

Artículo 135

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

La Constitución de Cádiz de 1812 dispuso en su Artículo 375 que hasta pasados ocho días después de hallarse puesta en práctica la Constitución en todas sus partes, no se podría proponer alteración, adición ni reforma en ninguno de sus artículos. Para hacer cualquier alteración, adición o reforma en la Constitución, era necesario que la diputación que hubiera de decretarla definitivamente, estuviere autorizada con Poderes especiales para ese objeto.

Toda proposición de reforma en algún artículo de la Constitución debía hacerse por escrito, y ser apoyada y firmada por al menos veinte diputados. Dicha proposición de reforma se leería por tres veces, con el intervalo de seis días entre una a otra lectura; y después de la tercera se deliberaría si habría lugar a admitirla a discusión. Si fuere admitida, se procedería bajo las mismas formalidades y trámites que se prescribían para la formación de las leyes, después de los cuales se propondría a la votación si había lugar a tratarse de nuevo en la siguiente diputación general; y para que así quedase declarado, debían convenir las dos terceras partes de los votos.

La diputación general siguiente, previas las mismas formalidades en todas sus partes, podía declarar en cualquiera de los dos años de sus sesiones, conviniendo en ello las dos terceras partes de votos, que había lugar al otorgamiento de Poderes especiales para hacer la reforma. Hecha esta declaración, se publicaría y comunicaría a todas las provincias; y según el tiempo en que se hubiere hecho, determinarían las Cortes si había de ser la diputación próximamente inmediata o la siguiente a ésta, la que habría de traer los Poderes especiales.

Los Poderes especiales serían otorgados por las juntas electorales de provincia, añadiendo a los Poderes ordinarios la cláusula siguiente:

135

Sumario

Artículo 135

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	721
Texto constitucional vigente.	727
Comentario	
Miguel Carbonell	
y Eduardo Ferrer Mac-Gregor	
Introducción	728
El procedimiento de reforma	
en México.	729
Las cuestiones discutidas: rigidez	
y participación popular.	732
La participación popular.	736
El control de las reformas.	738
Las reformas constitucionales	
en los últimos años.	754
Bibliografía	757
Trayectoria constitucional	759

Asimismo les otorgan poder especial para hacer en la Constitución la reforma de que trata el decreto de las Cortes, cuyo tenor es el siguiente (aquí el decreto literal.) Todo con arreglo a lo prevenido por la misma Constitución. Y se obligan a reconocer y tener por constitucional lo que en su virtud establecieren.

La reforma propuesta se discutiría de nuevo; y si fuere aprobada por las dos terceras partes de diputados, pasaría a ser Ley Constitucional, y como tal se publicaría en las Cortes.

Finalmente, conforme al artículo 384 una diputación presentaría el decreto de reforma al rey, para que le hiciera publicar y circular a todas las autoridades y pueblos de la Monarquía.

En la constitución de Apatzingán de 1814 el artículo 237 disponía que entretanto la representación nacional no fuere convocada, y siéndolo, no dictare y sancionare la Constitución permanente de la nación, se observaría inviolablemente el tenor de la Constitución de Apatzingán, y no podría proponerse alteración, adición ni supresión de ninguno de los artículos, en que consiste esencialmente la forma de gobierno que prescribe. Cualquier ciudadano tendría derecho para reclamar las infracciones que notare.

Adoptada la República Federal, el artículo 35 del Acta Constitutiva de la Federación de 1824 dispuso que el Acta sólo podría modificarse en el tiempo y términos que prescribiera la Constitución general, misma que en sus artículos 166 al 171 estableció el mecanismo de reforma a la Constitución.

Las Legislaturas de los estados podían hacer observaciones, según les pareciere conveniente, sobre determinados artículos de la Constitución y del Acta Constitutiva; pero el Congreso general no las podía tomar en consideración sino precisamente el año de 1830. El Congreso en ese año se limitaría a calificar las observaciones que merecieran sujetarse a la deliberación del Congreso siguiente, y esta declaración se comunicaría al presidente, quien la publicaría y circularía sin poder hacer observaciones.

El Congreso siguiente en el primer año de sus sesiones ordinarias se ocuparía de las observaciones sujetas a su deliberación, para hacer las reformas que creyera convenientes. Las reformas o adiciones que se propusieran en los años siguientes al de treinta, se tomarían en consideración por el Congreso en el segundo año de cada bienio, y si se calificaren necesarias, se publicaría esta resolución para que el Congreso siguiente se ocupase de ellas.

Para reformar o adicionar la Constitución federal de 1824 o el Acta Constitutiva, se debían observar además, todos los requisitos prevenidos para la formación de las leyes, a excepción del derecho de hacer observaciones concedido al presidente en el artículo 106 constitucional.

Eran irreformables los artículos de la Constitución federal y del Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la Nación Mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los Poderes Supremos de la Federación y de los Estados.

En la República Central, dentro de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 el artículo 12, fracción X, de la Segunda Ley Constitucional daba una importante inter-

vención al Supremo Poder Conservador en el proceso de reforma constitucional pues le correspondía dar o negar la sanción a las reformas de Constitución que acordare el Congreso, previas las iniciativas, y en el modo y forma que establecía la ley constitucional respectiva.

Por su parte, los artículos 26, 28, 29 y 38 de la Tercera Ley Constitucional; establecían que correspondía la iniciativa de las leyes:

- I. Al supremo Poder Ejecutivo y a los diputados, en todas materias.
- II. A la Suprema Corte de Justicia, en lo relativo a la administración de su ramo.
- III. A las juntas departamentales en las relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.

El Supremo Poder Ejecutivo y la Alta Corte de Justicia podían, cada uno en su línea, iniciar leyes declaratorias de otras leyes, y los diputados podían hacer la misma iniciativa, si se reuniesen quince para proponerla.

Cuando el supremo Poder Ejecutivo o los diputados iniciaren leyes sobre materias en que la Suprema Corte de Justicia y juntas departamentales tenían derecho de iniciativa, se oiría el dictamen respectivo de aquella y de la mayoría de éstas, antes de tomar en consideración la iniciativa. No podían dejarse de tomar en consideración las iniciativas de los Poderes Ejecutivo y Judicial, ni aquellas en que conviniera la mayor parte de las juntas departamentales. Las demás se tomarían o no en consideración según lo calificase la Cámara, oído el dictamen de una Comisión de nueve diputados, que elegiría en su totalidad cada año, y se denominaría de peticiones.

Cabe destacar que cualquier ciudadano particular podía dirigir sus proyectos ya sea en derecho a algún diputado para que los hiciera suyos si quisiera, o a los ayuntamientos de las capitales, quienes, si los calificaren de útiles, los pasarían con su calificación a la respectiva junta departamental, y si ésta los aprobara, los elevaría a iniciativa.

El artículo 17, fracción II, de la Cuarta Ley Constitucional incluye como atribuciones del presidente de la República la de iniciar todas las leyes y decretos que estime convenientes, de acuerdo con el Consejo, para el buen gobierno de la nación.

Los artículos 1º a 3º de la Séptima Ley Constitucional establecieron que en seis años, contados desde la publicación de la Constitución, no se podría hacer alteración de ninguno de sus artículos. En las variaciones que pasado este periodo se intentasen hacer en ellos, se observarían necesariamente 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 Ley Constitucional.

En las iniciativas de modificación, lo mismo que en las de todas las otras leyes, podía la Cámara de Diputados no sólo alterar la redacción, sino aun añadir y modificar, para darle perfección al proyecto de reforma.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 se dispuso que en cualquier tiempo podrían hacerse alteraciones o reformas a las Bases. En las leyes que

se dieran sobre esta materia, se observaría todo lo prevenido respecto de las leyes comunes, sin más diferencia que para toda votación, sea la que fuere, no se habría de requerir ni más ni menos de dos tercios de votos en las dos cámaras. El Ejecutivo tendrá en estos casos la facultad XX del artículo 87, referida a la facultad del presidente para hacer dentro de treinta días observaciones con audiencia del Consejo a los proyectos aprobados por las cámaras, suspendiendo su publicación. Este término comenzaría a contarse desde el mismo día en que los reciba. Si el proyecto aprobado fuera reproducido, el gobierno podía suspenderlo con audiencia del Consejo, hasta el inmediato periodo de sesiones, en que corresponda que las cámaras puedan ocuparse del asunto, dándoles aviso de esta resolución dentro de igual término. Si era reproducido por los mismos dos tercios de ambas cámaras, el gobierno lo publicaría. Cuando los treinta días señalados concluyesen estando ya cerradas las sesiones del Congreso, dirigiría el gobierno a la diputación permanente las observaciones que hiciera, o el aviso que debe dar. Pasado el referido término sin practicar nada de lo prevenido, se tendría por acordada la sanción, y la ley o decreto se publicaría sin demora.

En el voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, sostenía:

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 a la constante mejora de las instituciones. En este punto nadie duda que la bondad de un Código fundamental consiste esencialmente en que *él sea el mejor posible para las circunstancias en que se da*, y en que contenga además los medios más adecuados para el adelanto de la sociedad y la consiguiente perfección de sus instituciones. La dificultad del problema consiste en conciliar el respeto que se debe a esas instituciones con la posibilidad de hacer de una manera legítima los cambios necesarios que indique la experiencia; y porque esto sólo se consigue con distinguir en ellas lo fundamental de lo secundario, entiendo que toda regla general es mala. Declarar, como lo hicieron las Bases Orgánicas, que toda la Constitución puede reformarse cualquier día, si es cosa sin peligro hablándose de una Constitución tan sólida como la de la Inglaterra, sería proclamar entre nosotros que el país debe permanecer eternamente inconstituido, que la mudanza de los primeros principios de la sociedad debe ser la materia de discusión y el trabajo constante de los mexicanos; y con este supuesto la paz es imposible. Sujetar, por otro extremo, el menos importante y más minucioso pormenor a las mismas dificultades de un principio capital, es embarazar la reforma hasta el extremo de que sea de temerse que el obstáculo se allane con la destrucción. Guiado por estas observaciones, yo *distingo en la Constitución tres partes. Respecto de los principios primordiales y anteriores a la misma, como la independencia de la Nación, su forma de gobierno republicano representativo popular federal, y la consiguiente división de Poderes, principios que están identificados con la existencia misma de la Nación, no cabe reforma, y deben declararse permanentes*. Por lo que hace a los límites del Poder general y de la soberanía de los Estados, *es indudable que pueden hacerse algunas modificaciones*; pero en este evento, además del voto de los dos tercios de cada Cámara o de la sucesiva ratificación de una reforma por dos Legislaturas, exijo el consentimiento de la mayoría de éstas, con el fin de dar a las libertades locales todas las garantías imaginables. Sobre todos los otros puntos *admito las reformas, siempre que así lo acuerden los dos tercios de ambas cámaras o la*

simple mayoría de dos Congresos sucesivos; dando también a las reformas constitucionales la garantía de calma y meditación establecida para las leyes de este carácter. 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; porque en fin, si la Nación no las quiere o desea otras, siempre dejamos en manos de sus representantes el mismo poder que antes tenían para obsequiar su voluntad. No hay por qué desconfiar del porvenir: los que vengan después de nosotros no nos cederán en buenas intenciones, y bajo auspicios menos fatales y con los elementos que ya les dejamos, ellos adelantarán mucho en la perfección y consolidación de nuestras instituciones.

En el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 el artículo 27 dispuso que las leyes de que hablan los artículos 4º (ley que arregla el ejercicio de los derechos de ciudadano), 5º (ley que habría de fijar las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecería los medios de hacerlas efectivas) y 18 (leyes generales por las que se arreglarían las elecciones de diputados, senadores, presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia) del Acta Constitutiva y de Reformas, la de libertad de imprenta, la orgánica de la guardia nacional y todas las que reglamenten las disposiciones generales de la Constitución y del *acta*, son leyes constitucionales, y no pueden alterarse ni derogarse, sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión en la Cámara de su origen.

En cualquier tiempo podrían reformarse los artículos del Acta Constitutiva, de la Constitución Federal y del Acta Constitutiva y de Reformas, siempre que las reformas se acordaren por los dos tercios de ambas cámaras o por la mayoría de dos Congresos distintos e inmediatos. Las reformas que en lo sucesivo se propusieren limitando en algún punto la extensión de los Poderes de los estados necesitarían además la aprobación de la mayoría de las Legislaturas.

En el artículo 127 de la Constitución federal de 1857 se estableció que la Constitución podía ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas llegasen a ser parte de la Constitución, se requeriría que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acordare las reformas o adiciones, y que éstas fuesen aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión haría el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración, de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Durante el Segundo Imperio, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865 dispuso que sin perjuicio de regir desde luego cuanto el estatuto y sus Decretos y leyes concordantes determinan, las autoridades y funcionarios públicos deberán, dentro de un año, elevar al emperador las observaciones que su buen juicio, su anhelo por el mejor servicio y la experiencia les sugieran para que se pueda alterar el Estatuto en todo aquello que convenga al mayor bien y prosperidad del país.

Cada uno de los ministros quedaba encargado de la ejecución del estatuto en la parte que le concerniese, debiendo expedir a la mayor brevedad los reglamentos necesarios para su exacta observancia.

En el Programa del Partido Liberal Mexicano de San Luis Missouri del 1 de julio de 1906 en el punto 51 de las reformas constitucionales propuestas por el partido estaba la de que el primer Congreso Nacional que funcionara después de la caída de la dictadura, anularía todas las reformas hechas a la Constitución por el gobierno de Porfirio Díaz; reformaría la Carta Magna en cuanto fuese necesario para poner en vigor el programa y expediría las leyes que fuesen necesarias para el mismo objeto.

El texto original del artículo 135 en la Constitución de 1917 establecía:

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, acuerden 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.

La reforma más reciente a este artículo se publicó el 29 de enero de 2016 para quedar como sigue:

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, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

Artículo 135

Texto constitucional vigente

TÍTULO OCTAVO *De las Reformas de la Constitución*

135

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, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.¹

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.²

¹Párrafo reformado (se suprime la última oración, la cual se reforma y adiciona para quedar como segundo párrafo),
DOF: 21-10-1966. Reformado, DOF: 29-01-2016.

²Párrafo adicionado, DOF: 21-10-1966.

Artículo 135

Comentario por **Miguel Carbonell** y **Eduardo Ferrer Mac-Gregor**

135

Introducción

Para que dentro del funcionamiento ordinario de cualquier Estado constitucional surja la necesidad de reformar la Constitución, debe existir como premisa la consideración normativa de dicha Constitución. En otras palabras, sólo cabe reformar una Constitución que efectivamente se aplica y tiene un estatus normativo, ya que no se reforma más que aquello que se necesita cambiar porque existe la necesidad de que se aplique en un sentido distinto del actual. Si la Constitución de un Estado es meramente nominal (es decir, si no se aplica), entonces no habrá necesidad de discutir y analizar el tema de la reforma constitucional.

Como en México la Constitución durante décadas no se ha considerado como una verdadera norma jurídica, es evidente que la reforma constitucional tampoco ha podido cumplir con el papel que le corresponde en otros sistemas jurídico-políticos.

De esta forma, por muchos años en México la reforma constitucional sirvió para incorporar en el texto de la Carta Magna intereses coyunturales o, simplemente, la visión particular que cada presidente de la República ha tenido sobre las cuestiones que debe contener una Constitución.

En términos generales, en una parte de las cientos de reformas constitucionales realizadas sobre el texto de la Carta de Querétaro, resalta la pésima técnica legislativa con que se han producido. Se puede observar que, a partir de 1921, que es cuando se produce la primera reforma constitucional,³ la Constitución sufre un continuo proceso de “engorda”, que hace que muchos de sus preceptos sean verdaderos desarrollos legislativos que se han querido incorporar, sin ningún sentido, al texto constitucional (tómense por ejemplo los artículos 73, 115 y 122). El tener un texto constitucional con excesivos contenidos o con desarrollos muy concretos de ciertos temas no es algo positivo, si se entiende que la Constitución debe contener solamente la regulación “básica” de la convivencia jurídicamente organizada dentro de un Estado. La sobreabundancia de contenidos, además, provoca nuevas reformas constitucionales, pues cuanto más entra a detallar ciertos temas una Constitución tanto más se hacen necesarios cambios para corregir defectos que no se hubieran producido de contener solamente

³Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de julio de ese año y que reformó los artículos 73 fracción XXV y 14 transitorio.

las previsiones del “orden fundamental de la sociedad”, para decirlo con las palabras de Konrad Hesse.⁴

El procedimiento de reforma en México

El procedimiento para reformar la Constitución mexicana es muy parecido al que prevé la Constitución de los Estados Unidos de América (art. V),⁵ sin embargo, presenta algunas peculiaridades.

En primer término, resalta el hecho de que la Constitución dispone dos procedimientos distintos de reforma, uno que se podría llamar superagravado, que sirve solamente para modificar el capítulo territorial de la Constitución, y otro formalmente agravado pero por décadas muy flexible en la práctica, que es el que se utiliza normalmente y que sirve para cambiar las demás partes del texto constitucional.

El primer tipo de procedimiento se encuentra regulado en el artículo 73, fracción III, y el segundo en el 135.

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

1. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos;
2. Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política;
3. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva;
4. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de los siete días contados desde la fecha en que le sea pedido;
5. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras;
6. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate;

⁴Escritos de derecho constitucional, Madrid, CEC, 1992.

⁵Para un estudio del procedimiento de reforma constitucional en los Estados Unidos puede verse Sanford Levinson (ed.), *Responding to Imperfection. The Theory and Practice of Constitutional Amendment*, Princeton, Princeton University Press, 1995.

7. Si las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior (*sic*) deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados.

Por su parte, el artículo 135, que es el único que integra el Título Octavo, y que lleva por nombre “De las reformas a la Constitución”, dispone lo siguiente:

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

Ni la doctrina ni la jurisprudencia, ni mucho menos la práctica del poder reformador de la Constitución, han encontrado diferencia sustancial alguna entre los términos ‘adicionar’ y ‘reformular’ que utiliza el artículo 135. Se ha entendido, desde nuestro punto de vista correctamente, que existe un solo procedimiento y una sola vía para introducir cambios en el texto constitucional (con la salvedad, ciertamente extraordinaria, del artículo 73, fracción III, que ya se ha expuesto).

Del procedimiento que detalla el artículo transcrito hay que destacar, al menos, los siguientes aspectos:

A. El artículo no señala qué sujetos tienen la facultad de presentar iniciativas de reforma constitucional, por lo que haciendo una interpretación analógica a partir de lo que dispone el artículo 71 constitucional, se puede sostener que dichas iniciativas pueden ser presentadas al menos por los integrantes del Congreso de la Unión (diputados y senadores), legisladores en los Congresos de las entidades federativas y de la Legislatura de la Ciudad de México y el presidente de la República. Esto con independencia de que las correspondientes leyes orgánicas de los congresos puedan admitir otra forma de iniciativas, como lo puede ser la iniciativa popular.

B. Tampoco la tramitación de las iniciativas está descrita por el artículo 135, de modo que de nuevo procede una aplicación por analogía del artículo 72 constitucional. Esto significa que una iniciativa de reforma constitucional se discutirá sucesivamente en ambas cámaras del Congreso de la Unión, comenzando por la Cámara de origen, es decir, por aquella en la que la iniciativa de que se trate ha sido presentada.

C. Por el carácter rígido del texto constitucional, el artículo 135 establece que la votación necesaria para aprobar una modificación a la Carta Magna es de dos terceras partes de los individuos presentes. Esta votación calificada puede a primera vista parecer muy alta, pero en realidad no lo es tanto si consideramos que, en el límite, pudieran estar presentes en una sesión el 50 por ciento más uno de los miembros de una Cámara (que es el requisito de quórum que dispone el artículo 63 de la propia Constitución) y de ahí tendría que calcularse las dos terceras partes.

Si hiciéramos un ejercicio hipotético para el caso de la Cámara de Diputados, tendríamos que la presencia mínima para sesionar sería de 251 diputados, y si multiplicamos esa cifra por 66 por ciento (es decir, dos terceras partes), tendríamos un número de 166 diputados; es decir, en el caso límite, una reforma constitucional puede ser aprobada por 166 diputados, del total de 500 que integran la Cámara. Tomemos como ejemplo la integración de los grupos parlamentarios representados en la LXIX Legislatura de la Cámara de Diputados; el grupo más grande lo tiene el PRI con 224 diputados, le siguen el PAN con 149, el PRD con 97, el PVEM con 17, el PT con 6, Convergencia con 5 y hay dos diputados sin partido. Con esta integración, vemos lo fácil que puede ser reformar la Constitución. Por ejemplo, una iniciativa de reforma constitucional podría ser aprobada por el PRI solamente; o por el PAN con el PVEM ($149 + 17 = 166$). El mismo ejercicio se puede hacer para el caso de la Cámara de Senadores.

D. Una vez que el proyecto es aprobado por la votación calificada que se acaba de explicar en ambas cámaras, pasa a las legislaturas de los estados. En esta etapa, el artículo 135 no señala si la eventual aprobación por parte de las legislaturas locales debe ser por alguna mayoría calificada. Al no señalarlo expresamente, se podría pensar, en un primer momento, que la mayoría necesaria sería una mayoría simple, ya que la existencia de mayorías calificadas solamente puede ser expresa y nunca entendida de forma implícita (es decir, no se puede deducir la existencia de una mayoría calificada en caso de un silencio normativo). Y esto es lo que debe entenderse, a menos que alguna disposición constitucional local establezca otro tipo de mayoría (la cual, sin embargo, no podría ser superior a la que establece el artículo 135 para el Congreso de la Unión; hacerlo más exigente —por ejemplo de las cuatro quintas partes o algo por el estilo— podría ser considerado como no proporcional).

Es importante señalar que el artículo 135 dispone que la aprobación deberá ser hecha por las Legislaturas locales; esto significa que una norma local (por ejemplo, la Constitución de una entidad federativa) no podría establecer que en dicha aprobación tuviera intervención un sujeto distinto al propio Poder Legislativo local. Esto excluye la participación, por ejemplo, del gobernador del estado y excluye también la posibilidad de que tal aprobación pudiera sujetarse a referéndum. El único sujeto del ámbito local que está legitimado para intervenir en el proceso de reforma a la Constitución general de la República son los Congresos de las entidades federativas, los cuales no pueden —ni siquiera por voluntad propia— ceder dicha facultad o invitar a participar en ella a un sujeto distinto.

E. Antes del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016, por el que se declararon reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de la reforma política de la Ciudad de México, el artículo 135 establecía que la iniciativa de reforma constitucional aprobada por el Congreso de la Unión debía pasar a las legislaturas de los “Estados” para su aprobación, omitiéndose así la posibilidad de que en el procedimiento de reforma interviniera el órgano legislativo del entonces Distrito Federal, que era la Asamblea Legislativa. Esta

omisión era incomprensible y no tenía justificación alguna. Parecía un vestigio de otros tiempos, cuando a los habitantes de la capital de la República se les negaban los derechos políticos más elementales, como por ejemplo elegir al titular del Poder Ejecutivo local (hay que recordar que la primera elección de un jefe de gobierno sucedió en el Distrito Federal apenas en 1997). Afortunadamente, con la reforma constitucional aludida, la privación del derecho de participar a través de los representantes legislativos locales en el proceso de reforma constitucional fue eliminada y se dio con ello un paso más en el sentido de considerar a los habitantes de la capital como ciudadanos de pleno derecho.

Así, con la reforma de 2016 aludida, se establece en el propio artículo 135 constitucional que, en el procedimiento de reforma constitucional, se requiere la aprobación de “la mayoría de las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México” y ya no sólo de los estados.

F. Una vez que se han reunido los votos aprobatorios de las legislaturas de los estados, corresponde al Congreso de la Unión o en su caso a la Comisión Permanente hacer el recuento de los mismos y declarar que la reforma constitucional ha sido aprobada. La declaración puede hacerse tan pronto se reúna el requisito de votación establecido en el artículo 135, es decir, la mayoría de las 32 entidades de la República, entre las que se incluye desde luego la Ciudad de México. Se requiere por tanto contar con la constancia de que 17 entidades han votado a favor. Aunque las demás legislaturas locales hayan votado en contra o no se hayan pronunciado, será suficiente con el voto de los 17 que sí lo han hecho para tener por aprobada la reforma.

G. Aunque el artículo 135 ya no lo menciona, es obvio que una vez que se hace la declaración de que la reforma ha sido aprobada el Congreso de la Unión debe proceder a ordenar su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* así como también, al menos eso sería lo deseable, en los periódicos y gacetas oficiales de las entidades federativas (para lograr de esa forma un mejor conocimiento de que la reforma constitucional se ha realizado).

Las cuestiones discutidas: rigidez y participación popular

En México no se ha discutido en profundidad acerca del procedimiento para llevar a cabo las modificaciones constitucionales. Se han estudiado con profusión las reformas constitucionales concretas que se le han hecho a la Constitución, pero son relativamente escasos los trabajos académicos dedicados a analizar las cuestiones procedimentales alrededor de la reforma constitucional. Quizá hayan sido dos las cuestiones que han preocupado a algún sector de la teoría constitucional mexicana: la cuestión de la rigidez, es decir, del grado de dificultad que debe prever un texto constitucional para su propia reforma, y la cuestión de la participación popular, o sea, la discusión sobre si el pueblo debe o no participar en los procedimientos de cambio constitucional y, en caso afirmativo, de qué forma y bajo qué modalidades.

Sobre la rigidez

La rigidez de una Constitución se produce siempre que en un determinado texto constitucional existan procedimientos diferenciados para la aprobación de las leyes y para la aprobación de las reformas constitucionales.⁶

Dicha diferenciación puede hacerse de varias maneras. Se puede establecer que sea el mismo órgano el que lleve a cabo ambos tipos de reformas, pero siguiendo un procedimiento distinto, normalmente más complejo para el caso de las reformas constitucionales. En este sentido, se pueden requerir mayorías calificadas o supercalificadas para aprobar una reforma constitucional, o se puede necesitar de un procedimiento que implique un periodo más largo de tiempo; bajo sistemas parlamentarios, se puede incluso requerir que cuando se propone una reforma constitucional se disuelva el Poder Legislativo y se convoque a nuevas elecciones, de forma que sean los nuevos legisladores los que se encarguen de votar la iniciativa propuesta por la Legislatura precedente.

Otra posibilidad es que las reformas legales y las reformas constitucionales sean llevadas a cabo por órganos diferentes. Concretamente, el derecho comparado ofrece bastantes ejemplos de textos constitucionales que solamente pueden ser reformados por asambleas convocadas con ese único objeto, o bien por órganos que tienen una composición compleja, integrados por ejemplo tanto por el Poder Legislativo federal como por los Poderes Legislativos locales, por mencionar un ejemplo que puede darse en un Estado organizado federalmente.

Las Constituciones rígidas se suelen oponer para efectos pedagógicos a las Constituciones flexibles.⁷ Son flexibles aquellas Constituciones que pueden ser modificadas siguiendo el mismo procedimiento que se sigue para la aprobación o modificación de las leyes.

En un sistema constitucional que cuente con una Constitución flexible, como ha señalado Riccardo Guastini, la Constitución y la ley tienen la misma fuerza, se encuentran ubicadas en un mismo nivel jerárquico. En consecuencia, el principio que regula sus relaciones no es el de *lex superior derogat inferiori*, sino el de *lex posterior derogat priori*, la ley (la norma, mejor dicho) posterior en el tiempo deroga a la anterior. Esto significa, además, que si una ley contiene una disposición contraria a la Constitución, dicha ley se entiende no como una violación constitucional, sino como una modificación a lo dispuesto por el texto de la misma.⁸

⁶Para una aproximación general realmente brillante al tema de la rigidez puede verse Víctor Ferreres, “Una defensa de la rigidez constitucional”, en Miguel Carbonell (comp.), *Teoría constitucional y derechos fundamentales*, México, CNDH, 2003, pp. 65 y ss.

⁷Al respecto, Alessandro Pace, “Constituciones rígidas y constituciones flexibles”, en Carbonell (comp.), *op. cit.*, pp. 45 y ss.

⁸Riccardo Guastini, “La Constitución como límite a la legislación”, en Miguel Carbonell (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, 3a. ed., México, IJ-UNAM, Porrúa, 2005, pp. 235 y ss.

La distinción entre Constituciones flexibles y rígidas fue elaborada originalmente por James Bryce en una obra clásica sobre el tema.⁹ En la actualidad, dicha distinción ha perdido en buena medida su relevancia práctica, puesto que la enorme mayoría de los textos constitucionales contemporáneos son rígidos. Por ello, hoy en día se habla más de grados de rigidez, que de rigidez o flexibilidad *tout court*.¹⁰

El grado de rigidez de cada texto constitucional concreto se encuentra en relación directa con la mayor o menor dificultad que dispone ese mismo texto para su propia reforma. Con un grado máximo de rigidez se encuentran las Constituciones que no permiten cambiar ninguna de sus disposiciones; en realidad, en esos casos, se habla de “Constituciones petrificadas”, más que de Constituciones rígidas. Hay otras que no permiten la revisión de algunas de sus disposiciones, consagrando por tanto espacios intocables para la acción del poder reformador de la Constitución. En este último supuesto, se encuentra por ejemplo la Constitución italiana de 1947, que no permite la revisión de la forma republicana del Estado italiano (art. 139); también es el caso de la Constitución alemana de 1949, que no permite la reforma de la división de la Federación en estados, el principio de cooperación de los estados en la potestad legislativa o los principios de sus artículos 1º y 20 (art. 79.3).¹¹ Otras Constituciones, en fin, contienen un doble proceso de reforma: uno más complejo, normalmente reservado para las modificaciones que afecten a los derechos fundamentales y a los principios básicos de la organización estatal; y otro procedimiento que sirve para modificar las disposiciones no esenciales que se contienen en la Constitución, como es el caso de la Constitución española de 1978 (arts. 167 y 168).

Algunos autores distinguen entre una rigidez “débil” y una rigidez “fuerte”.¹² La primera se da en aquellas Constituciones que se limitan a precisar que su reforma debe hacerse o bien por un órgano especial distinto de los demás Poderes constituidos, o bien por el Poder Legislativo ordinario pero a través de un procedimiento dificultado, de modo que las leyes no pueden contrariar la Constitución bajo la pena de ser ilegítimas, es decir, inválidas. La rigidez “fuerte”, por su parte, es una cualidad de aquellas Constituciones que, además de lo anterior, establecen también un control jurisdiccional de la legislación que se encarga de verificar, llegado el caso, si una norma legislativa o infralegislativa vulnera o contraría la norma constitucional y procede a anularla si así fuera.

La Constitución mexicana de 1917 puede ser calificada como una Constitución rígida en un doble sentido. Por una parte, tiene un procedimiento de reforma, establecido en su artículo 135, diferente —más complicado— que el que se utiliza para la legislación ordinaria (tiene incluso un procedimiento súper-rígido, previsto en el artículo 73, fracción III). Por otro lado, el procedimiento de reforma es llevado a cabo por un órgano diferente al que se encarga de expedir y reformar las leyes: el poder reformador

⁹James Bryce, *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*, Madrid, CEC, 1988.

¹⁰Pedro de Vega, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 50; Riccardo Guastini, *Estudios de teoría constitucional*, 2a. ed., México, UNAM-Fontamara, 2003, p. 189.

¹¹Otro ejemplo se encuentra en el artículo 288 de la Constitución portuguesa de 1976.

¹²Riccardo Guastini, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milán, Giuffrè, 1993, pp. 73 y 74.

de la Constitución se integra no solamente por las dos cámaras del Congreso de la Unión, sino también por las Legislaturas de los estados.

Sin embargo, la rigidez constitucional, a pesar de estar recogida expresamente en el texto de la Carta Magna, no ha sido una realidad en su funcionamiento práctico. Puede decirse, de hecho, que la Constitución ha sido reformada incluso con mayor facilidad que algunas de las leyes inferiores: prácticamente ninguna ley, si es que alguna, ha sufrido tantas reformas como el texto constitucional.

La rigidez no solamente debe estar prevista en el texto de la Constitución, sino también ser observada en la práctica política de un Estado. Los gobernantes deben aprender a ver los beneficios a largo plazo de la estabilidad constitucional frente a los beneficios inmediatos que les pueda reportar una reforma a la Carta Magna. Por desgracia, en la medida en que la Constitución de 1917 ha acumulado en su texto una serie de disposiciones de detalle que no tienen nada que hacer dentro de una Carta Fundamental, y en virtud de que esas disposiciones son en buena medida reflejo de las preferencias de un determinado tipo de régimen político que actualmente ya no existe, las reformas se van a tener que seguir dando en los próximos años.

En términos generales, puede afirmarse que en México la necesidad de acudir a constantes reformas constitucionales, aparte de lo que ya se ha dicho, se debe a la falta de interpretación constitucional. Es la interpretación constitucional lo que ha permitido que por ejemplo en Estados Unidos la Constitución siga siendo un texto vivo y aplicable cotidianamente después de tener más de dos siglos de vigencia y contando con menos de 30 reformas en toda su historia. En la medida en que nuestros jueces vayan sentando criterios más sustantivos se irá reduciendo la necesidad de acudir constantemente a la reforma constitucional. Esos criterios, sin embargo, deberán estar nutridos previamente con buenos análisis teóricos y con una sólida educación jurídica, la cual a su vez estará a cargo tanto de las escuelas y facultades de derecho en general, como de las escuelas de formación judicial en particular.

Partiendo de la idea de que, en la práctica, la rigidez constitucional en México no ha existido durante décadas, algunos teóricos del derecho constitucional han propuesto crear un doble procedimiento de reforma,¹³ uno llamado “enmienda constitucional” y otro simplemente “reforma constitucional”.

El de “enmienda” se propone para ser utilizado en la modificación de preceptos constitucionales secundarios, de “naturaleza reglamentaria”. El procedimiento sería el mismo que actualmente prevé el artículo 135, pero con dos adiciones: la primera para fijar un plazo máximo en el que las Legislaturas locales se pronuncien sobre la conveniencia de las modificaciones; si transcurrido ese plazo no se han pronunciado se entiende que reprueban el proyecto. La segunda adición consistiría en que, 48 horas después de transcurrido el plazo señalado, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente tendrían que hacer una declaratoria pública diciendo si se ha aprobado o no el proyecto y, en caso afirmativo, con qué quórum.

¹³Jorge Madrazo, “Artículo 135”. en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, tomo II, 9a. ed., México, 1997, pp. 1411 y 1412.

El segundo sistema que se propone, llamado de reforma constitucional, serviría para modificar los preceptos verdaderamente importantes de la Constitución, las decisiones fundamentales del Estado. Para ser aprobadas modificaciones constitucionales mediante este sistema, el proyecto tendría que ser sometido a referéndum popular: “el pueblo, con su voto, sería quien aprobara o reprobara un proyecto de reformas a la Constitución”.¹⁴

Esta propuesta tiene algunos aciertos y algunos defectos. Para empezar se puede decir que, aunque reconoce el problema en torno a la reforma constitucional, no lo ataca directamente. El problema que pone de manifiesto la propia propuesta de Madrazo es que, por la pésima técnica legislativa empleada por el Constituyente de 1916-1917 y, sobre todo, por la labor inconsecuente del poder reformador de la Constitución, existen múltiples artículos en el texto constitucional que simplemente no tendrían que estar ahí porque son de naturaleza reglamentaria. Entonces, la solución más adecuada sería depurar del texto constitucional todas aquellas cuestiones que tendrían que estar en las leyes o incluso en los reglamentos.

Introducir dos mecanismos de reforma constitucional puede tener, sin embargo, algunos inconvenientes. Quizá uno de ellos resida en la dificultad de identificar plenamente qué preceptos serían modificados por un sistema y cuáles por el otro.

La propuesta de que participe el pueblo en los procedimientos de reforma constitucional, como se expone enseguida, parece bastante adecuada y es una aspiración que cuenta ya con bastante historia en el constitucionalismo mexicano.

La participación popular

La idea de que el pueblo tenga algo que ver en los procedimientos de reforma constitucional, como se acaba de decir, no es nueva en la historia jurídica nacional. Seguramente se trata de un mecanismo que busca disminuir la separación constante entre las élites que deciden y la mayoría del pueblo, intentando de esa manera cerrar la distancia entre la “tendencia a la minoría” y las necesidades de un régimen democrático. Una propuesta fuerte en este sentido se produjo en el Congreso Constituyente de 1856.

En la sesión del 18 de noviembre de 1856 se presentó el siguiente proyecto de artículo 125:¹⁵

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 las 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 respec-

¹⁴*Ibidem*, p. 1412.

¹⁵Los textos del artículo y de los debates que se exponen a continuación pueden ser consultados en Francisco Zarco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1957*, México, 1987.

tivos 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 votare en favor de las reformas, el Ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución.

Este precepto motivó un amplio debate en el seno del Constituyente. Algunos diputados dijeron que el procedimiento propuesto era muy lento y que se confundían la democracia pura y el sistema representativo.

La Comisión retiró el artículo y propuso uno según el cual, después del voto a favor de dos tercios de los miembros presentes del Congreso, se sometiera la reforma al voto del pueblo. También en la nueva redacción, el proyecto de artículo recibió fuertes ataques, algunos de dudoso espíritu democrático. Por ejemplo, el diputado Francisco Zarco dijo que las consultas sobre la aprobación de las reformas constitucionales, “sin hacer el menor agravio al buen sentido del pueblo, puede asegurarse que serán superiores a la inteligencia de los electores”. El diputado Moreno sostuvo que consultar al pueblo la aprobación de las reformas constitucionales es desnaturalizar el sistema representativo y añadió que “[h]ay pueblos que necesitan que a fuerza se les haga gozar de reformas útiles, que éstas se introduzcan a palos” (*sic*).

En la misma línea, el diputado Guillermo Prieto consideró que:

[p]ara desconfiar de la aptitud de todos los electores para votar sobre cuestiones constitucionales, basta ver la poca circulación de los periódicos, la escasez de libros que traten de política, la circunstancia de que a veces no circulan ni las mismas leyes, y luego las interpretaciones que en las aldeas les dan el notario, el cura y el juez de paz. En último resultado estos sabios de mala ralea, estos Sócrates cimarrones, serían los que vendrían a decidir de las reformas. ¡Triste esperanza para un país que necesita avanzar en la senda del progreso!”

Otro punto discutido fue el del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso. Guillermo Prieto dijo que tal exigencia “es establecer el predominio de una minoría tiránica”.

Finalmente, resultó aprobado el artículo con una redacción igual, en lo esencial, al que hoy se encuentra vigente como artículo 135.¹⁶

Con posterioridad, no se han producido debates serios para introducir mecanismos de participación popular en los procedimientos de reforma constitucional, pero recientemente la enorme mayoría de la doctrina se inclina por incluir el referéndum como parte de esos procedimientos.¹⁷ Dicha inclusión tendría varias ventajas: en primer

¹⁶Jorge Madrazo, a propósito del artículo originalmente presentado al Constituyente y del que finalmente fue aprobado comenta que “...en un mar de inquietudes, perspicacias y temores, fracasó la fórmula, habiéndose aprobado al final, como artículo 127, por 678 votos a favor y 14 en contra, un procedimiento que en definitiva se alejaba del modelo francés y de la apelación al pueblo, para aproximarse al sistema de la Constitución norteamericana. Si en aquél lo medular era dar satisfacción al principio teórico de la soberanía, en éste el problema que se pretendía resolver, en el marco del Estado federal, era la relación entre Estados y federación”, “Artículo 135”, *op. cit.*, p. 1404.

¹⁷Diego Valadés, *La Constitución reformada*, México, UNAM, 1987, p. 30 y Madrazo, *op. cit.*, p. 1412, entre otros.

lugar, serviría para detener el caudal de reformas irreflexivas y superficiales que con tanta frecuencia se han producido desde 1921; en segundo término, señalan algunos autores, la práctica del referéndum serviría a su vez para mejorar la conciencia y la práctica democrática de México.¹⁸

Mención aparte merece la introducción de mecanismos de participación popular vigentes a partir de la publicación del Decreto de 9 de agosto de 2012, con el que se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política, con la finalidad de regular las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional y la iniciativa legislativa ciudadana,¹⁹ reforma que si bien es susceptible de perfeccionarse, con ella se fortaleció significativamente el sistema democrático mexicano.

En el estudio sobre la pertinencia de introducir mecanismos de participación popular en los procedimientos de creación normativa (ya sea en los de reforma constitucional o en los de creación de leyes ordinarias), no debe pasarse por alto las dificultades que en México existen respecto a la representación política.²⁰ De igual modo, también debe tenerse presente que, con el crecimiento de la fuerza electoral de los partidos de oposición (como resultado del pluralismo político que estamos viviendo), no es difícil imaginar que esos mecanismos de participación popular puedan ser instrumentados por los partidos para prolongar el conflicto político, llevándolo en cierto sentido fuera de sus sedes normales.

Sobra decir que los detalles, condiciones y límites con que se habrían de celebrar los referéndums tendrían que ser previstos por una ley.

El control de las reformas

El análisis del procedimiento de reforma constitucional quedaría incompleto si no fueran estudiados los alcances y las posibilidades de someter dicho procedimiento a un control de regularidad constitucional. Como lo señala Pedro de Vega:

[...] la problemática de la reforma [...] quedaría reducida a una mera disquisición doctrinal, más propia de la metafísica política que de la teoría del Estado constitucional, si no existieran unos controles a cuyo través se asegurara efectivamente su actuación, se garantizara su procedimiento y se fijaran sus límites.²¹

¹⁸Madrazo subraya que “El referéndum vendría a ser para México una verdadera escuela de la democracia”, *ult. loc. cit.*; por su parte, Diego Valadés apunta que con la introducción de mecanismos de participación popular se vincularía a la ciudadanía con las decisiones políticas y jurídicas relevantes, lo que, a su vez, sería un elemento importante en su capacitación democrática, *ult. loc. cit.*

¹⁹*Diario Oficial de la Federación*, México, 9 de agosto de 2012.

²⁰Para una visión general sobre el tema, Miguel Carbonell (comp.), *Representación y democracia: un debate contemporáneo*, México, TEJF, 2005.

²¹De Vega, *op. cit.*, p. 296.

La exposición del tema del control de la reforma es necesaria si se toman en cuenta las tres funciones que puede desarrollar tal control: a) como instrumento garantizador de la vigencia y eficacia de la reforma constitucional; b) como sistema de garantía de cumplimiento formal de las normas que regulan su procedimiento, y c) como un medio para asegurar los límites al poder reformador.²²

En este contexto, se puede afirmar que se nos presentan dos posibilidades fundamentales: o que se admita la posibilidad de controlar el quehacer del poder reformador o que no se admita esa posibilidad y se permita que el poder reformador se convierta en un verdadero Poder constituyente, desligado de cualquier vínculo, incluso de los de carácter procedimental.

A la primera posibilidad subyace la consideración de que el poder constituyente es distinto —y superior— a los Poderes constituidos y, además, que el Poder reformador es un Poder constituido. Para la segunda opción no existen diferencias entre el Poder constituyente originario y el Poder reformador.

En México ni la doctrina ni la Suprema Corte de Justicia parecen tenerlo muy claro. Jorge Madrazo escribe lo siguiente:

[...] en relación con la posibilidad de que el Poder Judicial puede apreciar probables vicios en la tramitación de una reforma constitucional, es incontestable que en el estado actual de nuestro ordenamiento jurídico tal posibilidad es inexistente [...] Sólo una interpretación errónea e interesada podría colocar al Poder Judicial Federal, en tanto que poder constituido, por encima del poder revisor o Constituyente Permanente.²³

En contra de lo anterior, se manifiestan Ulises Schmill y Genaro Góngora Pimentel. Para el primero, “las reformas [a la Constitución] nunca [pueden] cuestionarse por los contenidos que llegare[n] a incorporar, pero *sí por los vicios formales que tuvieran*, esto es, por desconocer los procedimientos o los requisitos de integración de los órganos”.²⁴ Para Góngora Pimentel, el Juicio de Amparo es el instrumento idóneo para controlar la actividad del Poder reformador de la Constitución, el cual —según el autor— se encuentra sometido a límites solamente formales pero no materiales.²⁵

La Suprema Corte de Justicia de la Nación dedicó sus sesiones privadas del 27 y 28 de enero de 1997 y la sesión pública del 3 de febrero del mismo año a discutir la admisibilidad del Amparo en contra del procedimiento de reformas constitucionales.²⁶ La decisión de la Corte, en la resolución del Amparo en revisión 1334/1998, fue en el sentido de que, en principio, el procedimiento de reforma constitucional sí es impugnado.

²²*Ibidem*, p. 297.

²³Madrazo, “Artículo 135”, *op. cit.*, p. 1408.

²⁴Ulises Schmill, “Las competencias jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México” en *Tribunales constitucionales y defensa del orden constitucional*, México, UNAM, 1994, p. 52. (Cursivas del autor.)

²⁵“¿Puede plantearse en juicio de amparo la inconstitucionalidad del procedimiento de reforma constitucional? (El caso del señor Manuel Camacho Solís)”, *Lex. Difusión y análisis*, núm. 24, junio de 1997, pp. 5-14.

²⁶*Cfr.* el cuadernillo editado por la SCJN, *Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución*, México, 1997.

ble a través del Juicio de Amparo, por lo cual un juez de distrito no puede desechar una demanda de garantías contra ese procedimiento por notoriamente improcedente.

El juez de distrito debe entrar, si no hay otra causal de improcedencia, a estudiar el fondo del asunto.²⁷ La votación de la Corte no fue unánime y los ministros que suscribieron el voto de minoría expusieron sus dudas sobre el punto defendido por la mayoría.²⁸

De ese asunto, promovido por Manuel Camacho Solís en contra de la reforma constitucional que en materia electoral fue publicada el 22 de agosto de 1996, derivaron a la postre (ya que la intervención de la Suprema Corte se dio en dos momentos diferentes) las siguientes tesis jurisprudenciales:

REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. LA CELEBRACIÓN DE ELECCIONES AL CARGO DE JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL NO GENERA LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO, SI SUBSISTE EL IMPEDIMENTO DEL QUEJOSO PARA CONTENDER EN FUTUROS PROCESOS ELECTORALES. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el 80, ambos de la Ley de Amparo, cuando exista imposibilidad de lograr los efectos restitutorios propios de la sentencia que, eventualmente, llegara a conceder el amparo al quejoso. Ahora bien, cuando se impugna el proceso de reforma constitucional con motivo del efecto que produce su contenido, consistente en el impedimento para postularse y registrarse como candidato para contender en elecciones al cargo de jefe de Gobierno del Distrito Federal, el hecho de que, el seis de julio de mil novecientos noventa y siete, hubiesen tenido verificativo las elecciones relativas, no produce la actualización de la citada causa de improcedencia, porque como las consecuencias del proceso de reforma son la producción de un ordenamiento de carácter general, dada la incorporación, al texto de la Carta Magna, de las adiciones, supresiones y modificaciones al contenido de los artículos que son motivo de la reforma, que sólo se extingue cuando el propio órgano, conforme al procedimiento y formalidades previstas para el caso, dicte otro para derogar o modificar la norma preexistente, es de concluirse que en tanto esto no suceda, subsistirá la imposibilidad para que el quejoso pueda participar en futuras elecciones, de lo que resulta que, de llegar a otorgársele el amparo, es posible restituirle en los derechos que considera transgredidos. Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: X, Septiembre de 1999, Tesis: P. LXI/99, p. 12.

REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. EL INTERÉS JURÍDICO DERIVA DE LA AFECTACIÓN QUE PRODUCE, EN LA ESFERA DE DERECHOS DEL QUEJOSO, EL CONTENIDO DE LOS PRECEPTOS MODIFICADOS. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha determinado que cuando se impugna el proceso de reforma constitucional no es la Carta Magna, sino *los actos que integran el procedimiento legislativo que culmina con su reforma, lo que se pone en tela de juicio, por lo que pueden ser considerados como autoridades responsables quienes intervienen en dicho proceso, por emanar éste de un órgano constituido, debiendo ajustar su actuar a las formas o esencias consagradas en los ordenamientos correspondientes, conducta que puede ser controvertida mediante el juicio de amparo, por violación al*

²⁷*Ibidem*, p. 141.

²⁸*Ibidem*, pp. 143 y ss.

principio de legalidad. Asimismo, estableció que la circunstancia de que aun cuando el proceso de reforma hubiese sido elevado a la categoría de norma suprema, tal situación no podría desconocer la eficacia protectora del juicio de amparo como medio de control constitucional, puesto que de ser así no habría forma de remediar el posible incumplimiento de las formalidades consagradas en el artículo 135 de la Carta Magna ni, por ende, podría restablecerse a los agraviados en los derechos que estiman violados, con lo que se autorizaría la transgresión a derechos fundamentales sin oportunidad defensiva. En consecuencia, si bien es cierto que el contenido del dispositivo constitucional resulta inimpugnable a través de la demanda de garantías, siendo sólo atacable el proceso de reforma correspondiente, y el interés jurídico se identifica como la tutela que se regula bajo determinados preceptos legales, la cual autoriza al quejoso el ejercicio de los medios para lograr su defensa, así como la reparación del perjuicio que le irroga su desconocimiento o violación, debe concluirse que el interés jurídico para promover el juicio contra el proceso de reforma relativo debe derivar directamente de los efectos que produce la vigencia del nuevo precepto constitucional, pues son éstos los que producen un menoscabo en la esfera jurídica del gobernado. Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: X, Septiembre de 1999, Tesis: P. LXII/99, p. 11.

REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PROCEDE POR VIOLACIÓN A DERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON GARANTÍAS INDIVIDUALES. La interpretación del contenido del artículo 73, fracción VII, en relación con jurisprudencias sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lleva a determinar que, por regla general, el juicio de amparo en que se pretendan deducir derechos de naturaleza política es improcedente, siendo excepción a lo anterior la circunstancia de que el acto reclamado, además de tener una connotación de índole política, también entrañe la violación de derechos subjetivos públicos consagrados en la propia Carta Magna. Por tanto, tratándose de ordenamientos de carácter general con contenido político-electoral, incluidos los procesos de reforma a la Constitución, para la procedencia del amparo se requiere necesariamente que la litis verse sobre violación a garantías individuales, y no solamente respecto de transgresión a derechos políticos, los cuales no son reparables mediante el juicio de garantías. Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: X, Septiembre de 1999, Tesis: P. LXIII/99, p. 13.

INICIATIVA DE LEYES Y DECRETOS. SU EJERCICIO ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO, POR FORMAR PARTE DEL PROCESO LEGISLATIVO. El artículo 71 de la Constitución establece los entes políticos que cuentan con la potestad de iniciativa de leyes o decretos federales, así como la consecuencia inmediata que produce su presentación en el proceso legislativo que regula el siguiente precepto. En relación con este último, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los actos que lo integran constituyen una unidad indisoluble para efectos de su análisis por el juzgador de amparo, por lo que no pueden quedar subsistentes o insubsistentes de manera aislada, debido a que son esos actos instrumentales los que, en conjunto, otorgan vigencia a la ley, siendo que la impugnación de los posibles vicios de inconstitucionalidad es reclamable no sólo del Poder Legislativo que la expidió, sino también contra las autoridades que participaron en su promulgación, publicación y

refrendo del decreto promulgatorio respectivo. En consecuencia, debe concluirse que el ejercicio de iniciativa de leyes y decretos es susceptible de control mediante el juicio de amparo, por formar parte inicial y esencial del proceso legislativo, por cuanto a que es ahí donde se propone al órgano parlamentario su intervención a través de la predeterminación de las normas jurídicas, que pueden o no ser aprobadas. Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: X, Septiembre de 1999, Tesis: P LXIV/99, p. 8.

IMPROCEDENCIA. SU ESTUDIO OFICIOSO, EN EL RECURSO DE REVISIÓN, PUEDE HACERSE SIN EXAMINAR LA CAUSA ADVERTIDA POR EL JUZGADOR DE PRIMER GRADO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el tribunal revisor tiene plenas facultades para examinar la existencia de una causal de improcedencia diversa de la advertida por el juzgador de primer grado, inclusive en torno a un motivo diferente de los apreciados respecto de una misma hipótesis legal, toda vez que como el análisis de la procedencia del juicio de garantías es una cuestión de orden público, es susceptible de estudio en cualquier instancia. También se ha sostenido que ciertas causas de improcedencia son de estudio preferente, por los efectos que producen, y que basta el examen de una sola de ellas para resolver en el sentido de decretar el sobreseimiento en el juicio. Con base en los criterios anteriores debe concluirse que si bien, en rigor literal, el artículo 91, fracción III, de la Ley de Amparo consagra el estudio del agravio relacionado con los motivos de improcedencia en que el juzgador de primera instancia se apoyó para sobreseer, la práctica judicial ha reconocido la conveniencia de omitir su estudio al decretar el sobreseimiento por diversas razones, porque tener que abordar el examen relativo, implicaría, en muchos casos, una innecesaria dilación en la resolución del asunto, en detrimento de la garantía de prontitud en la administración de justicia que consagra el artículo 17 constitucional, pues sólo se generaría la realización de estudios para considerar ilegal el fallo recurrido, siendo que será la causa de improcedencia que determine el tribunal revisor la que, de cualquier modo, regirá el sentido de la decisión. Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: X, Septiembre de 1999, Tesis: P LXV/99, p. 7.

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, *cundo 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 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. Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: X, Septiembre de 1999, Tesis: P. LXVI/99, p. 12.

INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL. SU PRESENTACIÓN CONJUNTA POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y MIEMBROS DE AMBAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN NO VINCULA EL RESULTADO DE SU DISCUSIÓN Y VOTACIÓN NI, POR ENDE, CONSTITUYE TRANSGRESIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. El artículo 49 de la Constitución consagra el principio de división de poderes, conforme al cual las funciones de producción de normas legales, ejecución de actos políticos y administrativos y resolución de controversias, se atribuyen, respectivamente, a órganos de poder específicos y distintos entre sí, destacando que por lo que toca a la función legislativa, por regla general debe ejercerse por un órgano colegiado, admite como únicas excepciones de carácter extraordinario los casos de suspensión de garantías individuales y regulación del comercio exterior, las cuales pueden ser ejercidas por el presidente de la República. Ahora bien, si la posibilidad de deliberar y aprobar normas constituye la esencia del ejercicio de las facultades legislativas, por cuanto a que en aquéllas se centra la creación, modificación y derogación de los preceptos jurídicos que forman los ordenamientos generales de observancia obligatoria, siendo que su iniciativa por los sujetos autorizados por el artículo 71 constitucional solamente tiene un carácter propositivo, sin vinculación alguna con el resultado del debate y votación que al efecto lleven a cabo los legisladores pertenecientes a las cámaras del Congreso de la Unión, resulta claro que el ejercicio de la facultad de iniciativa, de manera conjunta, por el presidente de la República y miembros de dicho Congreso, no constituye intromisión alguna en el ámbito de atribuciones legislativas del mencionado Congreso ni, en consecuencia, constituye violación al principio de división de poderes. Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: X, Septiembre de 1999, Tesis: P. LXVII/99, p. 10.

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 Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: X, Septiembre de 1999, Tesis: P. LXVIII/99, p. 9.

INICIATIVA DE LEYES Y DECRETOS. SU NATURALEZA JURÍDICA. El examen sistemático del contenido de los artículos 71 y 72 de la Constitución, en relación con las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y del Reglamento para su Gobierno Interior, que se vinculan con el trabajo legislativo de dicho órgano, lleva a concluir que si bien es cierto que la iniciativa de leyes o decretos representa la causa eficiente que pone en marcha el mecanismo de creación de la norma general, para satisfacer y atender las necesidades que requieren cierta forma de regulación, también se observa que su presentación no vincula jurídicamente de ninguna forma el dictamen que al efecto llegue a presentar la comisión encargada de analizarla, ni mucho menos condiciona el sentido de la discusión y votación que realicen los miembros de las cámaras de origen y revisora donde se delibere sobre el proyecto de que se trate, dado que los diputados y senadores válidamente pueden resolver en sentido negativo a la proposición legislativa, mediante un dictamen adverso, o bien, una vez discutido éste y escuchadas las opiniones en favor y en contra de la iniciativa, a través de la votación que produzca el desechamiento o modificación del proyecto de ley o decreto sujeto a su consideración, pues es en estos momentos cuando se ejerce propiamente la facultad legislativa por los representantes populares, con independencia del órgano político que hubiese presentado la iniciativa que dio origen al proceso. Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: X, Septiembre de 1999, Tesis: P. LXIX/99, p. 8.

A partir de la emisión de estos criterios, la Suprema Corte parecía aceptar que los procedimientos de reforma constitucional deben respetar el contenido del artículo 135; es decir, se reconocía que el poder reformador de la Constitución es un poder constituido, subordinado en todo caso a los mandatos que —al menos por lo que respecta a los requisitos de su funcionamiento— contiene el texto constitucional. La idea de concebir al poder de reforma como un poder constituido es central para el tema del control de la propia reforma; las tesis transcritas abandonaban la peligrosa idea —defendida por un sector de la doctrina constitucional mexicana— de que el poder de reforma es un “poder constituyente” permanente, lo cual es negado por la más moderna y rigurosa teoría constitucional de nuestros días (así lo sostienen autores como Gustavo Zagrebelsky, Pedro de Vega o Martin Kriele).

La decisión de la Corte en el llamado caso “Camacho” supuso en su momento una transformación de la máxima relevancia, pues a partir de tales criterios los particulares podrían interponer Juicios de Amparo en contra de aquellos procedimientos de reforma constitucional que considerasen que no habían cumplido con los requisitos de carácter procedimental que fija el artículo 135. Quedaba por saber si, además del Amparo, procedía contra el procedimiento de reforma constitucional algún otro recurso o impugnación (como las acciones de inconstitucionalidad o las controversias constitucionales).

Los criterios emitidos en el caso “Camacho”, además, parecen adecuados, considerando que es evidente que, desde un punto de vista procedimental o formal, el control de las reformas debe hacerse por los órganos judiciales: es decir, o se admite la posibilidad del control o se corre el riesgo de caer en el caos, pues se estaría permi-

tiendo cambiar la Carta Fundamental mediante cualquier procedimiento y sin observar los requisitos que impone el artículo 135.

Los criterios tan importantes y progresistas emitidos en el caso “Camacho” sufrieron una regresión inexplicable cuando la Suprema Corte tuvo que conocer de las controversias constitucionales y de algunos Amparos promovidos contra la llamada “reforma constitucional en materia indígena”, publicada el 14 de agosto de 2001. Al resolver sobre dichas impugnaciones, en la resolución de la controversia constitucional 82/2001, la Corte emitió los siguientes criterios con carácter de jurisprudencial:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las diversas exposiciones de motivos y dictámenes relativos a las reformas a este precepto constitucional, se desprende que la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la propia Constitución, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales. De lo anterior deriva que el citado precepto constitucional no contempla dentro de los órganos, poderes o entidades que pueden ser parte dentro de una controversia constitucional, al Órgano Reformador de la Constitución previsto en el artículo 135 del mismo ordenamiento, pues no se trata de un órgano de igual naturaleza que aquellos en quienes se confían las funciones de gobierno; además de que se integra por órganos de carácter federal y locales, es a quien corresponde, en forma exclusiva, por así disponerlo la Constitución Federal, acordar las reformas y adiciones a ésta, y de ahí establecer las atribuciones y competencias de los órganos de gobierno, sin que tampoco, al referirse el citado artículo 105, fracción I, a “disposiciones generales” comprenda las normas constitucionales. Controversia constitucional 82/2001. Ayuntamiento de San Pedro 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. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: XVI, Septiembre de 2002, Tesis: P/J. 40/2002, p. 997.

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. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: XVI, Septiembre de 2002, Tesis: P. VIII/2009, p. 1097.

Las dos tesis anteriores sentaban un funesto precedente, pues no hacen sino consagrar una enorme esfera de “inmunidad del poder”, tomando prestado un concepto sobre el que ha escrito Eduardo García de Enterría. A fin de cuentas, según el criterio de la mayoría de los ministros, se reconoce que el poder reformador de la Constitución es un poder *legibus solutus*, por encima de toda regulación jurídica, incluida la Constitución.²⁹ Sobra decir lo mucho que ese concepto repugna a la lógica del Estado constitucional de derecho, puesto que anula unos de sus principios más básicos: el de supremacía constitucional. Hay que recordar que, como afirma Pedro de Vega:

[...] sólo cuando el poder de reforma se considera como un poder constituido y limitado, la estructura de la organización constitucional democrática mantiene su coherencia. Ningún poder organizado y regulado por la Constitución aparece entonces por encima de ella. Lo que permite en rigor hablar de la supremacía constitucional, y de la capacidad de la norma fundamental para controlar sus propios procesos de transformación. La Constitución se presenta como auténtica *lex superior*, y la reforma constitucional puede interpretarse como una genuina operación jurídica.³⁰

Esta misma determinación reiteró el alto tribunal en la resolución del recurso de reclamación 361/2004-PL en la controversia constitucional 104/2004, al sostener que dicho órgano jurisdiccional no tiene la facultad para declarar inválida una reforma constitucional, al estimar que el órgano de reforma de la Constitución no puede estar sujeto a ningún tipo de control. Asimismo, en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 168/2009 y su acumulada 169/2007, la Corte precisó que no es posible a través de la acción de inconstitucionalidad revisar el procedimiento de reformas a la Constitución. De dicho fallo, derivaron los siguientes criterios:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. AL NO SER LA VÍA PARA IMPUGNAR REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO TIENE COMPETENCIA PARA CONOCER DE ELLA. A través de la acción de inconstitucionalidad sólo puede plantearse la no conformidad de “normas generales” en sentido estricto, esto es, de leyes federales o locales y tratados internacionales, mas no de cualquier otro tipo de normas generales, como podrían ser los reglamentos u otra normatividad que pudiera re-

²⁹Es interesante revisar el voto particular de la minoría formada por Mariano Azuela, Sergio Salvador Aguirre y Juan Silva Meza.

³⁰De Vega, *op. cit.*, p. 238.

vestir las características de generalidad y abstracción, pues fue el propio Órgano Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el que limitó la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad a las leyes, o bien, a los tratados internacionales y, de ahí, la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su conocimiento, por lo que como parte también de un poder constituido, el Poder Judicial de la Federación únicamente puede actuar dentro de los límites y en los supuestos que el texto constitucional lo establezca, sin que pueda llegar al extremo de ampliar su ámbito competencial o el objeto de un medio de control constitucional, so pretexto de salvaguardar la supremacía de la Constitución. Así, es improcedente que el Alto Tribunal se avoque al conocimiento de una acción de inconstitucionalidad que conforme al texto constitucional no se estatuyó para impugnar reformas constitucionales, y a partir de ahí otorgue legitimación a entes que no cuentan con ella para ejercer dicha vía en su contra, lo que conllevaría, asimismo, una problemática mayor en cuanto a su sustanciación, pues el artículo 105, fracción II, constitucional, enuncia los entes legitimados para promoverla a partir del ámbito de aplicación de la norma general impugnada y, en otros supuestos, atendiendo a su ámbito material. En consecuencia, en relación con una acción de inconstitucionalidad promovida en esos términos, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el propio artículo 105, fracción II, constitucional, así como con los diversos 59 y 65 de la Ley Reglamentaria, toda vez que no es la vía para impugnar una reforma constitucional. Acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007. Partidos Políticos Convergencia y Nueva Alianza. 26 de junio de 2008. Mayoría de siete votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: XXIX, Abril de 2009, Tesis: P. VIII/2009, p. 1097.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO PUEDE CONSIDERARSE COMO LEY NI CONFERÍRSELE UN ÁMBITO FEDERAL O LOCAL Y, MENOS AÚN, CLASIFICARSE EN UNA MATERIA EN CONCRETO, PARA LA PROCEDENCIA DE DICHA VÍA. Si bien es cierto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es, en sentido amplio, un conjunto de normas, también lo es que por su propia definición, como documento político, contiene las bases de un Estado constitucional, al comprender, esencialmente, la forma de gobierno y su organización, el reconocimiento de derechos fundamentales y los medios de control constitucional, así como los principios y valores fundamentales del Estado, por lo que no puede considerarse como ley ni conferírsele un ámbito federal o local y, menos aún, clasificarse en una materia en concreto, según el precepto o preceptos de que se trate, para los efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad; por consiguiente, aun cuando una reforma constitucional se hubiese denominado “reforma del Estado”, “reforma judicial”, “reforma indígena”, etcétera, la Constitución es un documento que conforma toda la base del Estado mexicano, sin que pueda encuadrarse en una materia en particular. Así, al no tener un ámbito federal o local, ni material, no puede considerarse que sus reformas y adiciones sean objeto de control a través de la acción de inconstitucionalidad y, por ende, que un porcentaje minoritario de los órganos legislativos enunciados en el artículo 105, fracción II, constitucional, los partidos políticos, las minorías parlamentarias, el Procurador General de la República o las

comisiones de derechos humanos, tengan legitimación para ejercerla. Acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007. Partidos Políticos Convergencia y Nueva Alianza. 26 de junio de 2008. Mayoría de siete votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: XXIX, Abril de 2009, Tesis: P. VI/2009, p. 1100.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR A TRAVÉS DE ESE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA ELECTORAL. Tratándose de los supuestos para impugnar una ley electoral por parte de los partidos políticos, el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige que los nacionales la ejerzan a través de sus dirigencias contra leyes electorales federales o locales, y los locales únicamente contra leyes expedidas por la entidad federativa que les otorgó registro como partido, esto es, se trata de un supuesto limitado tanto por el contenido material como por su ámbito de aplicación, pues su legitimación se circunscribe a las leyes electorales que, precisamente, tendrán aplicación en los procesos electorales en que participarán, ya sea como partidos nacionales o locales, sin que la Ley Suprema pueda catalogarse como una ley electoral. Sostener lo contrario implicaría afirmar que le son aplicables las reglas previstas en el indicado artículo 105, fracción II, esto es, que debiera promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse, y durante el mismo no podría modificarse sustancialmente, lo cual es insostenible, dado su carácter de Norma Fundamental, que irradia a todo el orden nacional y no frente a procesos electorales en concreto, máxime si se parte del hecho de que éstos se llevan a cabo a nivel federal, estatal —incluidos los Municipios— y del Distrito Federal, en fechas distintas. Por tanto, los partidos políticos no tienen legitimación para impugnar, vía acción de inconstitucionalidad, el procedimiento de reforma constitucional, pues para ello se tendría, primero, que conceptualizar a la Constitución como una ley, además, darle un rango federal o local y, por último, clasificarla como electoral, lo cual, como se dijo, no es posible. Acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007. Partidos Políticos Convergencia y Nueva Alianza. 26 de junio de 2008. Mayoría de siete votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: XXIX, Abril de 2009, Tesis: P. VII/2009, p. 1103.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA EJERCER EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS O RESPECTO DEL CONTENIDO DE LAS REFORMAS RELATIVAS. De la evolución histórica de las acciones de inconstitucionalidad se advierte que la intención del Constituyente Permanente fue establecer un mecanismo de control abstracto, por virtud del cual tanto las minorías parlamentarias y el Procurador General de la República, en principio, como los partidos políticos y las comisiones de derechos humanos, con motivo de las reformas posteriormente realizadas, se encontraran legitimados para plantear la posible inconstitucionalidad de una norma general emitida por el Congreso de la Unión, las Legislaturas Locales o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; sin que al establecer dicho mecanismo de control, ni en las sucesivas reformas de que ha sido objeto el artículo 105

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se haya contemplado la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda ejercer control sobre el procedimiento de reforma previsto en el artículo 135 constitucional, ni mucho menos que pueda hacerlo respecto de la constitucionalidad del contenido de tales reformas. Acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007. Partidos Políticos Convergencia y Nueva Alianza. 26 de junio de 2008. Mayoría de siete votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: XXIX, Abril de 2009, Tesis: P. IV/2009, p. 1104.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU OBJETO DE TUTELA, RESPECTO DE “NORMAS GENERALES”, SÓLO COMPRENDE LEYES ORDINARIAS, FEDERALES O LOCALES Y NO LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Del artículo 105, fracción II, de ese ordenamiento, así como del procedimiento que le dio origen, se advierte que el Órgano Reformador estableció a la acción de inconstitucionalidad como un medio de control de “normas generales”, entendidas éstas como leyes ordinarias, federales o locales, expedidas por los órganos legislativos así como los tratados internacionales enunciados en la indicada fracción II, sin comprender otro tipo de normas, entre ellas, las reformas constitucionales. En efecto, dicho precepto distingue el término “disposiciones generales” o “normas generales”, e incluso, “leyes electorales federales”, “leyes electorales locales” y “tratados internacionales” de la acepción “Constitución”, la cual, de acuerdo con el propio numeral, es el referente para examinar la ley o tratados, es decir, lo que se sujeta a control es que dichas “disposiciones generales”, incluidas las electorales, sean conformes con la Ley Suprema, por lo cual no puede interpretarse que al aludir el citado artículo 105, fracción II, a “normas generales”, se hubiera comprendido a la propia Constitución, pues de su interpretación integral se entiende que limita su objeto de examen a las leyes en sentido estricto, esto es, a las expedidas por el legislador ordinario, sea federal, de los Estados o del Distrito Federal. Además, el indicado precepto constitucional sólo legitima para promover aquel medio de control a un porcentaje determinado de los integrantes de las cámaras del Congreso de la Unión, de las Legislaturas Locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que, precisamente, las hubieran expedido, por lo que no comprende al Órgano Reformador de la Constitución que no constituye un órgano legislativo ordinario, de los enunciados en el artículo 105 constitucional. Acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007. Partidos Políticos Convergencia y Nueva Alianza. 26 de junio de 2008. Mayoría de siete votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: XXIX, Abril de 2009, Tesis: P. V/2009, p. 1106.

En contraste con los anteriores criterios en materia de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, la propia Suprema Corte de Justicia, en la resolución del Amparo en revisión 186/2008 (el llamado “Amparo Empresarios”), reiteró su criterio en la resolución del Amparo en revisión 1334/1998 (“Amparo Camacho”), en el sentido de que la impugnación de determinado procedimiento de reforma a la Constitución a través de la vía de Amparo no resulta manifiestamente impro-

cedente por sí misma, con lo cual además reconoció que dicho poder revisor es susceptible de control judicial. Las tesis que emanaron de dicha resolución son las siguientes:

PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN. EL PROCEDIMIENTO REFORMATARIO RELATIVO EMANADO DE ESTE ÓRGANO CON FACULTADES LIMITADAS, ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL CONSTITUCIONAL. No puede identificarse al Poder Reformador de la Constitución con el Poder Constituyente, debido a que la propia Norma Fundamental establece ciertos límites al primero, los cuales deben cumplirse para respetar el principio jurídico de supremacía constitucional, pues de lo contrario se daría prevalencia únicamente al principio político de soberanía popular —los mencionados principios deben coexistir siempre que se asocien adecuadamente con los momentos históricos y con el tipo de ejercicio que se trate—. El Poder Constituyente, soberano, ilimitado, no puede quedar encerrado dentro del ordenamiento constitucional. La historia ha demostrado que todos los intentos de organización jurídica del Poder Constituyente, en el mejor de los casos, han servido sólo para privar al pueblo de sus facultades soberanas, a favor de otras instancias u otros órganos estatales. Se considera que ese poder ilimitado se ejerce, de acuerdo con su propia naturaleza, como fuerza externa al sistema, por lo que siempre y en todo momento podrá reformar a la Constitución existente o establecer una nueva, pero su actuación no podrá explicarse en términos jurídicos, sino por las vías de hecho, esto es, mediante un proceso revolucionario. En cambio, ningún poder constituido puede extraerse de la órbita en que la Constitución sitúa su esfera de competencias; por ello es que resulta inaceptable la pretensión de convertir al Poder Constituyente en el Poder Reformador -ordenado y regulado en la Constitución- como la aspiración contraria de hacer del Poder de Revisión un auténtico y soberano Poder Constituyente. El Poder Reformador es un órgano regulado y ordenado en el texto constitucional, pues es en él donde se basa su competencia. Aun cuando se acepte que la competencia para reformar la Constitución no es una competencia normal, sino una facultad extraordinaria o, si se quiere, una “competencia de competencias”, ello no implica que se identifique, sin más, la facultad extraordinaria con el Poder Soberano. Claramente se trata de conceptos que no son idénticos, pues el Poder de Revisión nunca podrá tener otro fundamento que no sea la propia Constitución; de manera contraria, el Poder Constituyente, como poder soberano, es previo e independiente del ordenamiento. En consecuencia, es claro que solamente considerando al Poder Reformador como un poder constituido y limitado, la estructura de la organización constitucional democrática mantiene su coherencia y cobra sentido el principio jurídico de supremacía constitucional, ya que así ningún poder organizado y regulado por la Constitución puede ubicarse encima de ella. Sólo de este modo puede hablarse propiamente de una capacidad de la norma fundamental para controlar sus propios procesos de transformación. Con ello, la Constitución se presenta como auténtica *lex superior* y la reforma constitucional puede interpretarse como una verdadera operación jurídica. De todo lo anterior se concluye que si el Poder Reformador es un órgano complejo limitado y sujeto necesariamente a las normas de competencia establecidas en el texto constitucional, entonces es jurídica y constitucionalmente posible admitir que un Estado Constitucional debe prever medios de control sobre aquellos actos reformativos que se aparten de las reglas constitucionales. Es decir, derivado de una interpretación del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cabe la posibilidad de ejercer medios de control constitucional contra la eventual actuación violatoria de las

normas del procedimiento reformativo. Amparo en revisión 186/2008. Centro Empresarial de Jalisco, Sindicato Patronal. 29 de septiembre de 2008. Mayoría de seis votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Sergio A. Valls Hernández. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: XXX, Diciembre de 2009, Tesis: P LXXV/2009, p. 14.

PROCEDIMIENTO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. NO ES MANIFIESTA NI INDUDABLE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA. Cuando el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales actúan en su carácter de Poder Reformador de la Constitución, deben respetar las normas del procedimiento de reforma contenidas en el artículo 135 constitucional, lo cual implica que es jurídicamente posible que dicho poder emita alguna reforma con desapego a tal procedimiento. Cuando esto sucede y algún particular promueve juicio de amparo contra dicho acto, los Jueces de Distrito no pueden, sin más, considerar que en esos casos se actualiza de manera manifiesta e indudable la improcedencia del juicio, ya que de la mera remisión de la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, a los artículos 103 constitucional y 1º, fracción I, de la propia Ley de Amparo, no puede obtenerse un enunciado normativo que contenga la improcedencia del amparo contra una reforma constitucional. Lo anterior lleva a concluir que ese fundamento no es válido para desechar de plano la demanda relativa contra un procedimiento de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Amparo en revisión 186/2008. Centro Empresarial de Jalisco, Sindicato Patronal. 29 de septiembre de 2008. Mayoría de seis votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: XXX, Diciembre de 2009, Tesis: P LXXVI/2009, p. 15.

Asimismo, en la resolución del Amparo en revisión 2021/2009 (el llamado “Amparo Intelectuales”), de 28 de marzo de 2011, la mayoría de los ministros de la Corte sostuvo que no resultaba procedente la revisión material de las reformas realizadas a la Constitución, en virtud de los efectos generales que tendría en un momento dado la eventual concesión del Amparo, por tratarse precisamente de una impugnación en contra de una reforma constitucional, lo cual —sostuvo el alto tribunal— vulneraría el principio de relatividad de las sentencias que establece la propia Ley de Amparo. En efecto, la resolución citada refiere:

Por tanto, la protección constitucional que llegara a otorgárseles permitiría a los quejosos llevar a cabo, dentro o fuera del país, la adquisición de tiempo en radio y televisión para transmitir propaganda dirigida a influir en el electorado, a favor o en contra de determinado partido o de candidatos de elección popular. / Lo anterior implica que en el caso concreto el efecto natural de una hipotética concesión del amparo estaría caracterizado por proporcionar un beneficio no solamente a quienes hubieran obtenido la protección constitucional, sino también a otras personas, como serían: / Los concesionarios de la radio y televisión contratantes; / Los partidos políticos favorecidos con la propaganda; y / Los candidatos favorecidos con la propaganda. / Pues no tendría sentido que por virtud de la

concesión del amparo sí se les permitiera a los quejosos contratar propaganda electoral y, por otro lado, se sancionara a las televisoras o radiodifusores que contrataran con ellos, o se castigara a las organizaciones e individuos promocionados con los mensajes difundidos a su favor, o se haría nugatoria la protección constitucional al aislar el efecto del amparo exclusivamente al ámbito individual de los agraviados, no obstante que la desincorporación de las prohibiciones necesariamente implica la posibilidad de entablar vínculos con otras personas, ya sea de orden lucrativo con los dueños de esos medios de comunicación electrónica o de naturaleza política respecto de partidos o candidatos. / En efecto, el fin práctico que se busca con la promoción del presente juicio de amparo no es el de simplemente desincorporar de la esfera jurídica de los quejosos las prohibiciones reclamadas, sino el de poder liberarlos de la prohibición de aportar recursos económicos a las campañas electorales mediante la difusión de mensajes de apoyo a sus preferencias políticas, o en contra de quienes estiman que no deben acceder a los cargos públicos por los que se compiten en las elecciones federales, estatales y municipales. / Si esto es así, el efecto de una potencial protección del amparo de la Justicia Federal conduce en forma inevitable a beneficiar económicamente a las personas dedicadas a la radio y la televisión que no formaron parte de la relación procesal, pero que necesariamente tendrán que ver con el cumplimiento de la ejecutoria, si se toma en cuenta que la actividad lucrativa de éstos consiste precisamente en la venta de publicidad, a la cual no podría ponerse coto tratándose de los quejosos para no hacer ilusoria la protección constitucional que les hubiera sido otorgada. / Pero más allá del beneficio meramente económico de otras personas extrañas a la protección constitucional, lo que en realidad importa destacar es que el provecho de la protección también lo obtendrían directamente determinados partidos y/o candidatos, pues sería ilógico que los quejosos adquirieran tiempo en alguno de los señalados medios de comunicación sin destinarlo expresamente a favorecer las candidaturas de su preferencia —o a difundir mensajes desacreditando a los opositores— ya que si su propósito no hubiera sido difundir ese apoyo o desacuerdo, ni siquiera tendrían que haber pedido amparo, en tanto la norma constitucional reclamada tampoco les impide contratar espacios con otros objetivos ajenos a los puramente electorales. / Este imprescindible efecto de la sentencia protectora que en su caso llegara a dictarse, se traduce en una infracción al principio de relatividad que la rige, pues a pesar de que la desincorporación de la norma reclamada sólo debe beneficiar a quien pidió el amparo, en el caso concreto, merced a ella, se suman a su ámbito de protección otros sujetos, incluso con alcances mucho mayores a los que obtendrían los quejosos, ya que determinados candidatos tendrían la oportunidad de obtener fondos adicionales —vía propaganda— para posicionarse en mejores condiciones de acceder al poder público, pues es un hecho notorio que la difusión de mensajes en la radio y la televisión resulta decisiva en la opinión del electorado, por lo que debe dotarse de igual tiempo a los partidos en esos medios de comunicación en aras del principio de imparcialidad que rige las elecciones.

Finalmente, es importante referir que, con posterioridad a esta resolución, tuvo lugar la reforma constitucional en materia de Amparo que, a su vez, motivó la promulgación de una nueva ley reglamentaria que, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2013, establece en su artículo 61, fracción I, que el Juicio de Amparo es improcedente “[...] contra adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, con lo cual, hasta el momento, vuelve a cerrarse la

oportunidad abierta con las resoluciones de los Amparos en revisión 1334/1998 (“Amparo Camacho”) y 186/2008 (“Amparo Empresarios”), e incluso el 2021/2009 (“Amparo Intelectuales”), que parten de la premisa de que el poder reformador de la Constitución no puede ser ilimitado, al menos en lo que se refiere al ejercicio de las facultades constitucionales relativas al procedimiento de reforma. Sin embargo, la posibilidad de plantear la inconstitucionalidad de dicha determinación de la nueva Ley de Amparo es latente.

Otros dos criterios jurisprudenciales interesantes, no solamente para el tema del control jurisdiccional de las reformas constitucionales, sino para el conjunto de cuestiones alrededor del procedimiento reformador son los siguientes:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA. PARA QUE SUS REFORMAS Y ADICIONES FORMEN PARTE DE ELLA, ES NECESARIO QUE LA APROBACIÓN POR LA MAYORÍA DE LOS MUNICIPIOS DE LA ENTIDAD CONSTE DE MANERA FEHACIENTE, Y NO INFERIRSE. Del artículo 163 de la Constitución Política del Estado de Sonora se desprende que para que la misma pueda ser adicionada o reformada es necesario que se satisfagan dos requisitos, a saber: 1) Que hayan sido acordadas por las dos terceras partes de los miembros del Congreso; y 2) Que se aprueben por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado, en la inteligencia de que la aprobación debe constar de manera fehaciente y no inferirse. En consecuencia, si de las actas de cabildo que el Congreso tomó en cuenta para el cómputo respectivo se advierte que se presentaron para su discusión y “aprobación” las reformas o adiciones constitucionales, pero sin que conste de manera expresa que las aprobaron, es claro que estas actas no acreditan la aprobación de dichas reformas, como tampoco aquellas en las que se haga referencia a otra ley o decreto, ni en las que el cabildo autorizó al diputado de su distrito a decidir sobre su aprobación. Acción de inconstitucionalidad 23/2003. Diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Sonora. 3 de febrero de 2004. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: XIX, Junio de 2004, Tesis: P/J. 34/2004, p. 866.

REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO REQUIEREN DE VACATIO LEGIS Y ANTE LA AUSENCIA DE DISPOSICIÓN EXPRESA SOBRE SU FECHA DE ENTRADA EN VIGOR, DEBE ESTARSE A LA DE SU PUBLICACIÓN EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*, SALVO QUE POR SU CONTENIDO NO SEAN EXIGIBLES DE MANERA INMEDIATA. Para que una reforma constitucional tenga tal carácter, basta con incorporarla al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con base en el procedimiento establecido en su artículo 135, de manera que para autentificarla en relación con sus destinatarios -los gobernados y los órganos del Estado-, se requiere su publicación en un medio fehaciente, lo cual se logra con la inserción del decreto respectivo en el *Diario Oficial de la Federación*; esto es, una vez satisfecho el procedimiento establecido en el citado precepto constitucional, el decreto respectivo se remite al Ejecutivo para efectos de su publicación inmediata. Ahora bien, la publicación en dicho medio de los decretos de reforma constitucional emitidos por el Congreso tiene dos finalidades: 1) la de hacer saber a los gobernados y a los demás órganos del Estado, de manera auténtica, que el orden jurídico ha sido modificado por virtud del acto legislativo —en sentido lato—, y 2) la de hacer exigible el acatamiento del nuevo ordenamiento, en tanto se ha perfeccionado la voluntad del Constituyente Permanente en ese sentido. Es

decir, la publicación de un decreto de reformas constitucionales es una garantía objetiva del propio ordenamiento, destinada a fijar de forma auténtica y permanente el contenido de una norma y garantizar, en consecuencia, la seguridad y certeza jurídicas, por lo que la propia Constitución dispone que la publicación se haga “inmediatamente”, en aras de que la voluntad del Constituyente Permanente —en el sentido de que se ha reformado el texto constitucional— no se diluya ni obstaculice en el tiempo, sino que de manera objetiva y pronta empiece a tener efectividad. De lo anterior puede derivarse el principio siguiente: las reformas constitucionales tienen vocación de regir, esto es, de cobrar vigencia inmediatamente, sin demora, una vez publicadas en el *Diario Oficial*, acorde con los principios de supremacía y eficacia inmediata de la Constitución, según los cuales las disposiciones que la conforman son la Ley Suprema de la Unión y deben ser atendidas por todos los operadores jurídicos. En congruencia con lo antes expuesto, se concluye que la regla en materia del inicio de vigencia de las reformas y adiciones a la Constitución es que rijan a partir del mismo día de su publicación en el *Diario Oficial* y la excepción es que empiecen a regir en fecha posterior, siempre que el propio Constituyente así lo hubiese determinado mediante disposiciones transitorias, o que por su contenido mismo no puedan ser exigibles desde ya, por lo que no es necesario un periodo de *vacatio legis* para que inicie la vigencia de una reforma constitucional. Amparo en revisión 1312/2003. Compañía Nacional de Entretenimiento, S.A. de C.V. 14 de enero de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Miguel Bonilla López. Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: XIX, Marzo de 2004, Tesis: 1a. XXVII/2004, p. 309.

Las reformas constitucionales en los últimos años

Desde la segunda mitad de la década de los noventa, la reforma constitucional en México ha experimentado tres distintos procesos de cambio de los que vale la pena dar cuenta.

A. Hasta hace poco, como ya se ha mencionado, la doctrina no tenía claro que los procedimientos de reforma constitucionales pudieran ser controlados por el Poder Judicial federal. Y si bien el criterio de la Suprema Corte de Justicia al respecto ha sido insuficiente e incluso contradictorio hasta el momento, lo cierto es que el simple hecho de que esta cuestión haya sido materia de debate en diversas ocasiones por nuestro máximo tribunal en los últimos años es una circunstancia que merece ser apuntada como uno de los grandes cambios positivos que, en materia de reforma constitucional, se han dado en los últimos años.

B. Un segundo cambio que se ha producido en los últimos años —sobre todo desde 1997— tiene que ver con la posibilidad ya no jurídica sino *política* de aprobar reformas constitucionales. A partir de 1997, el presidente de la República —que tradicionalmente ha sido el impulsor de un número importante de reformas constitucionales— ya no cuenta con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. De hecho, con las elecciones de 2 de julio de 2000, el Ejecutivo no tuvo mayoría absoluta de su mismo partido en ninguna de las cámaras.

Esto supuso un cambio cualitativo en las discusiones y análisis de las reformas constitucionales, en virtud de que ahora el presidente no podía movilizar a los miembros de su partido en las cámaras para hacer aprobar los proyectos de reforma constitucional de su interés sin que mediara debate real alguno al respecto.

Ciertamente, en la LVII Legislatura (1997-2000), como en las siguientes, ha habido diversas iniciativas de reforma constitucional de la mayor importancia para la vida económica, política y social del país que no han sido aprobadas, o que lo han sido luego de que los legisladores le hicieran profundas modificaciones a los proyectos presentados por el presidente, como es el caso de la llamada “reforma al sector eléctrico” o el de la denominada “reforma indígena” de esos años.

Así, este nuevo contexto político mexicano, en ese momento, hacía vislumbrar una disminución de reformas constitucionales, o al menos un menor ritmo de cambio del texto constitucional, disminución que tendría que ver particularmente con la dificultad de generar consensos entre las diversas fuerzas políticas que ahora tenían representación en las cámaras.

Sin embargo, contrario a lo esperado, estas circunstancias no han sido obstáculo alguno para que el pacto fundamental mexicano continúe siendo objeto de constantes reformas, muchas de ellas de mero carácter reglamentario. Por el contrario, tenemos que del 14 de agosto de 2001 al 29 de enero de 2016 la Constitución mexicana ha sido reformada en 76 ocasiones, esto es, un promedio de cinco veces al año, lo cual contrasta fuertemente con el promedio general de reformas constitucionales realizadas que, considerando como fecha de partida la primera reforma de 8 de julio 1921, es de 2.3 reformas por año. Esto es, el pluralismo político de los últimos años en las Cámaras mexicanas, lejos de moderar la intensidad del número de reformas al Pacto Fundamental, las ha duplicado.

Frente a esta problemática notable, en la que “existen disposiciones duplicadas, inconsistencias terminológicas, desequilibrios regulatorios, desorden y artículos que son prácticamente reglamentarios”, que ciertamente “obstruye la edificación de un Estado de Derecho, ya que inhibe la germinación de una cultura constitucional en el país”, recientemente, Diego Valadés y Héctor Fix-Fierro han coordinado, con la participación de Daniel Barceló Rojas, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Pedro Salazar Ugarte y José María Serna de la Garza, una revisión del texto constitucional, “teniendo cuidado de no suprimir normas ni alterar los acuerdos políticos que dan sustento a la Constitución vigente”.³¹

Además del notable esfuerzo de optimización de la Constitución de 1917, “para hacerla más clara, ordenada y, por lo mismo, accesible a la lectura”, se elaboró una Ley de Desarrollo Constitucional, destinada a albergar “aquellas disposiciones que, sin dejar de ser importantes, engrosan en exceso a la Constitución”. Dicha legislación, como bien se apunta en la obra citada, además de que ya ha sido propuesta en otros

³¹Héctor Fix-Fierro y Diego Valadés (coords.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Con las reformas y adiciones hasta el 10 de julio de 2015. Ley de Desarrollo Constitucional. Anteproyecto. Estudio académico*, México, IJ-UNAM, 2015.

momentos de nuestra historia, existe en otros países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Francia, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Perú, Portugal, España y Venezuela).

C. Un tercer cambio importante que habría que mencionar para entender cabalmente el procedimiento de reforma constitucional es el papel cada vez más relevante que han desempeñado las legislaturas locales. Tradicionalmente, los debates sobre las reformas constitucionales se producían en el Congreso de la Unión y luego las legislaturas realizaban una especie de ratificación, que casi siempre se llevaba a cabo de forma automática y sin mayores problemas. Cuando era urgente, como en el caso de la nacionalización bancaria de 1982, las legislaturas locales aprobaban las reformas a la Constitución a toda velocidad, sin dificultad ni debate alguno.

A partir de la derrota del PRI en las elecciones presidenciales de 2 de julio de 2000, las Legislaturas locales se han convertido también en escenarios de lucha entre los partidos políticos nacionales, y esa lucha tiene uno de sus momentos privilegiados en los procedimientos de reforma constitucional.

Lo anterior se pudo apreciar claramente en el complicado procedimiento de aprobación de la ya mencionada “reforma constitucional indígena”, que habiendo sido aprobada por ambas cámaras del Congreso de la Unión, fue rechazada por más de 10 Legislaturas locales. El debate estrictamente local dentro de dicho procedimiento — muchas veces desligado del que se llevó a cabo en los órganos federales — tuvo una importante repercusión en los argumentos esgrimidos en las respectivas Legislaturas de las entidades federativas. Las razones para la aprobación o rechazo por parte de dichas Legislaturas de la iniciativa ya aprobada por las cámaras federales fueron muy distintas, y tuvieron que ver con lógicas y argumentaciones que hacían referencia, en no pocas ocasiones, a razones de política partidista local. Por primera vez, vimos que ese tipo de razones emergieron en un debate sobre una reforma a la Constitución federal, lo cual en definitiva aparece como un factor más de cambio en materia de reformas constitucionales, si bien, como ya se ha apuntado, el nuevo debate de las Legislaturas locales a propósito de las reformas a la Constitución federal tampoco ha impedido el notable aumento al que ya nos hemos referido.

Así, los tres factores que se acaban de explicar, si bien han contribuido a hacer más complejas y difíciles las reformas a la Carta Magna, al menos las reformas “a cuentagotas”, muchas de ellas reformas puntuales y desarticuladas que se han realizado en los últimos años, ello no ha impedido, que su modificación y sobrerregulación continúe. Quedaría pendiente, eso sí, la gran “reforma integral” de la Constitución a la que han convocado y que apoyan diversos sectores académicos y varios de los actores políticos más relevantes,³² y en el que el trabajo coordinado por Diego Valadés y Héctor Fix-Fierro recién referido resulta de natural y obligada referencia.

³²Una parte del contenido que podría tener esa reforma integral ha sido expuesta en Miguel Carbonell, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, 2a. ed., México, UNAM, 2004.

Bibliografía

- BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang, “El poder constituyente del pueblo. Un concepto límite del derecho constitucional” en su libro *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2000.
- CABO, Carlos de, *La reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del derecho*, Madrid, Trotta, 2003.
- CARBONELL, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, 5a. ed., México, IIJ-UNAM, Porrúa, 2004.
- , *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, 2a. ed., México, IIJ-UNAM, 2004.
- , “Sobre la reforma constitucional y sus funciones”, en Miguel Carbonell (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, 3a. ed., México, IIJ-UNAM, Porrúa, México, 2005.
- CARPISO, Jorge, “Las reformas constitucionales en México”, en sus *Estudios constitucionales*, 7a. ed., México, IIJ-UNAM, Porrúa, 1999.
- CASTAÑEDA HERNÁNDEZ, Mireya, *El control de las reformas constitucionales en México*, Tesis Profesional, Facultad de Derecho de la UNAM, México, 2005.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “El juicio de amparo como control de la regularidad de las reformas constitucionales”, *Anuario de derecho público*, núm. 1, México, 1997.
- , *Bosquejos constitucionales*, México, Porrúa, 2004.
- DOGLIANI, Mario, “Potere costituente e revisione costituzionale nella lotta per la costituzione” en Gustavo Zagrebelsky, Pier Paolo Portinaro y Jörg Luther (eds.), *Il futuro della costituzione*, Turín, Einaudi, 1996.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, IIJ-UNAM, Porrúa, 2001.
- FIX-FIERRO, Héctor y VALADÉS, Diego (coords.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Con las reformas y adiciones hasta el 10 de julio de 2015. Ley de Desarrollo Constitucional. Anteproyecto. Estudio académico*, IIJ-UNAM, México, 2015.
- GUASTINI, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, 2a. ed., México, IIJ-UNAM, Fontamara, 2003.
- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, “El poder constituyente derivado y los límites jurídicos del poder de reforma constitucional”, *Revista española de derecho constitucional*, núm. 37, Madrid, 1993.
- LEVINSON, Sanford (ed.), *Responding to Imperfection. The Theory and Practice of Constitutional Amendment*, Princeton, Princeton University Press, 1995.
- MADRAZO, Jorge, “El problema de la reforma constitucional en México”, en sus *Reflexiones constitucionales*, México, Porrúa, 1994.
- MORESO, José Juan, “Disposiciones de reforma constitucional” en su libro *Normas jurídicas y estructura del derecho*, México, Fontamara, 1997.
- PÉREZ ROYO, Javier, *La reforma de la Constitución*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución*, México, SCJN, 1997.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 32a. ed., México, Porrúa, 1998.
- VALADÉS, Diego, *La constitución reformada*, México, UNAM, 1987.

- VV.AA., *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, IIJ-UNAM, 2000.
- VEGA, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1999.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *Historia y Constitución*, traducción y prólogo de Miguel Carbonell, Madrid, Trotta, 2005.
- ZALDÍVAR, Arturo, “Breves consideraciones sobre el juicio de amparo como control de las reformas constitucionales”, *Anuario de derecho público*, núm. 1, México, 1997.

Artículo 135

Trayectoria constitucional

Primera reforma

135

Diario Oficial de la Federación: 21-X-1966

XLVI LEGISLATURA (1-IX-1964/31-VIII-1967)

Presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, 1-XII-1964/30-XI-1970

Faculta a la Comisión Permanente para hacer el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas a la Constitución, cuando el Congreso se halle en receso.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-I-2016

LXIII LEGISLATURA (1-IX-2015/31-VIII-2018)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

Se cambia la redacción del artículo de acuerdo a la reforma que crea la Ciudad de México como una entidad federativa, y se elimina “Distrito Federal” para dejar “Ciudad de México”.