2) El pueblo alemán, por ello, reconoce los derechos humanos inviolables e inalienables como fundamento de toda comunidad humana, de la paz y de la justicia en el mundo.  
(3) Los siguientes derechos fundamentales vinculan a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial como derecho directamente aplicable.”

13 “*Artículo 20 [Fundamentos del orden estatal, derecho de resistencia]*

(1) La República Federal de Alemania es un Estado federal democrático y social.  
(2) Todo poder del Estado emana del pueblo. Este poder es ejercido por el pueblo mediante elecciones y votaciones y por intermedio de órganos especiales de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.  
(3) El poder legislativo está sometido al orden constitucional; los poderes ejecutivo y judicial, a la ley y al Derecho.

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

Primero, Capítulo I, De las Garantías Individuales, artículos 1 al 29; en el artículo 39, en donde se da la declaración de que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste; la adopción de un sistema republicano, representativo, democrático, federal, constituido en una Federación en el numeral 40; la división de poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en el artículo 49, etcétera. Sin embargo, en nuestra Ley Suprema no se menciona que partes de esta no pueden ser modificadas, ni cuales sí, como acontece en aquella, por lo que es urgente la reforma aludida.

Asimismo, es de hacer notar que en nuestro país se ha creado toda una teoría del amparo contra leyes y recientemente de las controversias constitucionales, así como de las acciones de inconstitucionalidad contra normas generales contrarias a la Constitución; pero respecto de ordenamientos secundarios, expedidos por el legislador ordinario, así como otras normas de carácter general como tratados internacionales y reglamentos; sin embargo se ha omitido un estudio, una teoría sobre la preservación de la Constitución en si misma considerada, su defensa directa o inmediata, ya que no existe el medio y quien salvaguardará a la Norma de Normas respecto de reformas y adiciones contrarias a la misma; las cuales en muchas de las ocasiones surgen al calor de las campañas políticas de los que a la postre ejercerán el poder y que se refieren a cuestiones, programas, que no deben elevarse a rango constitucional, y que una vez terminado su mandato, su sexenio aquellos son echados por la borda, o bien son letra muerta en la Constitución; más grave aún, cuando las enmiendas aludidas atentan partes esenciales de la Constitución, alterando su esencia misma, verbigracia vulnerando los derechos públicos subjetivos de los gobernados, cuando a su parte dogmática se le han adicionado situaciones que no son decisiones fundamentales de la Nación, sino meros programas de gobierno para justificar al grupo en el poder; o cuando se efectúan reformas sin ajustarse a lo dispuesto por el artículo 135 constitucional, pero lo más preocupante es que en los últimos años, el poder político a sabiendas de que no existe un control de la constitucionalidad en el procedimiento de reformas a la Constitución, para que no sea cuestionado su actuar, de manera arbitraria efectúa reformas a la Carta Fundamental, afectando en la mayoría de los casos, decisiones político fundamentales que atentan el propio texto constitucional, su esencia misma; además, ante esto no existe control de la constitucionalidad alguno; situación que si opera en otros países, como la acción de inconstitucionalidad popular de Colombia contemplada en el artículo 241 de la Constitución de aquel país que expresa:

“Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin cumplirá las siguientes funciones:

## La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico

1. Decidir sobre demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.
2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.”<sup>14</sup>

El Congreso de la Unión debe reformar el texto constitucional para que expresamente se dé el control de la constitucionalidad en el procedimiento de reformas a la Constitución; en efecto, estimamos sería saludable que mediante la acción de inconstitucionalidad pudieran impugnarse las reformas a la Constitución, atendiendo, entre otros argumentos, al criterio reciente de que en el artículo 135 constitucional no existe el denominado Poder Constituyente Permanente, u órgano reformador de la Constitución, ya que en dicho precepto sólo se contemplan poderes constituidos, que debe ajustarse al procedimiento de reformas a la Constitución a que alude el citado 135 constitucional; porque la amarga experiencia de los últimos años ha demostrado que las reformas al Código Supremo han sido desafortunadas, ello nos han alejado de un Estado de Derecho que deseamos, nos ha postrado en una grave crisis de estructura, con la consecuente carencia no tan sólo de satisfactores materiales, por la lacerante recesión económica que padece el pueblo mexicano, sino algo quizás más grave, falta de valores morales, una descomposición en todas las capas de la sociedad, que amenaza con estallidos sociales de irremediables consecuencias; lo que hace urgente poner al día mecanismos de control de la constitucionalidad del poder político como la acción de inconstitucionalidad aludida mediante la reforma constitucional que efectúe el Congreso de acuerdo al procedimiento señalado en el artículo 135 constitucional.

### **3.2 Legitimación del Congreso de la Unión para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad en contra de procedimiento de reformas a la Constitución**

Las acciones de inconstitucionalidad surgen como novedad en las reformas constitucionales de 31 de diciembre de 1994, correspondiendo al Pleno de la Corte el conocer de tal acción en única instancia, en su competencia político judicial constitucional; dichas acciones tienen como finalidad el analizar la posible contradicción entre una norma de carácter general con la Constitución Federal, un control abstracto de normas contrarias a la Norma Suprema; por lo que respecta al tema que nos ocupa resulta por demás interesante plantear de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de reformas a la Constitución, legitimando al Congreso de la Unión para que pueda ejercitarla, respecto de reformas y adiciones a la Carta Federal; máxime, que se ha establecido el control

---

14 Constitución Política de Colombia

jurisdiccional a las reformas a las Constituciones Locales a través de dicha acción, como lo corrobora la jurisprudencia siguiente:

**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE PARA IMPUGNAR CONSTITUCIONES LOCALES, AL SER ÉSTAS, NORMAS DE CARÁCTER GENERAL Y ESTAR SUBORDINADAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** De lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el único órgano judicial competente para conocer de las acciones de **inconstitucionalidad** con el objeto de resolver la posible contradicción entre normas de carácter general expedidas, entre otros, por los órganos legislativos estatales, y la Constitución Federal. Ahora bien, de lo anterior no se advierte que el Órgano Reformador de la Constitución haya excluido de este medio de control constitucional a las normas que conforman una Constitución Local, ni tampoco se desprende que exista razón alguna para hacerlo así; antes bien, en el precepto constitucional en cita se establece que la **acción de inconstitucionalidad** procede contra normas generales, comprendiéndose dentro de dicha expresión a todas las disposiciones de carácter general y abstracto, provenientes de órganos legislativos. Además, estimar que las **Constituciones** de los Estados de la República no pueden ser analizadas por esta vía, implicaría que estos ordenamientos **locales** pudieran escapar del control abstracto de su subordinación con respecto a la Constitución Federal, lo cual es inadmisibles, pues conforme al contenido de los artículos 40, 41 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento es la Ley Suprema de toda la Unión y si bien los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, sus **Constituciones** “en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”. Por tanto, si el Poder Reformador de la Constitución estableció la **acción de inconstitucionalidad** como medio de control abstracto, con el objeto de analizar la regularidad de las normas generales subordinadas al Pacto Federal, y entre éstas se encuentran expresamente las **Constituciones Locales**, es claro que sí procede la vía de referencia.”<sup>15</sup>

En este supuesto, la tercera parte de los miembros del Congreso de la Unión estarán legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad, así como la tercera parte de las legislaturas.

Lo que es congruente si consideramos que el Congreso es el legitimado para reformar la Carta Fundamental, por lo que también es congruente que las minorías parlamentarias, como parte de aquel, puedan ejercitar las acciones de inconstitucionalidad en contra del procedimiento de reformas a la Constitución, cuando éstas afecten las decisiones político

15 Semanario Judicial y su Gaceta. Novena Época. Tomo XIII, marzo 2001, p. 447. Acción de inconstitucionalidad 9/2001, tesis P.J./16/2001.

# La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico



Cámara de Diputados en la calle de Donceles.

fundamentales del Constituyente originario.

Igualmente, estimamos sería saludable que mediante el juicio de amparo, institución querida, arraigada en nuestro pueblo, de gran tradición jurídica, auténtica acción popular por sus principios rectores, reestructurando obviamente la Constitución, la ley de la materia, incluso la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal para tal efecto, pudieran impugnarse las reformas a la Constitución, por vicios de forma en dicho procedimiento, cuando se violen garantías individuales de los gobernados.

### **3.3 La consulta ciudadana**

Así también, para dar paso a un genuino sistema democrático están las instituciones de la democracia directa; entre ellas encontramos el plebiscito, que es una modalidad de la consulta ciudadana para la toma de una decisión política; el referéndum, que también es modalidad de la consulta ciudadana, para el efecto ratificar o no el contenido de una reforma constitucional y la iniciativa popular, en virtud de la cual cualquier ciudadano puede ingresar al ámbito del Congreso una iniciativa de ley sobre algún tema que considere

necesario para el bien de la República, debiéndosele dar el trámite correspondiente.

Las instituciones de la democracia directa, que en opinión de algunos tratadistas lo son de la democracia semidirecta, o participativa, significan el necesario complemento de la democracia representativa, son el componente de la legitimación democrática de orden jurídico del que el pueblo es destinatario.

Las instituciones propuestas podrían incluirse en los artículos 39 y 135 constitucionales, adicionándoles en el sentido de que “El pueblo tiene derecho a participar en la construcción del orden jurídico nacional por medio del plebiscito, del referéndum y la iniciativa popular”. Ello podría hacerse respondiendo al interés de avanzar políticamente, teniendo en cuenta otras Constituciones del mundo, por ejemplo en la de Francia de 1958, en cuyo artículo 3 establece que: “La soberanía nacional reside en el pueblo, que la ejerce por conducto de sus representantes y por medio del referéndum. Ningún sector del pueblo ni ningún individuo podrá arrogarse su ejercicio”<sup>16</sup>.

Por lo hasta aquí expuesto, es indudable que a través de las propuestas a que se hace mérito, el Congreso de la Unión juega un papel trascendental para el reforzamiento de las decisiones político fundamentales adoptadas por el Poder Constituyente en la Constitución, toda vez que es el facultado por aquel para reformar la Norma Suprema con la participación de las legislaturas de los Estados en términos del artículo 135 constitucional

## BIBLIOGRAFÍA

FISCHBACH, O. D.G., *Teoría General del Estado*. Editorial Nacional. 3ª Edición, México.

KELSEN, Hans, *Teoría Pura del Derecho*. Editorial Porrúa, México, 2007.

SILVA RAMÍREZ, Luciano, *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 2ª edición, Editorial Porrúa-Facultad de Derecho de la UNAM, 2010.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 2009.

VELASCO R., Gustavo, *Traducción del Federalista*. México, 1943.

16 Constitución de Francia de 1958.

La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio.  
Pensamiento social y jurídico

**LEGISLACIÓN**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de Colombia

Constitución Federal Alemana

Constitución de Francia de 1958.

**OTRAS FUENTES**

Semanario Judicial y su Gaceta. Novena Época. Tomo XIII, marzo 2001.