



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO  
FACULTAD DE DERECHO**

**FORTALECIMIENTO DE LA DEFENSA CONSTITUCIONAL RESPECTO AL  
PROCEDIMIENTO DE REFORMA FRENTE AL CONSTITUCIONALISMO  
DEMOCRÁTICO.**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRA EN DERECHO EN JUSTICIA CONSTITUCIONAL**

**PRESENTA:**

**L. EN D. MARIBEL YAXI XINGU**

**TUTOR ACADÉMICO:**

**M. EN D. WERTHER JUÁREZ TOLEDO**

**TUTORES ADJUNTOS:**

**DRA. EN C. CON ENF. EN PSIC. ANGÉLICA GARCÍA MARBELLA**

**DR. EN D. FÉLIX DOTTOR GALLARDO**

**Ciudad Universitaria, Toluca, México, noviembre de 2021.**

## CONTENIDO

RESUMEN .....	I
INTRODUCCIÓN .....	II
PROTOCOLO EN EXTENSO .....	IV
CAPÍTULO I: TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN Y LA DEFENSA CONSTITUCIONAL .....	- 10 -
1.1. Concepto de constitucionalismo .....	- 10 -
1.2. Teoría de la Constitución .....	- 12 -
1.2.1. Concepto de Constitución .....	- 14 -
1.2.2. Estructura de la Constitución .....	- 18 -
1.2.3. Principios constitucionales .....	- 19 -
1.2.4. Supremacía constitucional .....	- 21 -
1.2.5. Características de la norma constitucional .....	- 22 -
1.3. Democracia constitucional .....	- 24 -
1.4. Concepto de defensa constitucional .....	- 26 -
1.4.1. Modelos de defensa constitucional .....	- 29 -
1.5. Acceso a la justicia .....	- 31 -
CAPÍTULO II: LA DEFENSA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO .....	- 36 -
2.1. Antecedentes de la Defensa Constitucional en México .....	- 36 -
2.2. Consideraciones generales de la defensa constitucional en México .....	- 41 -
2.3. Mecanismos de defensa constitucional jurisdiccionales .....	- 43 -
2.3.1. Juicio de Amparo .....	- 43 -
2.3.2. La controversia constitucional .....	- 44 -
2.3.3. La acción de inconstitucionalidad .....	- 46 -
2.3.4. El juicio de revisión constitucional electoral .....	- 47 -
2.3.5. El juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano .....	- 48 -
2.4. Mecanismos de defensa constitucional no jurisdiccionales .....	- 48 -
2.4.1. La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación .....	- 49 -
2.4.2. El juicio político .....	- 49 -
2.4.3. Las recomendaciones de las comisiones protectores de los derechos humanos .....	- 51 -
2.5. El constitucionalismo democrático .....	- 51 -
CAPÍTULO III: EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y EL CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO .....	- 56 -

3.1. Concepto de reforma constitucional .....	- 56 -
3.2. Proceso Legislativo .....	- 59 -
3.3. Control Legislativo sobre el Poder Ejecutivo .....	- 61 -
3.3.1. Instrumentos de control del poder Legislativo sobre el poder Ejecutivo en México .....	- 63 -
3.3.2. Técnica legislativa.....	- 71 -
3.4. Modificaciones constitucionales en México .....	- 73 -
3.5. Agenda Parlamentaria o Legislativa .....	- 75 -
3.6. Cabildeo legislativo.....	- 78 -
<b>CAPÍTULO IV: ANÁLISIS CRÍTICO DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO - 81</b>	
-	
4.1. El modelo democrático constitucional. ....	- 81 -
4.1.1. El principio democrático.....	- 82 -
4.1.2. El Estado Constitucional .....	- 84 -
4.2. El nuevo constitucionalismo latinoamericano. ....	- 87 -
4.3. Federalismo.....	- 89 -
4.4. Reforma de la Constitución .....	- 92 -
4.5. Constitución rígida o constitución flexible.....	- 97 -
4.6. Perspectivas del procedimiento de la reforma constitucional en México .....	- 99 -
CONCLUSIONES .....	- 102 -
PROPUESTAS .....	- 104 -
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	- 105 -

## **RESUMEN**

La Constitución es el documento más importante para la integración de un Estado, esto en razón de ser la norma que contiene y resguarda los derechos fundamentales de la población, así como las instituciones encargadas de vigilar el estricto cumplimiento de los mismos, en ella también se determina la forma de gobierno que adoptara un Estado, siendo en particular en el Estado Mexicano, la Democracia. Al adoptar entonces la forma de gobierno democrática, la Constitución debe tener estricta sujeción a la misma, primeramente, como ya se mencionó garantizando y resguardando garantías individuales, pero también es menester que dicho ordenamiento se encuentre protegido de cualquier persona o autoridad que atente o contradiga su contenido, conservando entonces el Principio de Supremacía Constitucional.

En el presente trabajo, se hace referencia a la reforma constitucional, la cual, se encuentra estipulada en el artículo 135 de nuestra Constitución, artículo este que hace referencia que nuestra Carta Magna puede reformarse o adicionarse, estableciendo algunos requisitos para llevarlo a cabo, pero dejando vacíos legales en otros aspectos de relevancia, aspectos que al no encontrarse estipulados provocan que el procedimiento de reforma deje en duda los principios de supremacía constitucional y de legalidad al realizar las mismas, esto porque se lleva a cabo de igual manera que el resto de las normas ordinarias, también al solo requerir la voto de las 2/3 partes de los legisladores presentes, restando la representatividad, además de que el órgano encargado del mismo es el único creador de normas que por costumbre se conoce, es decir, el Poder Legislativo, aunado a ello que no deja claro que pasaría en caso de que no se alcance la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados y si la Ciudad de México, es considerada como entidad federativa o no, dejando también fuera la participación ciudadana, pues como se refirió anteriormente al encontrarnos dentro de una Democracia se debe tomar en cuenta a opinión de los ciudadanos, sobre todo en aspectos tan importantes como lo es la adición o reforma constitucional, pues estas reformas deben atender intereses de impacto social y no solo intereses partidistas o políticos.

## **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo de investigación surge de la inquietud que se ha generado al analizar el número de reformas que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sufrido desde su promulgación. Situación que nos lleva a la formulación de una serie de interrogantes: ¿Es la misma Constitución? ¿El procedimiento de reformabilidad es rígido o flexible? ¿Es posible fortalecer el procedimiento de reforma constitucional para evitar las excesivas reformas? ¿El excesivo número de reformas constitucionales es reflejo de una débil defensa de la Constitución?

Ante ello, se ha visualizado que, a través del análisis crítico del procedimiento de reforma constitucional en México, podemos determinar si este es débil ante las condiciones que emanan de los órganos legislativos en México, y ser reformada más por acuerdos y disputas políticas, que por verdaderas necesidades sociales y contextuales.

Para ello, en el capítulo primero se hacen una serie de reflexiones teóricas y doctrinarias respecto a los conceptos fundamentales de la teoría de la constitución y de la defensa constitucional; ambas premisas son el fundamento en la construcción de los estados constitucionales democráticos de los siglos XX y XXI.

Es importante resaltar el análisis de la diferencia que existe entre el constitucionalismo y la teoría de la constitución. Se hace especial énfasis en la supremacía constitucional, como uno de los principios que ubican a la constitución del estado como el eje rector de la vida económica, social, cultural, política y jurídica de un pueblo.

En el capítulo II, se realiza un estudio sobre la defensa constitucional, poniendo especial énfasis en los antecedentes y su evolución; de igual forma, se analizan los mecanismos de protección jurisdiccionales, como lo es: juicio de amparo, controversia constitucional, juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano; también se habla de los mecanismos de protección no jurisdiccionales reconocidos en el sistema jurídico mexicano, como lo son: la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el

juicio político y las recomendaciones de las comisiones protectoras de los derechos humanos.

En el capítulo III, nos avocamos al estudio de los antecedentes de la protección constitucional en México, con la finalidad de identificar el proceso evolutivo que ha derivado, en un fuerte sistema de defensa de la constitución. Sin embargo, es débil respecto al procedimiento de reforma. Asimismo, haremos el análisis de los mecanismos de protección jurisdiccionales y no jurisdiccionales, mediante los cuales se intenta proteger la supremacía de la constitución, ante situaciones que pongan en riesgo sus postulados y principios.

En el capítulo IV, realizaremos un análisis de lo que es una reforma constitucional, respecto a sus causas y efectos. De igual forma se analizará el proceso legislativo y el control que ejerce el poder del “pueblo” sobre el poder ejecutivo. Aquí resalta que este proceso ha adquirido formas complejas en su desarrollo, sobre todo, por lo que respecta a los mecanismos de negociación y cabildeo; consideramos que estamos en un siglo donde los retos del fortalecimiento democrático son complejos, por lo que se analizan los temas de la Interpretación de la Constitución, el modelo democrático constitucional y, el nuevo constitucionalismo latinoamericano.

Por último, se realizan diversas conclusiones en las cuales resaltamos los aspectos más trascendentales del tema en estudio, así como propuestas legislativas que permitirían que el procedimiento de reforma de la Constitución cumpla con su característica de complejidad, con la representatividad requerida y permita a su vez la participación activa de las legislaturas locales y de los ciudadanos.

## **PROTOCOLO EN EXTENSO**

**Título:** “Fortalecimiento de la defensa constitucional respecto al procedimiento de reforma, frente al constitucionalismo democrático”

**Modalidad:** Presencial.

**Área de evaluación:** Justicia Constitucional

**Cuerpo Académico:** M. en D. Werther Juárez Toledo, Dra. Angélica García Marbella. Dr. Félix Dottor Gallardo.

**Línea de Generación y aplicación del conocimiento:** Derecho Constitucional.

**Palabras Clave:** Defensa Constitucional; Reforma; Constitucionalismo; Democracia; Justicia Constitucional.

### **Antecedentes (Estado de conocimiento)**

El tema constitucional en México se sitúa, formalmente, en los albores de la redacción de la Constitución Política de 1824. No debemos olvidar que el mundo se encontraba en procesos de constitucionalización, fuertemente influenciado por las constituciones de Estado Unidos y la de Francia.

Será a partir de ese momento, que nuestro sistema jurídico será estructurado con base en los postulados constitucionales, siendo unos de los temas más álgidos el de definir los mecanismos de defensa de la constitución. Al respecto, podemos mencionar que los mecanismos de defensa constitucional básicamente se ubican en dos dimensiones: a) Órganos del Estado que tienen facultades para defender a la Constitución; b) Mecanismos de defensa de la constitución.

En el caso del primer supuesto, hace referencia a instituciones gubernamentales que por sus funciones realizan actos para defender la supremacía y principios constitucionales; tal es el caso de: Sala Constitucional de la SCJN, Poder legislativo

(federal y locales), en el segundo supuesto tenemos a aquellas instituciones jurídicas de carácter procesal que intentan defenderá la Constitución y sus fines.

### **Originalidad y relevancia**

Radica en el hecho de que el tema de la defensa constitucional es complejo. Formalmente, será a mediados del Siglo XIX que, a través del Juicio de amparo, hemos contado con un medio de control que ha permitido darle vigencia a la supremacía de la Carta Magna.

Sin embargo, ante la dinámica sociopolítica y jurídica que ha caracterizado a los pueblos del mundo en los siglos XIX, XX y principios del XXI, estos mecanismos que se han creado para mantener la vigencia de la Constitución han sufrido cambios radicales para adaptarse a los contextos reales.

Cobra especial relevancia el procedimiento de reforma constitucional, el cual consideramos que es frágil ante los intereses de los partidos políticos, así como sujeta de negociaciones de dichas fuerzas políticas.

### **Planteamiento del problema.**

La defensa constitucional en México ha transitado por diversas etapas; logrando una relativa consolidación a finales del Siglo XX y los albores del Siglo XXI, sin embargo, consideramos que el procedimiento de reforma constitucional ha quedado supeditado como facultades de los órganos legislativos en vinculación con el poder presidencial, lo que genera que la Constitución sea objeto de múltiples reformas cada sexenio, lo que genera incertidumbre en la definición de un verdadero estado constitucional Democrático.

El procedimiento de reforma constitucional definido en el artículo 135 de la Carta Magna, señala los porcentajes de votación que se requiere por parte de los legisladores, así como el número de legislaturas que deben aprobar la reforma; sin embargo, es omisa en cuanto al procedimiento especial, dejando esto en las leyes secundarias, lo que consideramos ha derivado en una serie de reformas



constitucionales ajenas a los contextos reales de la población. Ante ello creemos que toda reforma constitucional debe estar en función del modelo que hoy rige la dinámica del pueblo mexicano, por lo que el procedimiento de la misma debe prever mecanismos objetivos y congruentes con la realidad social, especialmente por cuanto a los esquemas de votación legislativa y aprobación de las entidades federativas, a través de sus legislaturas locales.

### **Preguntas de investigación.**

Después de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sufrido más de 500 reformas, ¿Es la misma Constitución?

¿El procedimiento de reformabilidad es rígido o flexible?

¿Es posible fortalecer el procedimiento de reforma constitucional para evitar las excesivas reformas?

¿El excesivo número de reformas constitucionales es reflejo de una débil defensa de la Constitución?

### **Justificación del problema**

El tema de la defensa constitucional es uno de los más importantes para el constitucionalismo contemporáneo, ello tomando en cuenta que la evolución del Estado moderno en los últimos tres siglos se ha centrado en la construcción de una forma particular de organización política a la que comúnmente se le denomina “democracia constitucional” y que con el tiempo se ha convertido, con variaciones y diversos grados de intensidad, en la forma de gobierno prevaleciente.

En este sentido, consideramos que el procedimiento de reforma constitucional en México es débil ante los intereses de partidos políticos y grupos de poder, lo que ha derivado en más de 500 reformas desde su promulgación.

Esto, a su vez deriva en que es complejo definir una forma de Estado así como realmente sentar las bases del desarrollo económico, político, jurídico, social e incluso

cultural, pues cada 6 años, nuestra Constitución es objeto de reformas que atienden fundamentalmente a los intereses de los gobernantes en turno y no, de las verdaderas realidades sociales.

### **Delimitación del problema**

1. **Delimitación temporal.** El tema a estudio se ubica, fundamentalmente a partir de la década de los años 90 en México, pues es una época en que la actividad legislativa en materia de defensa constitucional dio un giro radical en México, al incorporar a rango constitucional, nuevos mecanismos de defensa como son: a) Acciones de Inconstitucionalidad; b) Juicio de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; y, c) Juicio de Protección de los Derechos Humanos.
2. **Delimitación espacial.** Al tratarse ámbitos constitucionales, nuestro tema abarca la totalidad del territorio nacional, puesto que la abarca la totalidad del territorio nacional, dado que, la propuesta normativa planteada implica una redimensión y replanteamiento de la norma suprema que impacta directamente la conformación política y jurídica de nuestro país.
3. **Delimitación Humana.** Al tratarse, de temas constitucionales, estamos ante normas generales que impactan a la colectividad mexicana, ya sean residentes o que temporalmente se encuentren en el territorio nacional; no debemos olvidar que la norma constitucional afecta a todo ciudadano mexicano y/o extranjero.

### **Orientación Teórico Metodológica**

La presente investigación se ubica dentro del tema del constitucionalismo mexicano, fundamentalmente en los mecanismos de defensa constitucional, los cuales son omisos respecto al procedimiento de reforma de la Constitución. Esto ha generado que el texto constitucional haya sufrido una diversidad de reformas a lo largo de su vida jurídica, lo que ha derivado en la complejidad de construir, objetivamente, al Estado Mexicano, con base en su verdadera dinámica sociocultural.

## **Hipótesis**

Al ser el procedimiento de reforma constitucional frágil ante los intereses de partidos políticos y grupos de poder, es necesario que se incorporen mecanismos objetivos que garanticen la vigencia del contenido constitucional, tales como la votación de los legisladores, las votaciones de las legislaturas locales, así como mecanismos de participación ciudadana.

## **Objetivo General**

Fortalecer el procedimiento de reforma constitucional a través del rediseño del mecanismo de votación de los legisladores, las votaciones de las legislaturas locales, así como la incorporación de mecanismos de participación ciudadana con la finalidad de evitar que la Constitución Federal sea objeto de intereses partidistas o de grupos de poder.

## **Objetivos Específicos**

Analizar los conceptos básicos de la Teoría Constitucional, para comprender con mayor objetividad los temas centrales que giran en torno a la Constitución y su responsabilidad como el eje central del Estado Mexicano.

Analizar los temas centrales de la teoría de la defensa constitucional en México, para comprender su evolución y trascendencia en la consolidación de los postulados constitucionales.

Analizar desde una perspectiva crítica el procedimiento de reforma constitucional en México, para determinar su fragilidad ante los intereses partidista y de grupos de poder.

Analizar el constitucionalismo democrático en México, con la finalidad de comprender las premisas que fundamentan la conformación del tipo de Estado y forma de gobierno, para ubicar el procedimiento de reforma constitucional frente a la realidad contextual.

Analizar las perspectivas del procedimiento de reforma constitucional en México, con la finalidad de fortalecer el mismo, ante la captura que de ella han hecho los partidos políticos y los grupos de poder.

**METODOLOGÍA / METODO:** Es una investigación con enfoque dogmático, cualitativo y Teleológico

## **CAPÍTULO I: TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN Y LA DEFENSA**

### **CONSTITUCIONAL**

En el presente capítulo haremos una serie de reflexiones teóricas y doctrinarias respecto a los conceptos fundamentales de la teoría de la constitución y de la defensa constitucional; las cuales consideramos premisas que fundamentan la construcción de los estados constitucionales democráticos del siglo XX y XXI.

Para ello, partimos de la diferencia que existe entre el constitucionalismo y la teoría de la constitución, lo que nos permitirá analizar la estructura y los principios que dan vida a la misma. Haremos especial énfasis en la supremacía constitucional, como uno de los principios que ubican a la constitución del estado como el eje rector de la vida económica, social, cultural, política y jurídica de un pueblo.

En la segunda parte del presente capítulo, haremos una serie de reflexiones sobre la defensa constitucional, especialmente sus mecanismos de protección y el sistema de defensa constitucional.

Con los temas anteriores estaremos en posibilidades de determinar el sistema de justicia constitucional que prepondera en México y sus proyecciones y perspectivas propias de la dinámica socio jurídica, y política contextual, característicos del estado constitucional democrático.

#### **1.1. Concepto de constitucionalismo**

Uno de los primeros aspectos que debemos determinar es la diferencia que existe entre el constitucionalismo y la teoría de la constitución; si bien es cierto entre ambos existen puntos de coincidencia, también es cierto que hay diferencias conceptuales y pragmáticas que nos permitirán identificar el tema central de nuestra investigación, sobre el procedimiento legislativo de reforma constitucional frente a la defensa de la constitución, como uno de los mecanismos jurídicos más importantes que nos permitirán garantizar el estado constitucional democrático.

Según Francisco J. Paoli (2016, p. 28), “el constitucionalismo es concebido como una posición filosófica y política que las comunidades humanas adoptan en algún momento de la historia. Esa posición es concebida y explicada por intelectuales del derecho y la política, es decir, del derecho que podemos llamar político.”

En este sentido, podemos mencionar que esta corriente del pensamiento se enfoca a temas de comprensión del ejercicio del poder desde enfoques jurídicos, hasta llegar al punto del reconocimiento de derechos y obligaciones de los ciudadanos, así como de las autoridades que gobiernan un pueblo.

Aquí consideramos importante hacer la distinción entre el “Estado Constitucional” en cuanto fenómeno histórico (y que haría referencia al desarrollo del Estado constitucional como un determinado modelo de organización jurídica y política) y el “constitucionalismo” en cuanto teoría que pretende dar cuenta de dicho fenómeno. Nadie niega, como fenómeno histórico, el proceso de constitucionalización de los derechos contemporáneos, las divergencias vienen más bien a la hora de valorar ese fenómeno como positivo o negativo, y de considerar si para dar cuenta de los derechos “constitucionalizados” es necesario revisar el paradigma teórico “positivista” que se fraguó en torno a la idea de imperio de la ley, pasando a un nuevo paradigma –al que podemos calificar como “constitucionalista”. (Aguiló, 2008, p. 13)

Con base en lo anterior, llegamos a la conclusión de que el constitucionalismo hace referencia a la serie de estudios teóricos y doctrinarios que tienen como objeto central a la constitución del estado y todos los fenómenos que suceden alrededor de la misma. Es decir, el constitucionalismo (especialmente el de corte político) definirán las bases ideológicas y normativas que delimitarán el contenido constitucional.

Como afirma Isabel Lifante, con respecto al tema del constitucionalismo:

“En primer lugar, la Constitución ha de responder a las pretensiones normativas del constitucionalismo político: la limitación del poder político y la garantía de los derechos; es decir, estos sistemas han de asumir los valores y fines del constitucionalismo como ideología (de modo que podríamos suponer que hay ciertos contenidos constitucionales que son considerados necesarios para poder hablar de un Estado constitucional).<sup>3</sup> De

este modo, las Constituciones formales de los Estados incorporan las dos grandes estrategias del constitucionalismo político: la de los diseños institucionales idóneos para la garantía de esos valores y fines, y la del carácter regulativo de los mismos.” (2019, p. 50)

Tomando como base lo anterior, es importante señalar que el constitucionalismo se adapta a cada época del desarrollo del pensamiento, y será a través de la formulación y adopción de postulados generacionales que se define la estructura, contenido y alcance de los textos constitucionales. Como ejemplo podríamos comentar el desarrollo del constitucionalismo posterior a la Segunda Guerra Mundial, en el que se definen ópticas innovadoras de los constitucional, adaptadas a ideologías basadas en los siguientes aspectos:

- Reconocimiento de la importancia de los principios constitucionales.
- Reconocimiento del Derecho como una realidad dinámica.
- Tendencia hacia la integración entre las diversas esferas de la razón práctica: el Derecho, la moral y la política.
- Incorporación a la norma jurídica de valores de la moral y de lo social desde una perspectiva racional.

En resumen, el constitucionalismo guiará el quehacer en cuanto a la definición de los constitucional. En general, el constitucionalismo camina a la par de los movimientos políticos, sociales, económico, culturales e ideológicos de los grupos sociales, en los que surgen las normas superiores, llamadas también fundamentales, en las que se definen, especialmente, los derechos de las personas y los procedimientos para el control y la legitimación del poder al interior de las sociedades.

## **1.2. Teoría de la Constitución**

Ahora bien, es necesario diferenciar a la Teoría de la Constitución del constitucionalismo, con la finalidad de tener los elementos objetivos para la debida comprensión de los postulados y premisas que dan vida al tema de lo constitucional. Tal y como señala Francisco J. Paoli: “... la Teoría de la Constitución es una explicación razonable y razonada sobre el surgimiento y desarrollo de la norma

superior en las sociedades humanas, que busca regularlas, identificarlas y protegerlas. Esta teoría se empieza a elaborar en el siglo XIX y tiene como principales impulsores a los constitucionalistas y teóricos del Estado en Alemania, Francia e Italia.” (2016, p. 29)

No debemos de perder de vista que la Teoría de la Constitución surge de las corrientes del pensamiento y aspectos doctrinarios que nos permiten identificar, entre otros aspectos: tipos de constituciones, clasificación, conceptos fundamentales, principios, así como las vertientes ideológicas y evolutivas que sustentan al constitucionalismo.

La Teoría de la Constitución es fundamental para la construcción y comprensión de los conocimientos que serán la base conceptual del ordenamiento jurídico y político de un pueblo, los cuales se recogen en el texto constitucional. por ello, se ha considerado a la constitución como el elemento esencial de la organización legal-racional del Estado, requiere de un especial estudio para comprender el ejercicio del poder político, y de los diferentes aspectos jurídicos-constitucionales necesarios para lograr su legitimación en las democracias actuales. (Arrubla, 2017, p. 7)

De lo anterior, podemos inferir que el estudio de la Teoría Constitucional nos lleva a poder entender las diferentes realidades que subyacen al fenómeno de las constituciones, y que determinan su funcionalidad; básicamente son los que Ferdinand Lasalle, en su tiempo, denominó factores reales del poder.

Para ello, la Teoría de la Constitución permite delimitar los temas prioritarios, que al mismo tiempo, deben ser considerados dentro del texto normativo; a saber: reconocimiento de las libertades, la dignidad de la persona, los derechos humanos, la vida democrática, la justicia, separación del poder, régimen de derechos y libertades, sometimiento de los actos de las autoridades al principio de legalidad, carácter electivo, representativo y sujeto a períodos fijos de los cargos públicos, y control de constitucionalidad, entre otros.

Acertadamente se menciona que la Teoría de la Constitución es un conjunto sistemático de tesis y criterios en el orden conceptual, el Constitucionalismo por su



parte es un movimiento sociopolítico real inspirado por esos conceptos, que lleva a la práctica la formación de constituciones y su transformación o reforma para adaptarse a las demandas de las personas y de los grupos sociales. El Constitucionalismo como movimiento intelectual y político impulsa la teoría del desarrollo constitucional. La Teoría de la Constitución, con sus propuestas programáticas e interpretación de los derechos humanos, consigna cada vez con mayor claridad y promueve el Constitucionalismo como movimiento de vanguardia. (Paoli, 2016, p. 29).

Por último, no podemos pasar por alto que la Teoría de la Constitución ha evolucionado de manera histórica, de la mano con la evolución de las constituciones en el mundo. Este proceso evolutivo nos da la pauta de que la constitución ha pasado por diversas connotaciones, desde aquella que la ubica como una forma de constituir al estado y su forma de gobierno, la que dio paso a la dimensión de la constitución como el resultado del pacto entre el poder y la sociedad; será en los siglos XIV y XV que se reconceptualiza la idea de constitución, para dar paso a la noción de constitución como esquema organizativo del poder y de los órganos del Estado. Un último esquema de la constitución, es aquella en la que se considera la condición del hombre frente al poder político, impulsando los derechos del hombre, posteriormente humanos, así como de los individuales y grupales y los mecanismos de protección de los mismos.

### **1.2.1. Concepto de Constitución**

La definición formal de constitución dada por el positivismo, esto es, la definición que se limita a caracterizar a la constitución como el conjunto de normas que determinan la forma de Estado cualquiera que ésta sea, representa una deformación del significado de este concepto, a tal grado, que ha destruido su razón de ser. Según él, el significado históricamente correcto de constitución denota "una estructura de la sociedad política, organizada a través de y mediante la ley, con el objetivo de limitar la arbitrariedad del poder y de someterlo al derecho" (Sartori, 1992, p. 20)

En la Grecia clásica se adopta el concepto de Constitución del Estado, el cual era equivalente a la *politeia*, la cual representaba a "la unidad corporativa del total de los ciudadanos" o "la estructura socio jurídica que ordena en una entidad a la ciudadanía",

y que otorga el derecho del ciudadano a decidir en las cuestiones de *las polis*. (Sampay, 1973, p. 12).

Ya Aristóteles hablaba de la constitución como el principio por medio del cual se ordena a la autoridad política y a los integrantes del grupo social. En este sentido, la constitución tiene como objeto garantizar el ejercicio de las magistraturas, la distribución de los poderes, los atributos de la soberanía, y la determinación del fin específico de cada asociación política. En el Imperio romano, será Cicerón quién en su obra *De Re Pública*, emplea el vocablo latino *constitutio*, con el objeto de darle vida a los órganos del poder público, y delimitar los principios básicos para el ejercicio de los derechos y la garantía de las libertades dentro del Estado.

En esta parte de la historia, la constitución se refiere a la organización de los órganos del poder público dentro del Estado, es decir, a la estructura político-jurídica del mismo.

Siglos más tarde, será en Francia donde se replantea el concepto de constitución y se instaura una constitución que podría calificarse de ideológica, la cual defiende los derechos básicos fundamentales de los ciudadanos (Arrubla, 2017, p. 60)

Es importante mencionar que en los siglos XVIII y XIX se fortalecerá la idea de que un Estado puede estar gobernado por un sistema absolutista o totalitario y tener su propia Constitución. Posteriormente, será con los Estados modernos de corte liberal que se introduce la noción de régimen constitucional, para generar un control limitado por la ley a los mecanismos del poder. Esta distinción tiene un valor político, que permite diferenciar entre un Estado constitucional y un Estado dotado de Constitución, en la cual la Constitución tiende a imponerse como ley superior de Estado. Para Bidart Campos, no se puede hablar de Constitución del Estado – ni siquiera en el sentido de estar constituido- sin hacer referencia a la normatividad: “todo Estado tiene Constitucionalidad en cuanto esa ordenación y estructura son normativas, o sea revestidas de ejemplaridad, de pautas, de valor, de deber ser (Bidart Campos, 1968).

Ahora bien, derivado de los movimientos ideológicos en Europa y Estados Unidos, durante los siglos XVIII y XIX, se han adoptado dos conceptos de constitución: uno en

sentido material y otro en sentido formal. Cabe aclarar que estas concepciones se han generado desde el aspecto normativo.

Por Constitución en sentido material, puede entenderse, el conjunto de reglas relativas a la organización y a la actividad del Estado. Así lo refiere Jeanneau, en su obra Derecho Constitucional e Instituciones Políticas (citado en Naranjo, 2003), esta definición tiene una ventaja “es la de comprender el conjunto de la legalidad objetivamente constitucional, y un inconveniente, que es una imprecisión, porque la Constitución dentro de ese contexto, no comprendería sino las reglas fundamentales del Estado”

Por su parte, la Constitución en sentido formal, se enfoca fundamentalmente en la reglamentación del funcionamiento de los órganos del Estado, mediante la cual se establecen los procedimientos específicos, así como la facultación de una autoridad especial para delimitar su aplicación. Como podemos, hoy en día, ambas concepciones se han fusionado para dar vida a las complejas constituciones escritas, que intentan organizar a los estados de los siglos XX y XXI.

Destacan otras acepciones de la Constitución, que vale la pena no perder de vista. Al respecto tenemos las siguientes:

- a) **Constitución rígida y Constitución flexible.** La primera se refiere a las cláusulas y premisas fundamentales que otorgan estabilidad política a la organización y funcionamiento del Estado. Sólo puede modificarse a través de procedimientos especiales. Por el contrario, existe la Constitución flexible ya que puede ser modificada al igual que se realiza la reforma de las leyes ordinarias. Se sustenta en el hecho de que la Constitución no puede ser pensada como un esquema de normas producto de la sola razón, sino que deben tener vigencia en la existencia material de la sociedad. (Arrubla, 2017, p. 62.)
- b) **Constitución escrita y Constitución consuetudinaria.** La Constitución escrita hace referencia a aquella que, mediante un texto o documento, contiene las reglas de organización y funcionamiento del Estado. La forma escrita al

aportar precisión y fijeza a la ley constitucional, contribuye a potenciar la idea de supremacía que políticamente corresponde a una Constitución (Díaz, 2001, p. 29) Por otra parte, se entiende por Constitución consuetudinaria cuando los principios de organización del Estado son el resultado de la dinámica social, y mediante los usos y costumbres se arraigan, con fuerza jurídica, las normas de convivencia social; el claro ejemplo es la Constitución del Reino Unido.

**c) Constitución originaria y Constitución derivada.** En el caso de la Constitución originaria se hace referencia a aquella que integra premisas fundamentales de la organización política. Toma como referencia los aspectos contextuales y doctrinarios de la época en la que surge a la vida jurídica y política. Claros ejemplos son las Constituciones de Estados Unidos, Francia y la Unión Soviética. Por el contrario, las constituciones derivadas son aquellas que siguen algún modelo constitucional, propio o extranjero, en la que sólo se realizan adaptaciones contextuales. Como ejemplo tenemos las constituciones latinoamericanas, que tienen como base ideológica y sustantiva, a las constituciones de Estados Unidos y de Francia.

**d) Constitución normativa, Constitución nominal y Constitución semántica.** Teniendo en cuenta la clasificación hecha por el profesor Loewenstein a nivel “ontológico”, de las Constituciones, ellas se pueden diferenciar según su carácter normativo, nominal y semántico. (citado en Arrubla, 2017, p. 64). En este sentido, la Constitución normativa hace referencia a aquella en la que sus normas dominan todos los procesos políticos, vinculadas a las normas constitucionales. La Constitución debe ser respetada por todos los interesados y ésta plenamente integrada en la sociedad estatal. Por su parte, la Constitución nominal se refiere a aquella en la que la dinámica del proceso político no se adapta a sus normas, derivando en una organización que puede diferir entre lo constitucional y lo político-social. Finalmente, la constitución semántica, hace referencia a aquella que se aplica para darle una denominación a los procesos políticos, incluyendo los ámbitos económico, social, cultural, etcétera.

### **1.2.2. Estructura de la Constitución**

Como se ha mencionado en apartados anteriores, la Constitución del Estado viene a ser el mecanismo de organización fundamental, mediante el cual se da vida política al mismo, y se reconoce la situación de las personas ante el mismo.

Tradicionalmente, la ciencia política reconoce dos grandes apartados que dan vida a lo constitucional: la parte dogmática y la parte orgánica. En la estructura dogmática, se contienen los derechos fundamentales de la condición de la persona frente al Estado. Son premisas que surgen de la evolución ideológica de los pueblos del mundo, en la que se consagran los principios y valores que garantizarán el desarrollo de los individuos. Por su parte, la estructura orgánica establece las reglas mediante la cual se organizará el Estado, especialmente en sus ámbitos políticos y de gobierno.

Ahora bien, hablemos de la parte dogmática de la Constitución. En ella, se consagran los derechos y las obligaciones de los gobernados, junto con una serie de principios de carácter económico, conteniendo a su vez, derechos de los grupos sociales, como sería el caso de pueblos originarios.

José F. Palomino señala que toda Constitución posee en su interior determinadas categorías jurídicas o expresiones normativas, caracterizadas por cumplir un rol o función determinada. Las más importantes según lo asume tradicionalmente la doctrina, son tres: a) los principios; b) los derechos, y c) las garantías. (2001, p. 24)

Como podemos observar, en general se reconoce por la doctrina y los modelos constitucionales en el mundo, la existencia de contenidos que dan vida a una serie de condiciones y prerrogativas que se reconocen para limitar el poder político, frente a los individuos de la colectividad. Consideramos que son conquistas históricas y que han motivado grandes movimientos ideológicos y revolucionarios en el mundo. Estos principios ideológicos han derivado en la adopción de los derechos humanos.

Respecto a la parte orgánica de la Constitución, podemos decir que en ella se dispone la organización y estructura del poder político del Estado, esto con base en la división de poderes y delimitando las funciones de los órganos del mismo.

Solo para acotar algunas inquietudes, es importante mencionar que la división de poderes será uno de los temas más polémicos en la conformación de los estados de los siglos XX y XXI, fundamentalmente por cuanto a la figura del presidencialismo que marcó las formas de gobernanza en los países latinoamericanos, como el caso de México. En este sistema de conformación política, se exaltaron las facultades del presidente de la nación, lo que ha generado estrechos vínculos en los órganos legislativos y el poder ejecutivo, en el diseño de la sistemática jurídica, fundamentalmente, en el tema constitucional.

### **1.2.3. Principios constitucionales**

Como en toda materia, se establecen principios para poder regir el derecho de esta manera en nuestra constitución tenemos los referentes a los valores éticos, sociales, legales e ideológicos consagrados en la constitución de una nación, a partir de los cuales se deriva todo el ordenamiento jurídico. Pueden ser llamados también como principios fundamentales.

Estos principios funcionan como las directrices esenciales de todo el sistema de orden sociopolítico de una nación y tienen fuerza vinculante. Por lo tanto, cada una de las leyes, reglamentos y normas que se redactan en una determinada sociedad, tienen que contener o respetar estos principios, garantes del pacto social entre los ciudadanos y el Estado. Los principios constitucionales inciden en la determinación de las libertades individuales y colectivas, en el regulamiento de la participación social y en los límites de actuación de los entes de gobierno. además de servir de marco para la redacción de las leyes del Estado.

Los principios constitucionales son necesarios para interpretar aquellas áreas en las que existen ambigüedades o vacíos legales, de manera que se resguarden los derechos garantizados por la constitución. Cada país establece sus principios constitucionales del universo de valores que fundamentan su cultura, por lo que en general, los principios constitucionales o fundamentales tendrían que garantizar los derechos humanos, los derechos fundamentales, los derechos sociales, económicos y culturales y, finalmente, los derechos colectivos y ambientales.

Así, los principios constitucionales pueden ayudar a traer a la mesa de negociación a varias facciones rivales que, a pesar de esto, estén comprometidas con lograr una nueva constitución y sistema político, en ellos encontramos los siguientes:

- a) La Supremacía Constitucional prevista en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, es un principio de Derecho que ubica a esta por encima de todas las demás normas jurídicas internas y externas, tiene un estrecho vínculo con el control de constitucionalidad. La primera, se encarga de que ningún acto de autoridad, ley o tratado contravenga a la constitución, el segundo hace efectivo dicho principio al otorgar mecanismos para garantizar la supremacía, la cual sirve para garantizar la subordinación de todo el ordenamiento jurídico de la constitución. Según la pirámide de Kelsen la constitución está por encima de todo, Todas las leyes y normas internas deben adecuarse a lo establecido en la constitución.
- b) La inviolabilidad, contenida en el artículo 136, en el cual se establece que “esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia”.
- c) Laicidad, prevista en el artículo 130 Constitucional, en el que se establece que “corresponde a los Poderes Federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación. El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión cualquiera”.
- d) Rigidez, el cual se constituye en un principio empleado para significar que una Constitución no puede ser modificada sino según un procedimiento especial, distinto del de las leyes ordinarias. Por lo tanto, la Constitución calificada de rígida tiene un valor jurídico superior al de las leyes ordinarias. Este se encuentra plasmado en el artículo 135 constitucional.

En el apartado siguiente, haremos reflexiones más profundas del principio de supremacía constitucional.

#### **1.2.4. Supremacía constitucional**

Como ya se dijo, la Constitución es la norma rectora y fundamental de un Estado, emanada del poder constituyente de éste. De la Constitución, se desprenden tanto los lineamientos legislativos que se deben seguir, como las pautas procedimentales para la creación de la ley (condiciones formales) y los valores vigentes en una sociedad determinada que se deben promover y proteger legislativamente (condiciones materiales). (Petzold, 2012, p. 178)

Para efectos de nuestra investigación, consideramos que la supremacía constitucional, es uno de los más importantes ya que permite delimitar el rango de ley suprema del Estado y fundamenta el sistema jurídico; así mismo establece que los tratados internacionales, convenciones internacionales, se ubican en un rango similar a la constitución. La supremacía constitucional se caracteriza por tener dos vertientes en base a su funcionamiento, es decir, formal y material, la primera hace énfasis a que a falta de este carecería de exigibilidad y la segunda expresa la importancia que tutela una constitución (los derechos humanos y la dignidad de la persona).

Astudillo Leyva señala que:

“Derivado de las ideas anteriores, proponemos que la Constitución mantiene una suerte de bidimensionalidad de su supremacía: la primera, unilateral, en la cual se ostenta como la única norma fundadora del Estado, que dota de sustancia al sistema jurídico y sobre la cual emerge la regularidad de las normas, y otra multilateral, que deriva de su carácter como catálogo de derechos fundamentales, y que comparte con otros documentos de carácter internacional o nacional que contengan normas de derechos humanos, puesto que éstos atienden a un carácter abstracto que no puede colmarse únicamente con lo establecido en la Constitución de un país”. (2020, p. 2)

Con ello, podemos concluir que la supremacía constitucional viene a ser uno de los principios más relevantes del tema constitucional, y como ente material, ha permitido la protección progresiva de principios y derechos fundamentales, aun cuando no estuviesen reconocidos explícitamente por la ley fundamental, que han beneficiado a la sociedad en su gran mayoría. Pero la supremacía de la Constitución no puede detentarse sólo en su materialidad, sino también en su aspecto formal, pues existen



conflictos normativos que sólo pueden resolverse estableciendo un orden de competencias estricto. (Rodríguez, 2010, p. 15)

Además, es importante señalar que este principio, si bien es cierto que se construyó desde las primeras concepciones políticas y jurídicas de la constitución, también lo es el que mismo ha ido adaptándose a las nuevas condiciones de la vida contextual y a cada época y corriente del pensamiento que prepondera.

Actualmente, estamos ante la construcción de nuevos paradigmas jurídicos, especialmente ante el tema de los Derechos Humanos en el mundo. Es tal vez uno de los retos más grandes para la Teoría de la Constitución y delimita en mucho, al constitucionalismo del Siglo XXI.

### **1.2.5. Características de la norma constitucional**

Alfonso Da Silva señala que las normas constitucionales son todas las reglas que integran una Constitución rígida. Eso no excluye el reconocimiento de disposiciones de contenido constitucional fuera de ese documento solemne establecido por el poder constituyente, que es la Constitución dogmática formal. (Archivos jurídicas UNAM. Visto el 2 de julio de 2021. En: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1000/4.pdf>)

En los textos constitucionales existen gran cantidad de disposiciones que requieren una reglamentación posterior, que la mayoría de las veces no se da por inercia legislativa. Por tanto, el carácter incompleto esquemático, impreciso, de la norma constitucional, así como su no aplicabilidad inmediata, origina gran parte de los problemas que afronta la constitución en su desarrollo. En este sentido, podemos mencionar que las características de la norma constitucional en general son:

- a) Norma Suprema del Estado. Por el principio de supremacía constitucional, está en la cúspide de la pirámide normativa y el resto del ordenamiento jurídico se tiene que supeditar a sus disposiciones. Esto nos lleva a la interpretación de la Constitución y a la interpretación desde la Constitución.

- b) Su procedimiento de elaboración es distinto a las demás normas, pues procede de un acto constituyente.
- c) Tiene un fin primordialmente político, ya que se dirige a disciplinar, ordenar, y regular el ejercicio del poder en un determinado contorno social y trata de fijar límites al ejercicio del poder en beneficio de los gobernados, lo que da lugar a la creación de una parte orgánica y otra dogmática.
- d) Su sesgo político implica que contiene determinadas opciones valorativas o axiológicas. Así, detrás de toda opción política existen opciones valorativas que alimentan dicha opción y que a su vez se proyectan sobre el entramado social, operando una retroalimentación entre unos y otros. Esta presencia valorativa, a su vez, determinará la presencia de valores derivados en el resto del ordenamiento jurídico.
- e) La constitución es un conjunto articulador, es decir, una especie de eje central que ordena o pretende ordenar el resto del ordenamiento jurídico, al cual se concibe como una unidad. La constitución señala los grandes contenidos del ordenamiento jurídico nacional, pero no los describe ni los explica en detalle.
- f) Las normas constitucionales son normas incompletas que en principio son desiguales entre sí. Así, mientras algunas son precisas, otras son flexibles y otras son vagas o indeterminadas. Desde el punto de vista de su eficacia, pueden ser programáticas u operativas, aun cuando todas ellas tienen carácter vinculante.

Ahora bien, el contenido de la norma constitucional nos permitirá definir su finalidad dentro del sistema político en el que se desenvuelve. Particularmente, preponderamos el que impera en nuestro país, México, el cual podemos identificar como una democracia constitucional, de corte neoliberal.

### 1.3. Democracia constitucional

En los albores de la segunda mitad del Siglo XX, se diseñó un concepto de político-jurídico que hace referencia a aquel que, según Daniel Barceló:

“...se refiere a un tipo de dominación de los gobernantes sobre los gobernados que deriva de la razón y del libre consentimiento de los gobernados. En democracia, la obediencia es libremente consentida: los gobernados obedecen a los gobernantes porque los gobernantes eligen libremente por la sociedad civil de entre sus miembros, es decir, el gobernante es un gobernado que es electo por un tiempo determinado como gobernante, los gobernantes no son una casta ajena y aislada de los gobernados.”  
(2016, p. 222)

Las democracias constitucionales son formas de gobierno democráticas en las que el ejercicio del poder político está regulado y limitado a partir de los postulados del constitucionalismo, dentro de las cuales una de las aportaciones más importantes del constitucionalismo norteamericano fue la del principio democrático de la soberanía popular con la idea de un gobierno sometido a la ley, es decir a la constitución, dividido para el ejercicio de esta en varios poderes los cuales se equilibran y acotan entre sí.

Ahora bien, que un estado asuma una forma de gobierno democrática significa que existen una serie de reglas y pasos determinadas para la toma de decisiones colectivas, el principio democrático implica un procedimiento incluyente en donde todos los ciudadanos ya sea directamente o a través de sus representantes la posibilidad de incidir en el sentido de las decisiones colectivas, así como de plasmar su voluntad en las normas emitidas por el poder y que los vinculan políticamente.

El Estado constitucional, elaboración del constitucionalismo moderno que se distingue por ser el conjunto de teorías que sostienen la limitación del poder político por la existencia de derechos cuyos titulares son los individuos y por leyes constitucionales garantizadas por la separación de los poderes supone, por su lado, la conjugación de una serie de técnicas de control del poder encaminadas a la regulación y, por ello, limitación del mismo para evitar abusos en su ejercicio. Para decirlo en palabras de Luigi Ferrajoli, “la construcción jurídica de la democracia constitucional es, ante todo, la construcción del sistema de sus garantías”. (cfr. Donado, 2018, p. 4)

En tal virtud, los principios del estado constitucional se muestran como los siguientes:  
El reconocimiento de derechos fundamentales La división de poderes como principio y organización del poder del estado Principio de legalidad Principio de supremacía constitucional Principio de rigidez constitucional Principio de control constitucional

Como podemos visualizar, el sistema democrático constitucional permite que existe una noción de la igualdad social, fundamentalmente por cuanto hace a la relación entre gobernantes y gobernados, preponderando relaciones de equilibrio, tomando en cuenta que los gobernantes se eligen de entre los gobernados.

Asimismo, la democracia constitucional hace referencia a aquel sistema político en el que imperan reglas electorales debidamente fundamentadas en la constitución política, así como en leyes secundarias en la materia. De igual forma es conveniente referir que impera la regla de la mayoría que es, por sí misma, insuficiente, en tanto que han de atenderse tanto al proceso de formación de la decisión como a su contenido, a la corrección de su interpretación y su razonamiento, a su valor epistémico y a su sentido axiológico (en cuanto que el Estado constitucional tiene un compromiso con la verdad y con la justicia). (Viola, 2006, p. 4)

En conclusión, estamos ante una figura jurídico-política, en la que se establecen reglas relativamente innovadoras sobre los aspectos de integración del poder político, básicamente sobre la forma de estado, elección de gobernantes y reglas electorales. Este esquema ha permitido a México iniciar un proceso de consolidación política, en la que imperan los criterios de transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción, desde un enfoque constitucional y de derechos humanos.

Cobra especial relevancia para nuestra investigación, lo que sostiene Daniel Barceló, el hecho de que, en la democracia constitucional, impera principio de:

“...la supremacía de la Constitución, lo que implica que ésta no puede ser abrogada o reformada por los representantes del pueblo, sino solamente por el pueblo mismo por medio de una delegación específica para ello, por elección de diputados a una convención ciudadana. La concepción de la Constitución del pueblo como norma suprema se estableció como un instrumento del pueblo para señalar a los

representantes del pueblo sus deberes, y para establecer límites al ejercicio del poder de los representantes populares mediante una declaración de derechos políticos (y civiles) que los legisladores no pueden suprimir; como dispositivo adicional para inhibir el abuso del poder se estableció un esquema de división de poderes que tampoco pueden trastocar los representantes populares. En suma, la Constitución Estatal es un dispositivo de control del poder de los gobernados sobre los gobernantes que para mantener su eficacia como sistema de control debe ser indisponible para los sujetos controlados, esto es, para los gobernantes y sus partidos políticos. Por tanto, el único que puede cambiar una Constitución por otra, o reformar la existente, es el pueblo. Por ello, se va a conocer este tipo de democracia como democracia constitucional.”. (2016, pp. 238-239)

De lo anterior, podemos deducir que toda reforma constitucional debe ser avalada por el pueblo, y no es suficiente que se haga solamente a través de los representantes del pueblo, sino que consideramos deben considerar otros aspectos que serán tratados en apartados posteriores.

#### **1.4. Concepto de defensa constitucional**

El tema de la defensa constitucional no es nuevo, será en la segunda mitad del siglo XVIII cuando se advirtió la conveniencia de anteponer la supremacía constitucional ante el abuso de autoridad. Cuando la Suprema Corte de los Estados Unidos de América resolvió el caso de Marbury vs. Madison (1803), surgió el sistema difuso de control constitucional, que autoriza a todo juez para inaplicar leyes contrarias a la Constitución. Más de un siglo después, el proyecto de Constitución austriaca, concebido por Hans Kelsen, impulsó el sistema concentrado de control que dio origen a los tribunales constitucionales.

Héctor Fix Zamudio (1993, p. 24) señala que

Como fecha del inicio de la revisión más rigurosa de los instrumentos de efectividad de las disposiciones constitucionales podemos señalar la de la famosa polémica entre dos destacados juristas. Por una parte, la aparición del clásico libro de Carl Schmitt (*Der Hüter der Verfassung*, literalmente, el protector de la Constitución) cuya primera edición apareció en Alemania en 1931 y que fue traducido al español en el mismo año por Manuel Sánchez Sarta con el título *La defensa de la Constitución*." Por la otra, la

publicación de la réplica a esta obra por el ilustre fundador de la Escuela de Viena, Hans Kelsen, ¿con el título *Wer soll der Hüter der Verfassung sein?* (¿quién debe ser el protector de la Constitución?)." La controversia se refirió esencialmente a la tesis del profesor alemán sobre la necesidad de que el órgano tutelar de las normas constitucionales fuera de carácter político, esencialmente el presidente del Reich, con apoyo en las facultades extraordinarias que le otorgaba el artículo 48 de la Constitución alemana de 1919, ya que, en su concepto, conferir dicha función a los tribunales ordinarios o alguno en especial implicaba no sólo la "judicialización de la política", sino también una "politización de la justicia". Kelsen, por el contrario, estimaba que la postura anterior era ideológica y que, de acuerdo con el ejemplo de la Corte Constitucional establecida en la Constitución federal austriaca, promovida por el órgano para proteger las normas fundamentales debía ser un tribunal especializado que no tendría que considerarse como cualitativamente diferente de cualquier otro órgano jurisdiccional. Una diferencia, sin embargo, radicaba en que la sentencia que declaraba la inconstitucionalidad poseía efectos generales, erga omnes, por lo que, desde su punto de vista, dicho tribunal especializado funcionaba como legislador negativo".

Como podemos apreciar, la defensa de la constitución es uno de los temas más trascendentales del constitucionalismo del Siglo XX; el debate inicia con las interrogantes: ¿A quién le corresponde defender a la constitución? ¿Bajo qué mecanismos? ¿Qué condiciones deben ser consagradas en la defensa de la Constitución?

En este sentido, podemos señalar que la defensa de la Constitución se integra por aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido para preservar la supremacía de la norma constitucional, así como para prevenir su posible trasgresión y garantizar su cumplimiento y, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales, como señalaría Fix Zamudio (s.f., p. 24) "en un doble sentido: desde el punto de vista de la Constitución formal, a fin de lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad politicosocial, y desde la perspectiva de la Constitución real, es decir, su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia carta fundamental!. En esta dirección, nos atrevemos a sostener que una verdadera defensa constitucional es la que puede lograr la aproximación entre estos dos sectores, que en ocasiones pueden encontrarse muy distanciados: la Constitución formal y la Constitución real."

La Constitución, tanto en sentido real como documento escrito, es forzosamente dinámica, y con mayor razón en nuestra época de cambios acelerados y constantes. Por este motivo, la defensa de la Constitución, aun desde la apreciación formal y de carácter positivo que hemos adoptado, tiene por objeto no sólo el mantenimiento de las normas fundamentales, sino también su evolución y su compenetración con la realidad política, para evitar que el documento escrito se convierta en una simple fórmula nominal o semántica. (Loewenstein, 1965, pp. 218-222)

Abundando a lo anterior, no podemos pasar por alto que la Constitución, como norma de organización social pero también de identificación de los individuos en el grupo, debe ser regulada y defendida, pues la misma es, fundamentalmente dinámica. Esto quiere decir que la Constitución está en función de los sucesos que existen al interior de las sociedades, además que, en ocasiones, los propios funcionarios desconocen el contenido de esta y pueden observarse excesos o defectos en su actuación.

Cabe señalar que las ideas kelsenianas han influido en el curso de la justicia constitucional contemporánea, actualmente a cargo de órganos jurisdiccionales y, en su caso, políticos, no del presidente en el sentido postulado por Schmitt. A su vez, los órganos jurisdiccionales defensores pueden ser integrantes del Poder Judicial o existir aparte de los poderes constituidos. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, pp. 14-15)

Con base en lo anterior, podemos señalar que, de acuerdo a su tipo de control, en algunos sistemas jurídicos se consagra la *judicial review* (control difuso) fuertemente arraigado en el sistema estadounidense; en otros casos, se observan las reglas del control abstracto y concentrado, fuertemente vinculado a órganos políticos. La diferencia fundamental es que los que desarrollan la revisión judicial emiten fallos con efectos para las partes, mientras que los tribunales constitucionales suelen resolver con efectos generales.

Uno de los retos más grandes para la justicia constitucional es el que se vincula al fuerte desarrollo, en la segunda mitad del siglo pasado, del reconocimiento de los derechos humanos y la necesidad de su protección y tutela. Este binomio sustenta hoy

a los estados democráticos constitucionales, especialmente ante la caída de regímenes autoritarios, lo que ha derivado en que cada día se desarrollen más mecanismos jurídicos de tutela y protección de los mismo; además, de la convergencia entre los sistemas de control difuso y de control concentrado, para dar paso a sistemas mixtos.

#### **1.4.1. Modelos de defensa constitucional**

##### **a) Modelo Americano**

Nace en 1803, en los EUA, con la sentencia que dicta el juez John Marshall, en el caso Marbury vs Madison, en la cual se consolida la Constitución Americana como Constitución rígida, no flexible. Al respecto podemos señalar lo siguiente:

“Es del todo evidente que, o la Constitución prevalece sobre los actos legislativos que se le oponen, o el poder legislativo puede cambiar la Constitución a través de cualquier ley ordinaria. No existe un camino intermedio entre estas dos alternativas: o la Constitución es la Ley Fundamental, superior, e inmutable a través de los medios ordinarios; o bien, está colocada en el mismo nivel de las leyes ordinarias, e igualmente que éstas, puede ser libremente modificada por el Poder Legislativo.

Si es correcta la primera alternativa, entonces es necesario concluir que un acto legislativo contrario a la Constitución, no es ley, si es correcta, por el contrario, la segunda, esto significaría que las Constituciones escritas no son otra cosa que absurdos ensayos para limitar un poder que es, por su naturaleza, ilimitable”. (John Marshall. Visto el 2 de julio de 2021. En: <https://lecturasconstitucionaleseua.juridicas.unam.mx/sentencias-tseu/marbury-vs-madison-1803/>)

Se caracteriza, en forma abstracta, como la facultad atribuida a todos los jueces para declarar en un proceso la inaplicabilidad de las disposiciones legales secundarias que sean contrarias a la Constitución y con efectos sólo para las partes que han intervenido en esa controversia.

##### **b) Modelo Austriaco**



La aparición del Tribunal Constitucional (“*Verfassungsgerichtshof*”) austriaco en 1920, está íntimamente conectada con el pensamiento kelseniano que sostiene que la Constitución es la norma suprema en la que se funda la validez jurídica de todas las demás. Para Kelsen la garantía jurisdiccional de constitucionalidad, es un elemento del sistema de medidas técnicas por medio del cual se asegura el ejercicio regular de las funciones estatales. En relación con el órgano al que había de corresponder la competencia de, en su caso, decidir la anulación de una ley inconstitucional, Kelsen rechaza que esta facultad pudiere atribuirse al Parlamento, y opta por un órgano especial establecido para ese fin; por ejemplo, un tribunal especial, el llamado Tribunal Constitucional. Al respecto, Fernández Segado señala:

“La opción kelseniana se sustenta en el diferenciado valor que la anulación de la ley propugnada por el gran jurista vienés, presenta respecto a la mera desaplicación característica de la ‘judicial review’ norteamericana.... Y ello por cuanto la anulación de una ley tiene el mismo carácter de generalidad que su elaboración, no siendo, por así decirlo, más que la confección o elaboración de la norma con un signo negativo... la teoría kelseniana concibe al Tribunal Constitucional como una suerte de ‘legislador negativo.’” (s.f. p. 2-3)

### **c) Los binomios contrapuestos de Calamandrei**

En una caracterización bien conocida, Calamandrei vino a connotar por una serie de binomios contrapuestos a los dos grandes sistemas de control de constitucionalidad (o de legitimidad constitucional, en la expresión italiana): El sistema judicial o difuso (judicial review of legislation) y el sistema autónomo o concentrado (la *Verfassungsgerichtsbarkeit* kelsiana). (Fernández, s.f. p. 27)

El sistema difuso se caracteriza por ser incidental (es decir, sólo lo puede proponer en vía prejudicial quien es parte en una controversia concreta), especial (la declaración de inconstitucionalidad conduce a negar la aplicación de la ley al caso concreto) y declarativo (el pronunciamiento de inconstitucionalidad opera como declaración de certeza retroactiva de una nulidad preexistente y, por tanto, con efectos retroactivos),

y obviamente presupone que todos los órganos jurisdiccionales (de la autoridad judicial, como dice Calamandrei) puedan ejercerlo.

El sistema concentrado, además de ser ejercido tan sólo por un único y especial órgano constitucional, es caracterizado como principal (el control se propone como tema separado y principal de la petición, cuestionando directamente la legitimidad de la ley en general, sin esperar que se ofrezca la ocasión de una controversia especial) general (la declaración de inconstitucionalidad conduce a la invalidación de la ley *erga omnes*, haciéndole perder para siempre su eficacia normativa general) y constitutivo (al pronunciamiento de inconstitucionalidad opera como anulación o ineficacia que vale para el futuro, pero respeta en cuanto al pasado la validez de la ley inconstitucional).

**Cuadro 1: Diferencias de los modelos de defensa de la constitución**

<b>Modelo Americano</b> <b>Judicial Review 1803</b>	<b>Modelo Austriaco</b> <b>Corte Constitucional 1920</b>
Cualquier juzgador	Exclusivamente tribunales constitucionales “ad hoc”
Puede considerar inconstitucional una ley (y desaplicarla y resolver la inconstitucionalidad del acto o resolución fundado en aquella)	Puede resolver la inconstitucionalidad de una ley.
En forma incidental dentro del juicio principal ordinario.	Al resolver la controversia principal planteada en el juicio especial de inconstitucionalidad
Con efectos relativos solo para las partes	Con efectos “erga omnes”

Fuente: Elaboración propia

### **1.5. Acceso a la justicia**

De acuerdo al Diccionario Jurídico (mx), la garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales

independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. (Diccionario Jurídico. Visto 04 de julio de 2021, en: <http://diccionariojuridico.mx/definicion/garantia-a-la-tutela-jurisdiccional/>)

Ahora bien, si tomamos en cuenta que los órganos jurisdiccionales deben ser libres de cualquier presión o interés para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público -en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial- no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales.

En este sentido, señala la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Sentencia del Amparo en Revisión No. 3301/2018, lo siguiente:

“Por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos.”

Por lo que, el derecho humano de acceso a la impartición de justicia consagra a favor de los gobernados los siguientes principios:

**1. De justicia pronta**, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes;

**2. De justicia completa**, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado;

**3. De justicia imparcial**, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y,

**4. De justicia gratuita**, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si la citada garantía constitucional está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales

Al mismo tiempo, el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretado de manera sistemática con el artículo 1o. de la Ley Fundamental, en su texto reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor al día siguiente, establece el derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia, que se integra a su vez por los principios de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, como lo ha sostenido jurisprudencialmente la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 192/2007 de su índice, al tenor de lo siguiente:

"ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE

DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.". Sin embargo, dicho derecho fundamental previsto como el género de acceso a la impartición de justicia, se encuentra detallado a su vez por diversas especies de garantías o mecanismos tendentes a hacer efectiva su protección, cuya fuente se encuentra en el derecho internacional, y que consisten en las garantías judiciales y de protección efectiva previstas respectivamente en los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve, cuyo decreto promulgatorio se publicó el siete de mayo de mil novecientos ochenta y uno en el Diario Oficial de la Federación. Las garantías mencionadas subyacen en el derecho fundamental de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 constitucional, y detallan sus alcances en cuanto establecen lo siguiente: 1. El derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter; 2. La existencia de un recurso judicial efectivo contra actos que violen derechos fundamentales; 3. El requisito de que sea la autoridad competente prevista por el respectivo sistema legal quien decida sobre los derechos de toda persona que lo interponga; 4. El desarrollo de las posibilidades de recurso judicial; y, 5. El cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso. Por tanto, atento al nuevo paradigma del orden jurídico nacional surgido a virtud de las reformas que en materia de derechos humanos se realizaron a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor al día siguiente, se estima que el artículo 17 constitucional establece como género el derecho fundamental de acceso a la justicia con los principios que se derivan de ese propio precepto (justicia pronta, completa, imparcial y gratuita), mientras que los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevén garantías o mecanismos que como especies de aquél subyacen en el precepto constitucional citado, de tal manera que no constituyen cuestiones distintas o accesorias a esa prerrogativa fundamental, sino que tienden más bien a especificar y a hacer efectivo el derecho mencionado, debiendo interpretarse la totalidad de dichos preceptos de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados, atento al principio *pro homine o pro personae*, la interpretación más favorable que les permita el más amplio acceso a la impartición de justicia.

De lo anterior, podemos mencionar que el derecho humano de acceso a la impartición de justicia es considerado como uno de los mecanismos más importantes de la sistemática jurídica, pues a través de ella, se garantiza que los individuos tendrán el íntimo derecho a recurrir a los tribunales que se han creado históricamente para ello.

## **CAPÍTULO II: LA DEFENSA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO**

En el presente capítulo se hace una serie de reflexiones sobre los antecedentes de la protección constitucional en México, con la finalidad de identificar el proceso evolutivo que ha derivado, en un fuerte sistema de defensa de la constitución. Sin embargo, es aún respecto al procedimiento de reforma.

De igual forma, en este capítulo haremos el análisis de los mecanismos de protección jurisdiccionales y no jurisdiccionales, mediante los cuales se intenta proteger la supremacía de la constitución, ante situaciones que pongan en riesgo sus postulados y principios.

### **2.1. Antecedentes de la Defensa Constitucional en México**

Angélica Bucio señala que será en la época independiente en donde surgió el movimiento constitucionalista, que básicamente consistía en la intención de crear una Constitución para el naciente Estado mexicano; en este movimiento surgieron dos formas de gobierno, el centralismo y el federalismo, que con el transcurrir del tiempo resultó en la oposición entre conservadores y liberales, respectivamente. (2012, p. 114)

En este sentido, entre los años 1822 y 1824, los constituyentes estaban divididos en fuerzas centralistas y federalistas. El 21 de mayo de 1823 surge el primer Nuevo Congreso Constituyente, el cual se considera tenía una mayoría con tendencia federalista, por lo que se decidió que la nación mexicana adoptaría en su gobierno la forma republicana representativa, popular, federal; cabe notar que este congreso estaba influenciado por la constitución estadounidense como por los elementos federales de la Constitución de Cádiz, ya que estaban luchando en contra de la tradicional organización de corte centralista que había imperado en México desde antes de la llegada de los conquistadores.

El tema constitucional en México se sitúa, formalmente, en los albores de la redacción de la primera Constitución Política, es decir, la de 1824. No debemos olvidar que el

mundo se encontraba en procesos de constitucionalización, fuertemente influenciado por las constituciones de Estado Unidos y la de Francia.

El pueblo mexicano demandará, por la vía de la insurrección, la independencia de la corona española, por lo que una vez que concluyó el movimiento independentista, se iniciaron los trabajos legislativos para redactar la Constitución. Respecto a nuestro tema, es importante referir las aportaciones que hace González Oropeza y Camacho Quiroz (2021, p. 41):

“El Acta y la Constitución de 1824, de aplicación conjunta, confieren al Congreso General el control de la constitucionalidad y de supremo intérprete de la Constitución federal, a diferencia de Estados Unidos, donde estas funciones se confiaron al Poder Judicial desde un principio. De esta manera, las únicas disposiciones contenidas en los primeros textos nacionales de la Constitución se refieren a que “las constituciones no podrán oponerse a esta Acta ni a lo que establezca la Constitución final” (artículo 24 del Acta Constitutiva), o a que “el Congreso resuelve las dudas que ocurran sobre la inteligencia de los artículos de esta Constitución y el Acta Constitutiva” (artículo 165 de la Constitución), y de que los Estados tienen la obligación de guardar y hacer guardar las leyes generales de la Unión y los tratados celebrados con cualquier potencia extranjera (artículo 161 de la Constitución), así como la obligación de todo funcionario público de prestar juramento al Acta y a la Constitución (artículo 163 de la Constitución); no hubo discusión consignada en las actas correspondientes, por lo que poco se puede derivar del texto constitucional, a partir de 1824-“

De lo anterior, podemos deducir que, en la Constitución de 1824 se introdujeron dos instituciones para la tutela de las normas constitucionales, una atribuida al Congreso Federal con la facultad de reprimir las violaciones constitucionales, y la competencia, por parte de la Suprema Corte Federal para decidir sobre las infracciones a la Constitución y leyes federales. En principio, el control constitucional era facultad del Poder Legislativo Federal, así como el tema de la interpretación de la constitución, tomando como base que el Congreso general mantenía una hegemonía sobre los estados de la federación; esto originó que dichas entidades federativas, argumentando la soberanía en su régimen interior, demandaron el ejercicio de un poder recíproco, es decir, de las legislaturas locales sobre el Poder Legislativo Federal. Esta fórmula sería incorporada en el Acta de Reforma de 1847.



Como podemos observar será en este período en el que se perciben las primeras instituciones que intentan proteger a la Constitución, así como la construcción de un sistema que garantice la vigencia de la misma. Especialmente el caso del Juicio de Amparo, el cual se consideró en su origen un mecanismo para la protección y defensa de las garantías individuales, el cual evolucionó durante los primeros años de la época independiente, alcanzó una forma clara y sistemática en la Constitución Yucateca de 1841 elaborada por Manuel Crescencio Rejón, hasta cristalizar como medio de control constitucional y protección de los derechos humanos. (Bucio, 2012, p. 123)

El 06 de diciembre de 1846, el Congreso inició sus labores, para el restablecimiento de la Constitución de 1824, en la que Mariano Otero disintió del dictamen de la mayoría, por lo que propuso que la Constitución Federal de 1824, formara la única Constitución Política de la República por lo que la mayoría aceptó el voto de minoría. Este esquema de reconocimiento establecía:

- La conservación de sistema federal, inspirándose en las Constituciones de Francia, Inglaterra y de Estados Unidos de Norte América;
- Establecer las Garantías individuales para todos los habitantes del territorio de la República.
- La cámara popular, que tuviera tres objetivos de reforma: su número, las condiciones de elegibilidad y la forma de elección.
- En cuanto a la formación de leyes se refería al voto de dos tercios de la cámara iniciadora, unido al de poco más de un tercio de la revisora.
- El ejecutivo debiera suprimirse el cargo de vicepresidente; también fijaban nuevas reglas por delitos de altos funcionarios.
- La facultad de Congreso de la Unión de declarar nula las leyes de los Estados.
- Surge la institución jurídica del Juicio de Amparo

En las Siete Leyes Constitucionales se creó el Supremo Poder Conservador como órgano protector de la Constitución, de carácter político; posteriormente, la legislación intentó sustituir dicho poder por un instrumento procesal denominado “reclamo” ejercido por los tribunales federales y la Suprema Corte de Justicia, su fin era proteger las normas constitucionales y las garantías individuales. Como se ha mencionado, el nacimiento propiamente del amparo se ubica en la Constitución de Yucatán, que en su párrafo primero del artículo 62, menciona:

“Corresponde a este tribunal (SCJ): 1º amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección contra las leyes y decretos de la Legislatura que sean contrarias al texto literal de la Constitución, o contra las providencias del gobernador, cuando en ellas se hubiese infringido el código fundamental en los términos expresados, limitándose en ambos casos, a reparar el agravio en la parte en que Constitución hubiese sido violada.” (Bucio, 2012, p. 124)

Posteriormente, en el acta de reforma de 1847, en su artículo 25 establece: “Los tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la República, en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.”

Años más tarde, específicamente el 18 de febrero de 1856, se dio inicio a las sesiones del Congreso Constituyente propuesto en el Plan de Ayutla, representado por Liberales, Conservadores y Moderados; entre los temas más relevantes están:

- Los derechos del hombre.
- Soberanía Nacional.
- Sistema unicameral,
- El amparo.
- Juicio Político.

Una vez aprobada la Constitución de 1857, constó de 128 artículos: Título I: los derechos del hombre, los mexicanos, los extranjeros y ciudadanos. Título II: soberanía nacional y forma de gobierno, partes de la federación y territorio. Título III: división de poderes. Título IV, responsabilidad de los servidores públicos. Título V, estados de la federación. Título VI Prevenciones generales. Título VII, reformas de la Constitución. Título VIII, Inviolabilidad de la Constitución.

Será en esta Constitución que se fijarán los lineamientos fundamentales del juicio de amparo, dándole facultades expresas a los Tribunales de la Federación para resolver las controversias que generaban una violación a las garantías individuales consagradas en la Constitución.

En la Constitución de 1917, se redactaron 136 artículos, más 16 transitorios, distribuidos en 9 títulos, capítulos y secciones. Entre los aspectos más relevantes tenemos que se consolidó el sistema federal y el principio de división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se consagraron una serie de conquistas sociales-laborales y en la materia agraria. No reconoció la personalidad de las asociaciones religiosas. En materia de amparo, se consolidó su permanencia en el derecho mexicano.

En materia de protección constitucional, se integra la Suprema Corte de Justicia y en tribunales colegiados y de distrito • SCJ: se compondrá de 11 ministros y funcionara en pleno; las audiencias serán públicas; para que haya sesión en la corte es necesario que concurra cuando menos las 2/3 partes del total de los miembros; las resoluciones se tomaran por mayoría absoluta de votos; en las próximas elecciones duraran 2 años, y los electos al terminar el primer periodo duraran 4 años; a partir del año de 1923 los ministros, magistrados de circuito y jueces de distrito, solo podrán ser removidos cuando observen mala conducta y previo juicio de responsabilidad.

De acuerdo con Angélica Bucio (2012, p. 169) Se determinan como facultades las siguientes:

“Resolverán toda controversia por leyes o actos de la autoridad que viole garantías individuales; que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados; que invadan la

esfera de la autoridad federal; de toda controversia del orden civil o criminal que se suscite sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de tratados celebrados con el extranjero; cuando solo afecte a intereses de particulares, podrá conocer de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los estados, del distrito federal y territorio; corresponde a la SCJ conocer De las controversias que se susciten entre dos o más estados; entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la federación y uno o más estados y en donde la federación sea parte; las sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de particulares limitándose a ampararlos y protegerlos, sobre el caso que verse la queja, sin hacer una declaración general...”

## **2.2. Consideraciones generales de la defensa constitucional en México**

En el caso del Estado Mexicanos, podemos mencionar que los mecanismos de defensa constitucional básicamente se ubican en dos dimensiones:

- a) Órganos del Estado que tienen facultades para defender a la Constitución.
- b) Mecanismos de defensa de la constitución.

En el caso del primer supuesto, hace referencia a instituciones gubernamentales que por sus funciones realizan actos para defender la supremacía y principios constitucionales; tal es el caso de: Sala Constitucional de la SCJN, Poder legislativo (federal y locales), En el segundo supuesto tenemos a aquellas instituciones jurídicas de carácter procesal que intentan defenderá la constitución y sus fines.

Como podemos apreciar, el caso mexicano sobre el tema de la defensa constitucional es complejo. No podemos ubicarlo estrictamente en algunos de los mecanismos ya mencionados, pues formalmente, será a finales del Siglo XIX que, a través del Juicio de amparo, hemos contado con un medio de control que ha permitido darle vigencia a la supremacía de la Carta Magna.

Sin embargo, ante la dinámica sociopolítica y jurídica que ha caracterizado a los pueblos del mundo en los siglos XIX, XX y principios del XXI, estos mecanismos que se han creado para mantener la vigencia de la Constitución han sufrido cambios radicales para adaptarse a los contextos reales.

Para efectos de nuestra investigación, tomaremos como referencia las reformas constitucionales de 1994, mediante la cual se amplía el catálogo de instrumentos jurídicos de defensa constitucional. No debemos olvidar que tradicionalmente existían ya los siguientes:

- Juicio de Amparo (fundamentado en los artículos 103y 107 de la Constitución Federal)
- Juicio Político (artículo 110)
- Facultad de Investigación de La SCJN (artículo 97, párrafo segundo)
- Controversia Constitucional

A raíz de la reforma referida, se incorporan a rango constitucional, los siguientes:

- Acciones de Inconstitucionalidad
- Juicio de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano
- Juicio de Protección de los Derechos Humanos

La naturaleza jurídica de los mecanismos de defensa constitucional hace referencia a aquellos medios por los cuales se hace efectiva la defensa de la Constitución y los derechos fundamentales de las personas. Lo anterior, en virtud de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere que todos los derechos reconocidos por ella, gozan de garantías para su protección, las cuales se desarrollan a través de los mecanismos referidos.

Para Marcelo Machaca (2012, p. 56) son los medios o remedios jurídicos de protección y de seguridad que tienen toda persona para el restablecimiento inmediato y el ejercicio efectivo de sus derechos. A continuación, mencionaremos las particularidades más representativas de los medios de defensa constitucional que se consagran en nuestro sistema, los cuales identificamos desde dos perspectivas: jurisdiccionales y no jurisdiccionales:

## **A) Jurisdiccionales**

1. Juicio de Amparo
2. La controversia Constitucional
3. La acción de inconstitucionalidad
4. El juicio de revisión constitucional electoral
5. El juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano

## **B) No jurisdiccionales**

1. La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
2. El juicio político
3. Las recomendaciones de las comisiones protectores de los derechos humanos

En los apartados posteriores, haremos el análisis de los mecanismos de protección constitucional señalados.

### **2.3. Mecanismos de defensa constitucional jurisdiccionales**

En este apartado referiremos los aspectos más relevantes de los mecanismos que protegen a la constitución, y que necesitan ser ejercidos a través de formalidades procedimentales, en las que la decisión queda al análisis interpretativo y argumentativo de tribunales judiciales.

#### **2.3.1. Juicio de Amparo**

Es el medio de protección constitucional con vida jurídica propia, y con base en la Ley de amparo en vigor, podemos señalar lo siguiente:

Artículo 1º: El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

- I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;
- II. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y,
- III. Por normas generales, actos u omisiones de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente Ley.

El Juicio de Amparo es la institución que por excelencia se considera particular de nuestro sistema jurídico. Al respecto, el exministro Juventino Castro señala lo siguiente: “Cuando el amparo protege al quejoso contra *leyes* violatorias de garantías individuales, se denomina *amparo contra leyes*. Si se promueve contra *actos* violatorios de garantías, se conoce como *amparo-garantías*. Si se interpone contra la inexacta y definitiva aplicación de la ley al caso concreto, se está en presencia de un *amparo-casación* o *amparo-recurso*. Por último, si el amparo se intenta contra la existencia de invasiones recíprocas de la soberanía federal o de los Estados, se le conocerá como *amparo soberanía* o *amparo por invasión de esferas*.” (2000, p. 349)

### **2.3.2. La controversia constitucional**

Originalmente esta figura de protección constitucional surge por mandato constitucional, de acuerdo al artículo 105, que disponía:

“Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación fuese parte.”

La controversia constitucional es el juicio de única instancia en el que la Federación, un Estado, el Distrito Federal o un Municipio, plantean ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para demandar la reparación de un agravio producido por una norma general o un acto que, en ejercicio excesivo de sus atribuciones constitucionales, fue responsabilidad de alguno de los órganos de gobierno citados, lo que conculca el federalismo, el reparto de competencias fijado en la Constitución y la soberanía popular.

Según la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, toca a la Suprema Corte de Justicia conocer de las controversias constitucionales que, salvo las referidas a la materia electoral, se susciten entre:

1. La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
2. La Federación y un municipio;
3. El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
4. Un Estado y otro;
5. Un Estado y el Distrito Federal;
6. El Distrito Federal y un municipio;
7. Dos municipios de diversos estados;
8. Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
9. Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
10. Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y



11. Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Estas controversias se sustancian con base en el Título II de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y supletoriamente por el Código Federal de Procedimientos Civiles. Para que procedan, la esfera competencial del promovente debe ser afectada por un acto concreto o una disposición de carácter general, cuya aplicación contravenga a la Constitución Federal. La necesidad de que los agravios incidan en la esfera jurídica del promovente ha sido establecida por la jurisprudencia de la Corte.

### **2.3.3. La acción de inconstitucionalidad**

Es un procedimiento de control constitucional, mediante el cual el 33% de los integrantes de las cámaras legislativas federales y locales y de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, así como los partidos políticos y el Fiscal General de la República, demandan ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se resuelva sobre la posible contradicción entre una norma general —con el carácter de ley o decreto— o un tratado internacional y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en su caso, se declare la invalidez total o parcial de aquéllos, a fin de garantizar la regularidad constitucional y la certeza del orden jurídico. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, p. 19)

La tramitación está regulada en el Título III de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en lo no previsto en él, por las diversas del Título II de la misma ley. Supletoriamente se aplica el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Con base en la Tesis P./J. 41/2000, *ib.*, t. XI, (abril de 2000, p. 546), las sentencias de las acciones de inconstitucionalidad surten efectos generales cuando al menos ocho Ministros hayan votado por declarar la invalidez de la norma general o el tratado impugnados. En los demás casos, se desestima la acción y se ordena su archivo. Sin embargo, no sólo la declaración de invalidez puede derivar de una acción de

inconstitucionalidad, pues el Pleno de la Corte también puede resolver que se inaplique temporalmente la disposición impugnada

#### **2.3.4. El juicio de revisión constitucional electoral**

Procede para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias surgidas durante ellos, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que sean definitivos y firmes;
- b) Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones;
- d) Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales;
- e) Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos; y
- f) Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

El juicio se desecha de no cumplirse alguno de estos requisitos. Es competente para resolverlo la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en única instancia, tratándose de actos o resoluciones relativos a las elecciones de gobernadores, diputados locales, autoridades municipales, así como de jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, p. 26)

### **2.3.5. El juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano**

Es un instrumento procesal paralelo al juicio de amparo; pueden promoverlo los ciudadanos para impugnar actos de autoridades electorales que hayan resultado violatorios de sus derechos políticos. El amparo no procede porque los derechos político-electorales no son derechos fundamentales, sino prerrogativas de quienes, según los artículos 34 y 35 de la Constitución Federal, son ciudadanos mexicanos.

La Constitución y la ley establecen que este juicio sólo procede contra actos de autoridades electorales, dentro de las que no debe considerarse a los partidos políticos. Está contemplado en la fracción V del artículo 99 constitucional que indica:

Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

(...)

(...)

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I.-IV.

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos políticos electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por un partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas

### **2.4. Mecanismos de defensa constitucional no jurisdiccionales**

Estos mecanismos de defensa constitucional no son resueltos por órganos jurisdiccionales en general. Es decir, su sustanciación no constituye propiamente un

procedimiento judicial, sino que busca proteger a la Constitución a través de otros órganos o de otros procedimientos.

#### **2.4.1. La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Está consagrado en el artículo 97 constitucional, en el que se busca proteger determinadas violaciones. En este sentido, se faculta a la Suprema Corte de Justicia para averiguar algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de derechos fundamentales.

Con base en la tesis jurisprudencial: P. XLVII/2007, *ibid.*, t. XXVI, (2007, p. 18) el Tribunal en Pleno ha considerado que la gravedad de la violación debe tenerse como presupuesto de la procedencia de la investigación, pues con ello se medirá la trascendencia social de la violación, sea que recaiga sobre una o varias personas — al afectar la forma de vida de una comunidad—, lo que permitirá establecer criterios y líneas de interpretación sobre temas fundamentales en el ámbito de los derechos humanos, así como directrices a las autoridades respecto de la forma de actuar para respetar esos derechos, con fundamento en las investigaciones que previamente puedan haber efectuado las autoridades correspondientes; ello no podría lograrse si siguieran exigiéndose condiciones tan rígidas como la existencia de un desorden generalizado como presupuesto para el ejercicio de la facultad. Es decir, para determinar la procedencia de la facultad de investigación debe tomarse en cuenta si presumiblemente existió o no una violación de garantías y, de ser así, si ésta puede o no considerarse grave, en atención al impacto que tales hechos pudiesen haber tenido en la comunidad.

#### **2.4.2. El juicio político**

El juicio político es un medio de protección constitucional que resuelve el Poder Legislativo. Burgoa (1999, p. 566) lo define como “el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario del Estado para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya perpetración se le declare culpable”.

Observamos que el Título Cuarto de la Constitución Federal se ocupa de las responsabilidades de los servidores públicos. El artículo 108 de ese ordenamiento considera servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Nacional Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Más adelante, el artículo citado dispone que los gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los Consejeros de la Judicatura locales, sean responsables por violaciones a la Constitución Federal y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de recursos federales. Las Constituciones de los Estados deben precisar el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y los Municipios". En cuanto al Presidente de la República, sólo puede ser acusado, mientras dure su mandato, por traición a la patria y delitos graves del orden común.

El artículo 110 constitucional indica que pueden ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Las sanciones a que dichos funcionarios pueden hacerse acreedores son la destitución del cargo y la

inhabilitación para desempeñar funciones de cualquier naturaleza en el servicio público.

### **2.4.3. Las recomendaciones de las comisiones protectores de los derechos humanos**

Carpizo (1999, p. 127) señala que los organismos no jurisdiccionales protectores de los derechos humanos son instancias autónomas, integradas por uno o varios funcionarios y encargadas de recibir denuncias ciudadanas contra actos de autoridades administrativas que, presuntamente, hayan lesionado alguno de los derechos fundamentales de las personas, a fin de tratar de reparar dichas violaciones mediante una recomendación no vinculante.

Se considera que los órganos que protegen los derechos humanos en México son autónomos, porque no dependen de los poderes de la Unión. Las denuncias que reciben sólo pueden referirse a actos cometidos por autoridades administrativas, de ahí que no pueda acudir al *ombudsman* para impugnar actos cometidos por el Poder Judicial de la Federación. Asimismo, son incompetentes para conocer de actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales; contra resoluciones de carácter jurisdiccional; de conflictos de carácter laboral y consultas formuladas por autoridades o particulares sobre interpretación de leyes o de la Constitución Federal.

Aun cuando el procedimiento está regulado en normativas propias de estos órganos, podemos decir que la sustanciación no es rígida ni formal, y se prepondera el diálogo y la conciliación de las partes. En caso de que proceda la recomendación, las autoridades tienen quince días para comunicar a la Comisión respectiva si la acepta, y otros quince para entregarle las pruebas del cumplimiento respectivo. Entonces, la Comisión notificará inmediatamente al promovente los resultados de la investigación, la recomendación respectiva, su aceptación o ejecución, o bien, el acuerdo de no responsabilidad.

### **2.5. El constitucionalismo democrático**

No debemos olvidar que, según Daniel Barceló:

“el sistema político es un conjunto de reglas sobre el poder de mando en una sociedad. Son las reglas de dominación. El estudio del sistema político nos indica cuál es la fuente del poder, cómo se distribuye el poder, cómo se ejerce el poder, cómo se controla el poder, hacia qué fines se aplica el poder y cómo se genera la obediencia política. Existen dos grandes sistemas políticos en el mundo: el autoritarismo y el democrático. La discusión más íntima entre ambos sistemas radica en la obediencia política. Ambos operan con la ley como el instrumento de gobierno, pero tomando distancia en cuanto a la razón por la cual las leyes son obedecidas por los gobernados.” (2016, p. 221)

Consideramos importante señalar que nuestro tema se dirige fundamentalmente a establecer si el procedimiento de reforma constitucional garantiza un verdadero ejercicio democrático y de soberanía del pueblo, o es frágil en su forma de llevarse a cabo por los legisladores, lo que ha derivado en un gran número de reformas constitucionales que consideramos, en la generalidad de los casos, carecen de verdadera legitimidad. Al respecto, consideramos que toda reforma constitucional debe fortalecer su mecanismo de producción legislativa, tomando en cuenta los principios del constitucionalismo democrático. Ahora bien, Pilar Sáñez refiere lo siguiente:

“De acuerdo a Luigi Ferrajoli y Ronald Dworkin, dos profesores que marcaron las pautas de entendimiento del constitucionalismo democrático, por ejemplo, han argumentado que, para solventar el problema de la objeción democrática debe mirarse a la democracia desde su concepción sustantiva. Veamos: Si bien la democracia es una forma de gobierno en la que el poder de decisión de la cosa pública pertenece al pueblo, aquella necesariamente debe clasificarse, para su entendimiento, en *procedimental* y *sustantiva*. La primera responde a los procesos que custodian el ideal democrático (el proceso electoral, por ejemplo); mientras que, la segunda se refiere a la sustancia y al núcleo de la misma democracia. Esto es, si este ideal de gobierno se refiere a que *todo* el pueblo debe gobernar, este método de toma de decisiones públicas ha de partir de la garantía de ciertas precondiciones para su funcionamiento. Como señalaba Ronald Dworkin, del aseguramiento de aquéllas que sustentan la toma de decisiones en condiciones de igualdad y de libertad. De modo que, los derechos humanos a la vida, a la dignidad, a la igualdad y a la libertad son condiciones necesarias que imposibilitan el ejercicio democrático del poder cuando no se garantizan. En estas condiciones, como dice Luigi Ferrajoli, cuando el juez o el tribunal constitucional invalida una ley que, justamente, vulnera o disminuye el ejercicio de alguno de estos derechos, lo que está haciendo es,

realmente, preservar la democracia. (2020, Centro de Estudios Constitucionales SCJN, visto el 23 de julio de 2021, en: <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/el-papel-de-los-tribunales-constitucionales-en-los-estados-democraticos-la-actuacion-del>)

Tomando como base lo señalado anteriormente, consideramos que, en un Estado de democracia constitucional, debe garantizarse la legitimidad de las leyes, especialmente por cuanto hace a las que consagran los principios constitucionales. No olvidemos que la legitimidad de una norma proviene en general, de la forma en la que se elabora (su procedimiento), lo que debe garantizar que el ciudadano intervenga en su elaboración, claro, a través de sus representantes, pero, tratándose de normas constitucionales, los mecanismos de reforma deben ser menos flexibles y, sobre todo, establecer mecanismos más rígidos.

En este sentido, según Ferrajoli (2007, p. 87), señala que:

“La ecuación “democracia-constitucional” supone, como señalábamos, no sólo que un régimen político sea democrático –en el sentido antes apuntado-, sino también que el mismo sea un “Estado constitucional”. El Estado constitucional, elaboración conceptual del constitucionalismo moderno (que se distingue por ser el conjunto de teorías que sostienen la limitación del poder político por la existencia de derechos cuyos titulares son los individuos y por leyes constitucionales garantizadas por la separación de los poderes),<sup>440</sup> supone, por su lado, la conjugación de una serie de técnicas de control del poder encaminadas a la regulación y, por ello, limitación del mismo para evitar abusos en su ejercicio. Para decirlo en palabras de Luigi Ferrajoli, “la construcción jurídica de la democracia constitucional es, ante todo, la construcción del sistema de sus garantías.”

Ahora bien, otro presupuesto de la democracia constitucional y que es base de nuestro tema central es el que sostiene Gustavo Corvalán (2013, p. 2) al señalar que:

“Las discusiones de los proyectos de ley y de las nuevas leyes impulsadas por el Poder Ejecutivo Nacional próximas a sancionarse, actualizan y ponen en el tapete la discusión acerca de los fundamentos y las bases mismas de nuestra república. El concepto central que está en juego, en esencia, constituye uno de los elementos más relevantes en la construcción de los estados: la “soberanía...al respecto, debemos establecer que esta situación se enfoca a la democracia constitucional, la que establece *límites jurídicos a la originaria y exclusiva voluntad del poder constituyente. Una democracia constitucional presupone el respeto a los derechos fundamentales que anteceden, condicionan y*



*legitiman el ejercicio de la soberanía.* Por tanto, la democracia constitucional actual –en palabras de nuestra Corte Suprema- ni siquiera admite que una voluntad mayoritaria, viole los principios del estado de derecho o derogue los principios fundamentales sobre los que se basa la organización republicana del poder y la protección de los ciudadanos.” (Visto el 24 de julio de 2021, en: <https://abogados.com.ar/que-es-una-democracia-constitucional/12277>)

Como podemos apreciar, el tema de la reforma constitucional es facultad del Congreso de la Unión, a través del proceso legislativo, lo que se platicará en capítulos posteriores. Sin embargo, insistimos en que la forma en la que en México se llevan a cabo las reformas constitucionales es aún poco contextualizada a las condiciones sociopolíticas y jurídicas del Siglo XXI, en donde consideramos que debe fortalecerse dicho procedimiento de reformabilidad y, al mismo tiempo, crear las bases de lo que sería el órgano de revisión de los temas de la defensa constitucional: El Tribunal Constitucional.

Este es uno de los temas más álgidos de la Justicia Constitucional en México, debido a que no existe un Tribunal Constitucional formalmente instituido, sino que las funciones del mismo son desarrolladas por la Suprema corte de justicia de la Nación, en tema de índole nacional y, por los Tribunales de Justicia de los Estados, tratándose de temas locales. Al respecto, Pilar Sáenz señala:

“En México, a pesar de que el Tribunal Constitucional no cuenta con la naturaleza jurídica de un órgano autónomo, éste se ha caracterizado por mantener la imparcialidad e independencia judicial para su gestión técnica. Funciones que se prueban a través de sus sentencias. El contar con una Suprema Corte fuerte y sólida propicia que los ciudadanos se sientan amparados por los jueces. Sensación en aumento que se potencia por medio de las resoluciones del más alto tribunal. Sin embargo, ello no ha evitado que se despierten dudas acerca de su legitimidad frente a la función de la democracia representativa. Debe verse como un problema complejo que solamente se armoniza con la respuesta amena que solvente el choque frontal entre la justicia constitucional y la democracia. Ambas funciones constitucionales pueden mirarse como una unidad, en la que una potencia a la otra; fuerzas físicas que encuentran una tarea común: la protección de los derechos fundamentales en el Estado. Pero no basta con afirmarlo, sino que debe comprobarse con argumentos sólidos y pruebas fehacientes que solamente pueden

encontrarse en las sentencias mexicanas y de reconocidos tribunales constitucionales alrededor del mundo”.

## **CAPÍTULO III: EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y EL CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO**

En el presente capítulo realizaremos un análisis de lo que es una reforma constitucional, respecto a sus causas y efectos. De igual forma se analizará el proceso legislativo y el control que ejerce el poder del “pueblo” sobre el poder ejecutivo. Aquí cabe resaltar que este proceso ha adquirido formas complejas en su desarrollo, sobre todo, por lo que respecta a los mecanismos de negociación y cabildeo; consideramos que estamos en un siglo donde los retos del fortalecimiento democrático son complejos, por lo que se analizan los temas de la Interpretación de la Constitución, el modelo democrático constitucional y, el nuevo constitucionalismo latinoamericano.

### **3.1. Concepto de reforma constitucional**

Con base en lo que señala el Glosario del Sistema de Información Legislativa del Congreso de la Unión, la reforma constitucional:

“Se refiere a la actividad normativa que contempla modificar parcial o totalmente una Constitución por medio de órganos especiales y procedimientos definidos en la Ley. Para algunos autores la función reformativa de la Constitución debe estar enfocada a subsanar posibles lagunas y yerros técnicos o políticos en los que pudieron haber incurrido los constituyentes durante su redacción, así como posibilitar la solución de problemas que afecten a la ciudadanía y/o subsanen una necesidad pública.” (Visto el 25 de julio de 2021, en: <http://www.sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=207>)

Richard Albert (2015, p. 16) señala que no hay en una constitución reglas más importantes que las que gobiernan su reforma, pues abren la puerta al cambio de toda la constitución. Con base en lo anterior, es importante señalar que la Carta Magna debe mantener su vigencia en todo momento, aunque es posible adaptarla a los cambios sociales; al respecto, básicamente se han implementado principios de rigidez constitucional que coadyuvan a que su alteración se realice motivada y fundamentada, a través de mecanismos que hacen compleja su reforma. El constitucionalista mexicano, Ignacio Burgoa, considera que la transitoriedad de la representación política hace necesaria la presencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el proceso de reforma, a fin de garantizar el principio de rigidez constitucional.

Al respecto, Andrea Pozas refiere que la importancia de dimensionar el procedimiento de reforma constitucional es indiscutible pues en él se delinearán las condiciones bajo las cuales el resto de las normas pueden transformarse legalmente. (2018, p. 409)

En México el procedimiento está previsto para la reforma parcial y se aprueba por el voto de las dos terceras partes (mayoría calificada) de los individuos **presentes** de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión en sesión de Pleno. Una vez avaladas por el Poder Legislativo las reformas o adiciones deberán ser ratificadas por la mayoría absoluta (la mitad más una) de las legislaturas de las entidades federativas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación por el Ejecutivo Federal para culminar su proceso legislativo.

Al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

#### **Título Octavo**

##### **De las Reformas de la Constitución**

**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.

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.

La fórmula prevista para llevar a cabo una reforma constitucional, la consideramos débil, pues es muy riesgoso para la estabilidad de la norma constitucional y su eficacia, el que solamente se requiera el voto de las dos terceras partes de los **individuos presentes** de cada una de las cámaras del Congreso General. Y aunque si bien es cierto que, por mandato constitucional, una vez avaladas por el Poder Legislativo las reformas o adiciones deberán ser ratificadas por la mayoría absoluta (la mitad más una) de las legislaturas de las entidades federativas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación por el Ejecutivo Federal para culminar su proceso legislativo, también

es cierto que en la mayoría de las ocasiones las legislaturas locales carecen de los conocimientos objetivos de la reforma.

Esto, tomando en cuenta que prácticamente las legislaturas se vuelven órganos de ratificación o aval de la reforma. Además, no es claro el texto constitucional sobre qué pasaría en el caso de que no se logre esa mayoría (mitad más uno) de las legislaturas locales, respecto a la reforma constitucional.

Además, esta fórmula la consideramos poco viable pues toma por igual el voto de las legislaturas locales, dejando de lado que no todas las entidades federativas presentan rasgos comunes, destacando, a nuestro juicio 3 aspectos: densidad poblacional; aspectos económicos; y, aspectos de economía local.

En este sentido, es de vital importancia no perder de vista que la reforma constitucional será la que permita el mejoramiento de la dinámica social, y adquiere especial relevancia en nuestro país, en virtud de que los últimos 30 años se han llevado a cabo una serie de reformas constitucionales que han derivado en un cambio radical del sistema constitucional.

Aunque más adelante se comentará, es importante señalar que la primera reforma constitucional está documentada el 8 de julio de 1921, mediante la cual “se faculta al Congreso para establecer en toda la República escuelas rurales, elementales, secundarias, superiores y profesionales. Señala la jurisdicción de la Federación sobre los planteles que ella establezca. Deja sin efecto la anterior supresión de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes”. (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2021. Visto el 30 de julio de 2021 en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM\\_sumario\\_crono.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM_sumario_crono.pdf))

A partir de ese momento, se tienen documentados 251 decretos de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Situación que ha derivado en una serie de complejidades en su materialización y cumplimiento de fines. En esencia, estamos ante un texto diferente al original, y, si bien es cierto que debe contextualizarse a la dinámica sociopolítica y económica, también es cierto que

estamos hablando de la ley de leyes, de la norma suprema, la que debería ser reformada solamente en casos estrictamente indispensables para garantizar el desarrollo del pueblo y no, por modismos u tendencias ideológicas partidistas.

### **3.2. Proceso Legislativo**

El proceso se regula básicamente por los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Federal. Y, en cada entidad federativa, por la constitución local, lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal y/o su Reglamento. En términos generales, el procedimiento legislativo federal, es decir, aquel que se observa exclusivamente para crear, modificar, suprimir y poner en vigor leyes o decretos, se compone, en resumidas cuentas, de las siguientes etapas o instancias procesales:

1. Se inicia con el ejercicio del derecho y presentación del documento que contiene una iniciativa de ley o decreto.
2. Se incluye en la agenda de temas que la Asamblea debe conocer, en el documento denominado Orden del Día.
3. Se da lectura, por primera vez, ante el Pleno o su dispensa
4. Se dicta resolución económica por el Presidente de la Mesa Directiva, imponiéndole trámite para que la Secretaría la turne a una o varias Comisiones de Dictamen Legislativo.
5. Se elabora dictamen por la Comisión o Comisiones que se unen para tal efecto.
6. Se presenta ante la Mesa Directiva del Dictamen para el efecto de que se incluya en el Orden del Día bajo el rubro IV "Dictámenes que consulten proyectos" de ley, de decreto o de resolución", en primera lectura.
7. Se determina fecha para su discusión.
8. La Comisión de Régimen Interno Concertación Política, lo incluye en el punto VI, bajo el rubro "Dictámenes señalados para discutirse" (segunda lectura).
9. Se lleva la lectura de Dictamen ante el Pleno por parte de la Comisión o el representante de las Comisiones unidas que lo hayan formulado
10. Se procede a su discusión en lo general y en lo particular.
11. Se verifica la votación nominal que corresponda a la parte general y a las particularidades que haya separado los miembros de la Asamblea

12. Concluido el proceso de debate, la declaración de su aprobación total o parcial o de su rechazo.
13. El envío a la legisladora, que puede ser indistintamente y según haya conocido originalmente, la Cámara de Diputados o la de Senadores, del expediente que contiene la Minuta de la iniciativa aprobada (únicamente en el caso del proceso federal).
14. La Cámara que recibe, para efectos del proceso, se denomina "revisora" procede a llevar a cabo el mismo procedimiento de estudio, dictamen, discusión y aprobación, seguido por la Cámara de Origen.
15. Resuelta la Iniciativa por la segunda Cámara, queda sancionada como Ley o Decreto.
16. Se integra, entonces, el expediente final con el documento legislativo acabado y original que firman los representantes de las Mesas Directivas de ambas Cámaras para que se remita al Ejecutivo.
17. El Ejecutivo al recibir la Ley aprobada por el Congreso tiene dos opciones o facultades que ejercer:
  - a) vetar el proyecto, lo que implicaría que este regresará a la cámara de origen para la discusión de las observaciones que se hubieren hecho.
  - b) promulgarlo y entonces mandarlo publicar para que se observen y cumplan las disposiciones que contenga la ley.

Por último, y como caso de excepción, se refiere la posibilidad de que no se formule dictamen respecto de una iniciativa, cuando se trate de una iniciativa que se califique por la propia Cámara, como de "urgente o de obvia resolución".

Como podemos observar, el proceso legislativo en general se encuentra bien definido, tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por las reglamentaciones propias de los órganos legislativos.

Sin embargo, para el tema central de nuestra investigación, consideramos que la debilidad legislativa se encuentra en los mecanismos de aprobación de las reformas constitucionales, al considerar que sólo se requiere el voto de las dos terceras partes de los asistentes y la mayoría de las legislaturas locales.

### **3.3. Control Legislativo sobre el Poder Ejecutivo**

Este punto adquiere especial atención, en virtud de que el sistema político en México se encuentra en un momento crucial, toda vez que el presidencialismo ha perdido fuerza ante la conformación pluripartidista del Congreso de la Unión. Esta situación ha rescatado al poder legislativo como el verdadero poder del pueblo,

No debemos perder de vista que, por su naturaleza como elemento fundamental del sistema democrático, el control legislativo es la expresión, en el marco de la representatividad congresista, del control ciudadano, la rendición de cuentas y la transparencia de la gestión pública. En adición a esas cualidades son destacables los siguientes rasgos:

1. Es un proceso social.
2. Es un acto político.
3. Es un proceso económico.

De acuerdo al Senado de la República, se sostiene que: “El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, además de las funciones legislativas y presupuestarias que la Constitución le asigna, ejerce también funciones de control hacia el Poder Ejecutivo”. (Senado de la República. Visto el 28 de julio de 2021, en: [https://www.senado.gob.mx/64/sobre\\_el\\_senado/funcion\\_de\\_control](https://www.senado.gob.mx/64/sobre_el_senado/funcion_de_control))

En sentido genérico, es posible aludir a dos significados del control parlamentario:

El primero, al que catalogaríamos como un concepto superado por ser aplicable sólo en los sistemas parlamentarios de gobierno, consistiría en entender que dicho control lo es sobre órganos y no sobre normas y que además incluye la capacidad de remover al titular del órgano controlado. Por consiguiente, dentro de este concepto de control



parlamentario no podríamos incluir los actos de las cámaras que tienen por objeto aprobar o rechazar normas o proyectos normativos, tampoco cabría incluir las actividades parlamentarias de información y crítica que aun teniendo por objeto la actuación política (y no las disposiciones normativas) de órganos públicos no permiten desembocar en la remoción de sus titulares. Este concepto de control parlamentario está vinculado a la responsabilidad política del gobierno, es decir, a la verificación de la confianza que ha de existir entre el Parlamento y el Ejecutivo. Entender que este tipo de control debe incluir, necesariamente, la capacidad de remover al titular del órgano controlado (es decir, del gobierno) a través de la cuestión de confianza y la moción de censura (promovida por el Parlamento) nos llevaría a consentir que este control sólo existe en los regímenes cuya forma de gobierno es la parlamentaria. Pero para nosotros esta visión no es aceptable por reduccionista, pues también entendemos que en los sistemas presidenciales existe este tipo de control. (Los mecanismos de control parlamentario en la Constitución Mexicana. Cámara de Diputados. Visto el 28 de julio de 2021, en: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/temasdp/tema4.htm#86>)

Esta función de control que desarrolla el Congreso de la Unión en México, a través de sus dos cámaras, se enfoca fundamentalmente a los ámbitos de inspección, fiscalización, comprobación, revisión o examen que llevan a cabo sobre la actividad que realiza el Ejecutivo, con la finalidad de verificar que este ajuste sus actos a las disposiciones establecidas en la ley; además, el control es un mecanismo de articulación y colaboración del Legislativo-Ejecutivo, en torno a una tarea de gobierno con objetivos políticos comunes.

Ahora bien, el control legislativo en el sistema político mexicano, tiene las características siguientes:

- En primer lugar, estamos hablando de un control de tipo político, entre otras cosas por la cualidad de los titulares del control, que son sujetos caracterizados por su condición eminentemente política, por tratarse de miembros que forman parte del Parlamento y cuyo interés en desgastar la imagen del gobierno radica en la idea de contar con un programa alternativo.

- Otra particularidad que podemos atribuir a dicho control es que puede ser sucesivo y previo, de tal forma que éste puede recaer sobre actividades ya desarrolladas (consumadas) o sobre actividades futuras (proyectos).
- Una característica más que es importante destacar del control parlamentario es en relación con los efectos que el mismo puede ofrecer, es decir, el simple hecho de desplegar el control parlamentario implica un resultado en sí mismo, evidenciar que el ejercicio del poder político está siendo fiscalizado y controlado; en suma, que las actividades de los titulares del poder público pueden y deben ser examinadas minuciosamente (bajo lupa) y en consecuencia las actividades públicas no pueden sustraerse de la crítica institucionalizada que en todo sistema democrático debe ejercer el Parlamento.
- Como consecuencia de las anteriores características, podemos señalar que los efectos de este control no siempre son sanciones (salvo en el caso que así lo señale expresamente una norma) sino que su eficacia descansa más que en sanciones inmediatas o presentes en sanciones mediatas y futuras que el ejercicio del control puede desencadenar. De esta manera lo que persigue el control parlamentario no es la destitución o remoción del gobierno, sino fiscalizar y controlar las áreas en las que éste interviene, con el fin de evidenciar sus errores por acción u omisión.

Es dentro de esta noción de control parlamentario en la que queremos fundar, anclar para decirlo más gráficamente, el análisis sobre los instrumentos de control parlamentario en nuestra Norma Fundamental. (Los mecanismos de control parlamentario en la Constitución Mexicana. Cámara de Diputados. Visto el 28 de julio de 2021, en: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/temasdp/tema4.htm#86>)

### **3.3.1. Instrumentos de control del poder Legislativo sobre el poder Ejecutivo en México**

Es importante mencionar que estos instrumentos son mecanismos que permiten desarrollar un equilibrio de poderes, especialmente por cuanto a las actividades del ejecutivo que deben ser vigiladas por el órgano que representa al pueblo: El Congreso

de la Unión. No debemos perder de vista que, durante muchos años, en la democracia mexicana se ha vivido un fenómeno político muy marcado, respecto a que el presidente de la República ha tenido el respaldo en las cámaras legislativas, lo que le permite, en cierta medida, desarrollar sus funciones relativamente apoyado por su fracción parlamentaria.

Fix Zamudio (1994, p. 21) señala que: “Es, también oportuno señalar que la eficacia que han tenido estos instrumentos en la vida parlamentaria mexicana se ha visto mediatizada por la coincidencia de un mismo partido tanto en el Poder Legislativo como en el Poder Ejecutivo. El hecho de que un solo partido haya contado con la mayoría de legisladores en ambas cámaras y ostentado por tanto tiempo la Presidencia de la República ha asfixiado, en gran medida, la fuerza de todos los medios de control.”

Esta serie de transformaciones durante las diferentes fases del proceso legislativo, obliga a generar una serie de mecanismos que equilibren las relaciones de poder, tomando en cuenta diversos factores, entre los que destacan:

**a) El procedimiento legislativo.**

Este es tal vez uno de los esquemas más representativos de la forma en la que el poder Legislativo tiene facultades de control sobre el poder Ejecutivo. En primer lugar, la participación de las minorías en el proceso de elaboración y aprobación de las leyes. Ciertamente las leyes son aprobadas por el Parlamento como órgano representante de la voluntad nacional, pero, desde luego, ello exige que en el procedimiento de elaboración de las mismas se incorporen todas las voluntades presentes en las cámaras pues todos los grupos parlamentarios ostentan idéntica representación. En las jornadas de Derecho Parlamentario celebradas en Madrid (1985), Rubio Llorente señaló que la representación política plantea la necesidad de entenderla como una representación no tanto de individuos sino en cuanto de los grupos en los que se encarna la sociedad.

Entre estas voluntades, la mayoría, por hecho de serlo, tiene asegurada su presencia en el debate, deliberación y aprobación del proyecto legislativo, el problema se plantea,

por consiguiente, en la manera de garantizar la participación de las minorías en todo el discurrir del procedimiento legislativo y no sólo en un momento determinado.

Aquí cobra especial relevancia el hecho de que el procedimiento legislativo está integrado por una sucesión de actos parlamentarios concatenados, a través de los cuales el Parlamento forma su voluntad respecto a la aprobación o no de una norma jurídica con rango de ley, provoca una mutación constante respecto de su objeto; esto es, en las tres fases genéricas del procedimiento (iniciación, deliberación y resolución) el objeto del debate va desde el proyecto de ley hasta el dictamen de la Comisión. (Los mecanismos de control parlamentario en la Constitución Mexicana. Cámara de Diputados. Visto el 28 de julio de 2021, en: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/temasdp/tema4.htm#86>)

Destacan 2 figuras trascendentales:

- 1) la participación de las minorías parlamentarias y de la oposición, en todas las etapas del procedimiento legislativo; y
- 2) la publicidad.

Por lo que respecta a la participación de las minorías parlamentarias y de la oposición, podemos afirmar que el proceso legislativo sólo podría tener sentido si se equilibran las fuerzas políticas al interior de las cámaras. De tal manera que deben de alternarse la elección de los miembros de los órganos de dirección de las cámaras, en donde debe participar la oposición, y la especificación de los turnos de intervención de los grupos parlamentarios; sino más concretamente y vinculados al procedimiento legislativo tienen un mayor significado la facultad de iniciativa o la presentación de enmiendas, o bien, la adopción de técnicas que se siguen en otros países para incorporar al dictamen de la Comisión las opiniones minoritarias, como pueden ser los votos particulares para su defensa ante el Pleno, la designación de una doble ponencia, por la minoría y la mayoría.

En lo concerniente a la publicidad, la consideramos otra característica que ubica al procedimiento legislativo como un instrumento de control, es su publicidad; se considera importante la participación de todas las posiciones políticas representadas

en su seno, las cuales deben externar su participación a todos los sectores sociales. Si la actividad del Parlamento se desarrollara sin publicidad se cumpliría formalmente la competencia legislativa, pero el Parlamento no realizaría su función parlamentaria de representar, es decir, no serviría de conexión entre el Estado y la sociedad. Esta característica deviene de considerar al Parlamento como caja de resonancia, en donde la publicidad es la proyección hacia el exterior de la Asamblea, esto es, externar a la sociedad lo que está pasando al interior del órgano representativo. Consideramos que la información que el Parlamento envía a la sociedad no es neutral, ni se trata de una simple exposición, sino que, al contrario, es una información con una enorme carga política y valorativa que persigue la formación de una opinión pública en favor o en contra de determinadas posiciones.

**b) Controles financieros.**

Inciden en lo que comúnmente conocemos como el "poder de la bolsa", es decir, la fiscalización de qué se gasta y cómo se gasta. Dicha facultad financiera de los parlamentos como órganos encargados de autorizar y fiscalizar el gasto de los recursos públicos es una de sus más tradicionales funciones. Dentro de estos controles y en el ámbito del derecho mexicano podemos incluir los siguientes:

- Aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos;
- Revisión de la Cuenta Pública anual; -aprobar las bases para la celebración, por el Ejecutivo, de empréstitos sobre créditos de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos, y
- Reconocimiento y pago de la deuda nacional.

Con base en la Carta Magna, corresponde al Ejecutivo Federal presentar anualmente a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación cuya aprobación, en este último caso, es facultad exclusiva de dicha Cámara (artículo 74, fracción IV).

La revisión de la Cuenta Pública tiene como objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y si se ha dado cumplimiento a los objetivos contenidos en los programas de gobierno.

Y en este contexto debemos hacer mención de los órganos técnicos encargados de constatar que el gasto haya sido correcto, esto es, que comprueban si el gobierno se ha ajustado a los lineamientos establecidos en el presupuesto de egresos y, en su caso, determinar las responsabilidades que resulten cuando se haya incurrido en inexactitudes o gastos injustificados. (Valadés, 1998, p. 385)

La labor de estos órganos es por demás importante y su correcto funcionamiento depende, en gran medida, de que los mismos cuenten con una elevada dosis de objetividad y autonomía pues a estos órganos compete vigilar que los gobiernos no incurran en malversaciones con el dinero público. En consecuencia, debe vigilarse que el titular y los integrantes de este tipo de órganos cuenten con la aceptación de todos los grupos parlamentarios y no tenga ningún vínculo con el gobierno que pretenden fiscalizar; es evidente que cuando existe una comunidad de intereses entre controlante y controlado es más difícil ejercer este tipo de controles.

Es pertinente detenernos en el recién creado Órgano de Fiscalización Superior de la Federación. Producto de la reforma constitucional, promovida por el Ejecutivo, el artículo 74, fracción IV de la Norma Suprema establece que, para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. De esta manera, a partir del 1 o. de enero de 2000, la Contaduría Mayor de Hacienda desapareció para dar paso a dicha entidad, cuyo titular, hasta el 31 de diciembre de 2001, será el contador mayor de Hacienda.

Con base en el artículo 79 constitucional, dicho organismo tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. De manera genérica, y con base en el citado precepto constitucional, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación tiene competencia para fiscalizar:

- En forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales;

- Que dichos órganos hayan cumplido con los objetivos contenidos en los programas federales;
- Los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

También tendrá la facultad de investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita de ingresos, egresos, manejo, custodia y aplicación de fondos o recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, con sujeción a las leyes y formalidades establecidas para los cateos.

Por otra parte, corresponderá a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes; así como promover ante las autoridades competentes el financiamiento de otras responsabilidades, tales como las acciones a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución y presentar las denuncias y querellas penales pertinentes.

### **c) Control sobre los nombramientos presidenciales.**

Otro tipo de controles lo constituyen los nombramientos de determinados servidores públicos que deben ser ratificados, por las Cámaras legislativas.

El Senado tiene las facultades constitucionales para ratificar los nombramientos de: Fiscal General de la República, ministros de la Suprema Corte, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda (artículos 89, fracciones III, IV y IX y 76, fracción II). Encontrándose en receso el Senado la facultad de ratificación de los nombramientos presidenciales la puede ejercer la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (artículos 89, fracción XVII, y 79, fracción VII).

Esta facultad, que básicamente corresponde al Presidente, puede verse desde dos perspectivas: la primera, radica en que el Senado ejerce un cierto control sobre la selección que el Ejecutivo ha realizado respecto de determinado nombramiento y que, en razón de su importancia, la Cámara Alta deberá pronunciarse sobre su ratificación. Sin duda, ésta tiende a garantizar la idoneidad de los funcionarios promovidos por el Ejecutivo, pero en modo alguno esta facultad de control puede entenderse como la posibilidad de que el Senado pueda ejercer un voto de censura.

En este contexto, el control actúa en el sentido de llevar al Presidente a analizar detenidamente no sólo el perfil de los funcionarios, sino también que dicha propuesta emerja de una detenida y cuidadosa ponderación, tanto de las aptitudes de aquél, como de las necesidades del cargo que va a desempeñar.

Es decir, estas ratificaciones deben verse como un mecanismo que sirve para reforzar los nombramientos presidenciales, es decir, el funcionario designado a través de dicho procedimiento no sólo cuenta con la confianza del Presidente, sino que recibe incluso el aval de la Cámara Alta y esto, sin duda, repercute en el fortalecimiento de su posición política. Por tanto, es sano que el Senado colabore en este tipo de nombramientos, pues en gran medida está entregando su confianza y respaldo al funcionario así nombrado. En consecuencia, ello exige también de dicha Cámara un examen riguroso del funcionario que es sometido a su consideración.

Mención aparte merece el mecanismo, recientemente empleado, para nombrar al presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en donde es el Senado, a través de la Comisión de la materia y conociendo diversas propuestas para ocupar tan alta responsabilidad, el que decide sobre quién habrá de ocupar dicha presidencia. En este caso, como es obvio, no se trata de una ratificación, sino de un nombramiento específico, mediante el cual se pretende dotar de mayor autonomía a quien desempeñe ese encargo. En consecuencia, dicho nombramiento implica una mayor responsabilidad para la Cámara Alta, pues en este contexto, cabría hablar de una confianza directa, del Senado al presidente de dicho órgano encargado de hacer



respetar los derechos humanos en nuestro país. La responsabilidad del presidente de dicha Comisión es muy alta, pero lo es más para el Senado, pues es a éste a quien compete dicho nombramiento, la fortaleza del ombudsman depende en gran medida de que su designación no encuentre obstáculos al interior del Senado, esto es, que dicho nombramiento sea producto de un gran consenso de los diversos

**d) Comparecencia de miembros del gabinete.**

En sentido estricto, hablamos de dos tipos de comparecencias: la primera, que regula el artículo 93 constitucional, en su párrafo primero, mediante la cual se obliga a los secretarios de despacho y los jefes de los departamentos administrativos, una vez que se declare abierto el periodo de sesiones ordinarias, a dar cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. En la práctica los miembros del gabinete suelen informar de manera personal a las comisiones del Congreso. En el segundo de los casos, el párrafo segundo del citado artículo 93 Constitucional, regula otro tipo de comparecencias a través de las cuales atribuye a cualquiera de las cámaras la facultad de citar a los secretarios de Estado, al Fiscal General de la República, a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritarias para que informen cuando se esté discutiendo una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. Estas comparecencias se distinguen de las anteriores por ser una facultad de las cámaras, es decir, son éstas las que deciden cuándo es necesaria la presencia de dichos funcionarios. Este tipo de comparecencias, como lo constata la práctica, tiene como finalidad que las cámaras reciban informes de determinados servidores públicos y después puedan ser cuestionados sobre sus actividades.

Como puede inferirse, entendemos que estas comparecencias sugieren una participación más activa de las cámaras del poder Legislativo en México. Acertadamente ha señalado Tena Ramírez, la convocatoria a comparecer dirigida a los miembros del gabinete, es en realidad un emplazamiento al Presidente, en tanto que éstos no tienen responsabilidad política de sus actos, sino que dependen de las decisiones presidenciales. Cuando concurren a explicar o informar, lo que explican y de lo que informan son decisiones presidenciales. (1985, p. 261)

### **e) Comisiones de investigación**

Este tipo de control legislativo es una de las conquistas históricas más representativas del control que ejercen las cámaras del Congreso sobre el poder Ejecutivo.

En 1977, a través de una reforma constitucional que adicionó el párrafo tercero al artículo 93 se facultó a las Cámaras, que, a petición de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad si se trata de los senadores, para integrar comisiones con la finalidad de investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo.

En la exposición de motivos de dicha reforma, se señala que los objetivos que perseguía esta adición son:

a) Encontrar fórmulas adecuadas para vigilar mejor las actividades de los organismos descentralizados, en virtud de que los mismos habían aumentado considerablemente; y,

b) Que el Congreso coadyuve de forma efectiva en las tareas de fiscalización, supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo respecto de esas corporaciones y esta facultad se encuadra también dentro del marco de equilibrio que se buscaba entre Ejecutivo y Legislativo. (Senado de la República, s.f., visto el 02 de septiembre de 2021, en: <https://www.senado.gob.mx/informacion/gaceta/documento/97416>)

Como podemos observar, los mecanismos de control del legislativo sobre el ejecutivo permiten equilibrar el ejercicio del poder, lo cual consideramos adecuado, toda vez que sostenemos la idea de que el poder legislativo es el verdadero poder del pueblo.

### **3.3.2. Técnica legislativa**

Con base en el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, podemos mencionar lo siguiente:

"la voz técnica deriva del sustantivo latino *technicus* "técnico, especialista" del griego *tekhnikós* "de arte, de destreza, práctico a su vez proveniente de *tekhne* "arte, destreza, oficio", del indoeuropeo *teks-nā* "oficio o arte (de tejer o construir)" BDELE. Según la acepción primera del DAE, la técnica es un adjetivo que significa "pertenciente o relativo

a las aplicaciones de las ciencias y las artes". Se aplica también a personas que poseen conocimientos especiales en una ciencia o arte. la palabra legislativa (vid. supra, legislativa, función). Al unirse ambas palabras en la expresión técnica legislativa, se alude a un conocimiento especializado referente a las aplicaciones y aspectos prácticos que son necesarios en la redacción, composición y elaboración de las leyes en general (s.f., en: [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc\\_tparla/t.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/t.pdf))

Por su parte, Mario A. Díaz (2015, p. 2) señala que la técnica legislativa (o técnica normativa) es una disciplina que procura la calidad de las normas, y lograrlo debe ser el objetivo de las personas que las elaboran. Por ello, es importante la enseñanza de la técnica legislativa como parte de la formación del abogado; y, desde luego, conveniente que las autoridades cuenten con asesores expertos en esta disciplina.

En este sentido, la técnica legislativa (o técnica normativa) será una parte del Derecho Parlamentario que tiene como objeto de estudio el análisis crítico de los pasos que se desarrollan para la elaboración y redacción de las leyes en general, así como de las disposiciones normativas particulares, tanto en sus reformas como en las enmiendas. Por tratarse de un saber específico sistematizado, está encuadrado en lo que algunos autores denominan Teoría de la Legislación.

Para nadie es desconocida la necesidad de que la legislación sea redactada bajo aspectos que deriven de ejercicio racionales frente a la realidad, en la que debe imperar un fuerte arraigo a la situación contextual del grupo social. Al respecto, Caetano, Gerardo, y Sarlo, Oscar señalan que "La preocupación por la calidad de la legislación y la posibilidad de desarrollar reglas racionales para su producción no es nueva. Sin embargo, derivado principalmente de la transición democrática a partir del año 2000, y de la renovada conciencia sobre el respeto de los derechos humanos, en México como en otras latitudes, se ha intensificado la necesidad de contar con bibliografía especializada y manuales sobre técnica legislativa." (2009, p. 63)

En conclusión, la técnica legislativa permite que se establezcan formas objetivas y contextuales en la redacción de las normas jurídicas para hacerlas efectivas, eficaces y eficientes, con un mayor acercamiento a la realidad social; además, será la base de definición de directrices o herramientas básicas mediante las cuales se pueda

homogeneizar el sistema jurídico; esto es, la técnica legislativa permite que los documentos se elaboren sobre ciertos patrones, formatos o esquemas, de tal manera que su redacción guarde identidad, en la medida de lo posible, cuando se trate del mismo tipo de instrumento normativo, pues de lo contrario, no solo pierde tiempo y esfuerzo durante el proceso de elaboración o revisión, sino que también la ausencia de un estilo jurídico consistente puede generar confusión y falta de certeza para las personas, especialmente para los operadores jurídicos.

### **3.4. Modificaciones constitucionales en México**

Cómo se ha mencionado con anterioridad, el proceso de reforma constitucional en México se considera por la generalidad de los autores como rígido, lo cual no es tema de debate, pues efectivamente la Constitución consagra su procedimiento de reforma de una manera puntual y bien definida. Sin embargo, lo que consideramos que es frágil dentro del mecanismo de reforma constitucional son los requisitos que se establecen respecto a la votación de los integrantes del Congreso de la Unión, así como el de las legislaturas locales. Este punto será explicado con mayor objetividad en apartados posteriores.

Ahora bien, este es uno de los temas más álgidos en la construcción del sistema político y democrático, al amparo del Estado Constitucional y de Derecho, pues toda reforma constitucional debe estar armonizada al contexto real, sin desestimar inercias políticas y sociológicas sobrevenidas del modelo democrático deficitario. (Cámara de Diputados, s.f., p. 1237).

Ahora bien, el artículo 135 constitucional, como se ha mencionado en párrafos anteriores, señala que la Constitución puede ser adicionada o reformada, para lo cual se requiere que sean votadas por las dos terceras partes de los individuos presentes, 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.

Como hemos insistido, esta fórmula la consideramos sumamente débil, al tratarse de una reforma de trascendencia constitucional, tomando en cuenta que dicha norma es ley suprema en toda la Nación, así como responsable de fundar los contextos políticos, jurídicos, económicos y de desarrollo del pueblo mexicano.

Ahora bien, consideramos importante hacer un recuento del número de reformas constitucionales que se han hecho en los diferentes periodos presidenciales, pues como observaremos, han sido numerosas y, sobre todo, generan dificultades en la conformación de una Nación, la cual consideramos debe estar armonizada al contenido constitucional; por lo que, al estar en constante rediseño, no permite que se definan las bases de la construcción política de la Nación.

Al respecto, señala Sergio García: "...por lo tanto, tenemos una Constitución predispuesta y un legislador impaciente, que toma esa carta predispuesta y la desarrolla. No todos los artículos, ni todos los temas constitucionales, han sido igualmente atendidos por las reformas. No todos han sido tan interesantes para el desarrollo real o aparente del país." (2002, p. 62)

**Tabla 1: Reformas constitucionales por periodo presidencial**

Presidente	Período	Número de reformas
Andrés Manuel López Obrador	1° de diciembre de 2018 al 28 de mayo de 2021. (el periodo presidencial concluye el 30 de septiembre de 2024)	55 artículos reformados
Enrique Peña Nieto	1° de diciembre de 2012 al 30 de noviembre de 2018.	155 artículos reformados
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa	1° de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012.	110 artículos reformados
Vicente Fox Quezada	1° de diciembre de 2000 al 30 de noviembre de 2006	31 artículos reformados
Ernesto Zedillo Ponce de León	1o. de diciembre de 1994 al 30 de noviembre del 2000	78 artículos reformados
Carlos Salinas de Gortari	1o. de diciembre de 1988 al 30 de noviembre de 1994	55 artículos reformados
Miguel de la Madrid Hurtado	1o. de diciembre de 1982 al 30 de noviembre de 1988	66 artículos reformados

José López Portillo y Pacheco	1o. de diciembre de 1976 al 30 de noviembre de 1982	34 artículos reformados
Luis Echeverría Álvarez	1o. de diciembre de 1970 al 30 de noviembre de 1976	40 artículos reformados
Gustavo Díaz Ordaz	1o. de diciembre de 1964 al 30 de noviembre de 1970	19 artículos reformados
Adolfo López Mateos	1o. de diciembre de 1958 al 30 de noviembre de 1964	11 artículos reformados
Adolfo Ruíz Cortines	1o. de diciembre de 1952 al 30 de noviembre de 1958	2 artículos reformados
Miguel Alemán Valdés	1o. de diciembre de 1946 al 30 de noviembre de 1952	20 artículos reformados
Manuel Ávila Camacho	1o. de diciembre de 1940 al 30 de noviembre de 1946	18 artículos reformados
Lázaro Cárdenas del Río	1o. de diciembre de 1934 al 30 de noviembre de 1940	15 artículos reformados
Abelardo L. Rodríguez	4 de septiembre de 1932 al 30 de noviembre de 1934	22 artículos reformados
Pascual Ortíz Rubio	5 de febrero de 1930 al 4 de septiembre de 1932	4 artículos reformados
Emillio Portes Gil	1o. de diciembre de 1928 al 5 de febrero de 1930	2 artículos reformados
Plutarco Elías Calles Campuzano	1o. de diciembre de 1924 al 30 de noviembre de 1928	18 artículos reformados
Álvaro Obregón	1o. de diciembre de 1920 al 30 de noviembre de 1924	8 artículos reformados

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de: Portal oficial de la Cámara de Diputados Federa, el 28 de julio de 2021, en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_per.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm)

Haciendo un análisis de lo anterior, tenemos que, desde su promulgación, la Constitución Federal ha sido reformada 251 ocasiones, lo que en gran parte es consecuencia de temas de concentración de poder, pero también en cuanto a su procedimiento de reformabilidad, el cual consideramos es frágil en cuanto a la fórmula de votación y de ratificación por las legislaturas locales.

### **3.5. Agenda Parlamentaria o Legislativa**

Con base en el sistema de Información legislativa, la Agenda Parlamentaria o Legislativa es: “la relación o lista de temas y actividades programadas anticipadamente

por los grupos parlamentarios que integran una legislatura para ser desahogados en el periodo de sesiones. Su propósito es dar solución a los planteamientos y exigencias sociales por medio del proceso de creación de leyes y del cumplimiento de las responsabilidades que las leyes imponen a los órganos del Congreso de la Unión". (Visto el 28 de julio de 2021, en: <http://www.sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=8>)

De acuerdo con el artículo 26, numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se establece que:

Artículo 26.

...

4. En la primera sesión de cada periodo ordinario, cada grupo parlamentario presentará la agenda legislativa que abordará durante el transcurso de éste.

5. El Secretario General hará publicar los documentos constitutivos de los grupos parlamentarios y, al inicio de cada periodo de sesiones, la agenda legislativa de los temas que cada uno pretenda abordar durante el transcurso de éste.

6. Los grupos parlamentarios con base en la similitud de sus agendas o en la comunión de sus principios ideológicos, podrán formular acuerdos que se traduzcan en la conformación de mayorías parlamentarias.

Como podemos observar, la agenda legislativa permite a los grupos políticos establecer cuáles serán los puntos a legislar, los que a su vez serán base para la elaboración del programa legislativo de los periodos de sesiones. Asimismo, la Junta de Coordinación Política impulsará la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las agendas presentadas por los grupos parlamentarios.

Al respecto, se ha señalado que:

Formalmente, el Congreso Mexicano ha tenido desde hace años entre sus responsabilidades elaborar programas y agendas a fin de establecer los temas que están obligados a atender los diferentes órganos que lo integran; los cuerpos directivos y las comisiones requieren contar con sus respectivas agendas para que sus integrantes

puedan fijar los términos y plazos para desahogar sus asuntos. En la última década, la legislación que rige a las dos Cámaras exige que sus órganos de gobierno en sus distintos niveles formulen sus agendas. (Arrieta y Ramírez. (2013). La elaboración de la agenda legislativa en la dinámica actual del Congreso de la Unión: Aciertos y desaciertos. Estudios políticos (México), (30), 105-129. Visto el 13 de septiembre de 2021, en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162013000300007&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162013000300007&lng=es&tlng=es))

Es importante no perder de vista que los partidos políticos son instituciones democráticas que tienen como una de sus funciones, desarrollar la actividad legislativa. En este caso, se considera que el primer paso del procedimiento “legislativo” será la construcción de la agenda legislativa, mediante la cual, las cámaras del congreso, a través de sus órganos de gobierno, definen la misma, en la que se incluyen los temas de interés que las diferentes fracciones existentes en la Cámara deriven de sus propios documentos, además debe presentar a la Mesa Directiva y al Pleno los puntos de acuerdo.

Uno de los aspectos más complejos sobre la agenda legislativa, es sobre el mecanismo de integración de la misma; esto es, no hay reglamentaciones que señalen las formalidades de integración de la misma, ni mucho menos, en las formas de “cabildear” las mismas. Esto, consideramos que es una facultad implícita de los partidos políticos y sus órganos de negociación como puede ser su representante ante la Junta de Coordinación Política o de sus integrantes en comisiones legislativas.

Lorenzo Arrieta y diego Ramírez (2013, p. 4) señalan que:

En la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos de la Cámara de Diputados se formula y vigilan distintos ordenamientos, entre los cuales destaca el impulsar el trabajo de las comisiones, según lo establecido en los programas legislativos; asimismo, tiene el deber de conformar el orden del día y los informes que deben entregar periódicamente las distintas comisiones.<sup>8</sup> Sin embargo, a la Conferencia raramente se le atribuye alguna responsabilidad directa para el cumplimiento de sus atribuciones, provocando que las comisiones sean terreno propicio para la presentación de iniciativas contenidas en las agendas particulares de los grupos parlamentarios. Varias de las controversias implicadas en el panorama señalado se podrían superar de acatarse las disposiciones formales dentro de la institución, procediendo las fracciones partidistas



a elaborar necesariamente una agenda legislativa en conjunto. (Visto el 13 de septiembre de 2021, en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162013000300007&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162013000300007&lng=es&tlng=es))

### **3.6. Cabildeo legislativo**

Los estudiosos de la actividad legislativa consideran que, en el año 1997, con la adopción de los “gobiernos divididos” en los órganos legislativos y la decadencia del poder presidencial, se da inicio en México a adoptar un concepto de relevancia en la definición de la actividad legislativa: “el cabildeo”. A partir de entonces se ha considerado como una actividad común que se presenta en los cuerpos colegiados de la Cámara de Diputados y el Senado de la República. Esta práctica se encuentra formalmente institucionalizada que, incluso, ya es reconocida y regulada por los reglamentos de ambas instituciones parlamentarias.

Esta herramienta es utilizada por los grupos de interés, con el objetivo de intercambiar información relevante para el análisis y discusión de un proyecto legislativo que tendrá impacto en el quehacer de dichos grupos. Entre los principales grupos de interés que formalmente y públicamente aprovechan esta herramienta se encuentran empresarios, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, agrupaciones de funcionarios públicos, redes de universidades y universitarios, e incluso empresas especializadas; con el objetivo de incidir en las decisiones públicas, ya sea promoviendo o posicionándose en contra de los proyectos legislativos que pudieran tener impacto en su desarrollo e intereses.

Walter Atié-Burgos señala que el término cabildeo fue utilizado por primera vez en el siglo XIX, específicamente en el Congreso de los Estados Unidos y posteriormente en la Cámara de los Comunes en Inglaterra. El cabildeo hacía referencia a aquellos espacios físicos como corredores, salones o vestíbulos, en donde los ciudadanos se entrevistaban con los miembros del parlamento para darles a conocer sus demandas o inquietudes. (2011, p. 11)

La práctica del cabildeo fue reconocida legalmente por las constituciones locales de Georgia en 1877 y en Massachusetts en 1890, aunque en la mayoría de los estados

de la Unión Americana era ampliamente practicada. Es un ejercicio que se realiza desde la conformación de los Estados Unidos como una nación independiente. Sin embargo, no es sino hasta el año de 1946, cuando se reconoce formalmente a nivel nacional con la expedición de la *Federal Regulation of Lobbying Act o Ley Follette Monroney*, y posteriormente con la expedición de *The Lobbying Disclosure*, que alcanza su máximo grado de difusión, profesionalización y transparencia como ejercicio democrático y de influencia en las decisiones más importantes de la política de ese país

El cabildeo puede realizarse desde una óptica profesional, es decir, por medio de un despacho de gestión que presta un servicio a un tercero por su nivel de análisis y experiencia en la materia política. Aquí la característica principal consiste en que la agencia especializada (comúnmente denominado como lobbyista) ejerce presión o influencia política, no para su provecho sino a favor de un determinado grupo de interés. En términos más simples, es la persona designada por un grupo de interés, institución, organización, o movimiento social, para representarlo ante los tomadores de decisiones y obtener un determinado beneficio. (Lerdo de Tejada y Godina L. A., s. f., p.16)

Consideramos que, en México, se ha venido fortaleciendo en años recientes la práctica del cabildeo, aunque comúnmente llamadas en México “oficinas de enlace”, que incluye a todos esos cabilderos que defienden los intereses de los gobiernos (federales, estatales y municipales) y parlamentos. Son cabilderos de tiempo completo que trabajan para la institución que los creó y que establecen vínculos institucionales con otras dependencias públicas, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y otras organizaciones para impulsar sus propuestas y acciones.

En este sentido Manuel Villoria Mendieta señala que:

“...los cabilderos “no son sólo los profesionales que ejercen la intermediación de intereses, sino también los representantes del sector privado dedicados a esta labor desde sus empresas, los consultores de relaciones públicas, los representantes de las ONG, corporaciones, asociaciones industriales y profesionales, los sindicatos, los think tanks, los despachos de abogados, las organizaciones religiosas y académicas, los

representantes de los gobiernos y parlamentos [...] cualquier ciudadano podría ser considerado un lobista si participa, consciente o inconscientemente, en una actividad de influencia guiada por un grupo de interés". (2016, p. 4)

En conclusión, el cabildeo es también un instrumento valioso en las sociedades democráticas. Permite a los ciudadanos, primordialmente a aquellos que están organizados, a establecer una comunicación permanente con los gobiernos y parlamentos. En los hechos, es una herramienta sustancial que posee la sociedad para participar en la vida pública y en las decisiones políticas más importantes. A través de una buena estrategia de cabildeo/lobbying los ciudadanos pueden influir en los procesos de elaboración de las leyes o incluso en la aplicación de las políticas públicas.

## **CAPÍTULO IV: ANÁLISIS CRÍTICO DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO**

En el presente capítulo realizaremos una serie de reflexiones sobre aspectos relevantes en cuanto a la conformación del sistema político y jurídico en México; considerando que, en años recientes, hemos adoptado un sistema democrático de corte constitucional, el cual responde a las exigencias del neoconstitucionalismo en el mundo y, especialmente, en Latinoamérica.

Asimismo, será importante estudiar los postulados del sistema de organización política denominado “federalismo”, con la finalidad de comprender que, en México, hemos adoptado el sistema político republicano, democrático, federal y representativo. Lo que deriva en la adopción de mecanismos jurídicos y sociales, respecto a la implementación de dichos postulados, como rasgo característico en la construcción del México del siglo XXI.

Por último, haremos una reflexión crítica sobre el procedimiento de reforma constitucional, valorando si realmente es una condición de “rigidez”, la forma en la que se previsto en nuestro texto constitucional, o, si en su caso, es “flexible”. Esto nos permitirá sustentar que es necesario reconsiderar la forma en la que en nuestro sistema legislativo se desarrolla una reforma constitucional, con la finalidad de fortalecer la defensa de la constitución, desde el procedimiento de modificación, y con ello, evitar abusos y excesos legislativos que se han dado a lo largo de la historia de nuestra Constitución.

### **4.1. El modelo democrático constitucional.**

Lorenzo Córdova, en su artículo titulado “La Democracia Constitucional y el Control de las Reformas Constitucionales”, señala que:

“La evolución del Estado moderno en los últimos tres siglos se ha centrado en la construcción de una forma particular de organización política a la que comúnmente se le denomina “democracia constitucional” y que con el tiempo se ha convertido, con variaciones y diversos grados de intensidad, en la forma de gobierno prevaleciente. Se trata de un régimen caracterizado, a la vez, por la adopción del conjunto de reglas de

procedimiento para la toma de las decisiones colectivas incluyentes que le son propias a las democracias en cuanto formas de gobierno, y por un conjunto de reglas, valores y principios que definen al “estado constitucional”. Dicho de otra manera, las democracias constitucionales son formas de gobierno democráticas en las que el ejercicio del poder político está regulado y limitado a partir de los postulados del constitucionalismo moderno.” (2001, p. 211)

Esta inquietud, nos lleva necesariamente a determinar que la adopción del concepto “democracia constitucional”, es de recién incorporación a la construcción del debate político-jurídico, la cual es resultado de un proceso histórico que por siglos se ha construido, y que ha impactado prácticamente a la generalidad de los países del mundo. En este sentido, Pedro Salazar Ugarte señala que:

“Desde el punto de vista histórico y positivo es un hecho que los modelos constitucionales de posguerra contienen rasgos distintivos que dieron origen a un nuevo paradigma jurídico. Aunque no puede hablarse de una ruptura con los ordenamientos liberales precedentes sí es posible sostener que entre unos y otros existen diferencias sustantivas. Ferrajoli, ha insistido sobre este punto en diversas ocasiones llamando nuestra atención sobre el surgimiento de una “ola de constitucionalismo democrático” en Occidente.” (2015, p. 578)

No debemos perder la brújula, respecto a que la democracia, como forma de gobierno, no supone necesariamente la presencia del Estado constitucional; al mismo tiempo, el Estado constitucional implica, ineludiblemente, que el ejercicio del poder político se presente en forma democrática.

Con la finalidad de comprender en su justa dimensión el concepto a estudio, analizaremos el principio democrático y posteriormente el tema del Estado constitucional.

#### **4.1.1. El principio democrático**

El tema de la democracia, generalmente es un tema de profundas reflexiones y preocupaciones en cuanto a su comprensión e interpretación; esto motiva una diversidad de opiniones, ya sea para estar a favor o estar en contra. Esto no es casual, pues refleja los conflictos por lo que los diferentes países en el mundo han transitado,

respecto a los sistemas que se han construido a lo largo de la historia de la humanidad en general, pero desde la adopción de los modelos constitucionalistas en particular. Básicamente asumir la democracia sobre todo como régimen o sistema político, como modelo de Estado y como forma de gobierno

La naturaleza de la democracia se aprecia observando y evaluando la gran variedad de estructuras que pueden albergarse bajo una concepción general democrática y la no menos abundante variedad de modelos conforme con los cuales puede organizarse un estado democrático. Por lo tanto, las comparaciones habrán de hacerse, no ya sólo entre sistemas democráticos y no democráticos, sino también entre las democracias mismas. De esta forma se descubrirá cuanto ha cambiado la democracia en el curso de su evolución, así como la gran coherencia y estabilidad que ha mostrado; lo mucho que en ella puede modificarse sin el sacrificio de elementos esenciales, y también lo que esos elementos esenciales significan. (Lipson, 1969, p. 12)

En este sentido, es importante referir que el sistema democrático en general no ha logrado un alto grado de legitimación, especialmente en el caso de las democracias latinoamericanas, aunque si tienen mayor aceptación que los regímenes autoritarios.

En tal sentido, percibimos que un gran número de países presentan en la actualidad, inestabilidad política, altos índices de inseguridad, corrupción en la función pública, etc. Al respecto, los actores políticos que tienen la responsabilidad de darle vida al proyecto democrático, al ser considerados portavoces e imagen del mismo, no logran transmitir, frente a la población, valores y prácticas que afiancen el sistema democrático, ya que continuamente se encuentran involucrados en hechos y situaciones que desprestigian al sistema.

Sin embargo, contraria a esta realidad, los ciudadanos se reafirman en sus derechos políticos, participando no solamente de forma periódica en los procesos electorales para elegir a sus representantes para los órganos de gobierno, sino también haciendo efectivo las instituciones de la participación ciudadana (referéndum, revocatoria y remoción de autoridades, rendición de cuentas, iniciativa legislativa e iniciativa de reforma constitucional), haciendo uso de las garantías constitucionales (habeas

corpus, amparo, habeas data, cumplimiento, acción popular e inconstitucionalidad), así como ejerciendo presión permanente ante las 8 autoridades públicas, a través de otros mecanismos permitidos y legales, por demandas de carácter democráticas, como son: el respeto a los derechos humanos, la libertad de prensa, la capacidad de gestión y transparencia en la administración pública, el respeto a la autonomía y mayor eficiencia de los órganos que imparten justicia, sanción a los implicados en los actos de corrupción, entre otros.

La imperfección democrática, la permanencia de los espacios autoritarios, el déficit del poder público y la precariedad inconstitucional son aquí otros rasgos recurrentes. Y a menudo también la fuente de un malestar generalizado y de un desencanto político manifiesto. Pero si los regímenes representativos son objeto de sospecha y de duda, los comportamientos electorales y la demanda de ciudadanía dan testimonio la mayoría de las veces de su consolidación y de los progresos de la democracia. (Cervantes, 2017, p. 16)

Como podemos observar, el sistema democrático es aún una estructura que deberá evolucionar para alcanzar altos grados de legitimación, y ser verdaderas formas de gobernar, con la finalidad de permear políticas públicas y administración de las instituciones del Estado, mediante las cuales se logre equilibrar la condición de las personas, ante la vida en general.

#### **4.1.2. El Estado Constitucional**

Será a finales del Siglo XVIII y principios del Siglo XIX, que la generalidad de los países en el mundo, inician un proceso de adopción de un texto de organización política denominado “Constitución”. Uno de los principios del Estado Constitucional será la adopción de la democracia, como un sistema de gobierno, y el cual adquiere fuerza vinculante, al integrarse como parte sustancial del contenido y estructura de la Constitución; ésta se convierte en fuente del sistema político y jurídico, además se le reconoce su condición de norma jurídica fundamental. Es conveniente aclarar, que con el Estado democrático no se deja o excluye la democracia representativa, ésta se

mantiene, más bien lo que ocurre es que se suma las instituciones de la democracia semidirecta.

De acuerdo con Bobbio, el Estado constitucional, viene a ser una elaboración conceptual del constitucionalismo moderno, que se distingue por ser el conjunto de teorías que sostienen la limitación del poder político por la existencia de derechos cuyos titulares son los individuos y por leyes constitucionales garantizadas por la separación de los poderes. (1999, p. 194)

El Estado constitucional supone la conjugación de una serie de técnicas de control del poder encaminadas a la regulación y, por ello, limitación del mismo para evitar abusos en su ejercicio. Para decirlo en palabras de Luigi Ferrajoli, “la construcción jurídica de la democracia constitucional es, ante todo, la construcción del sistema de sus garantías”. (2007, p. 87)

Con base en lo anterior, se considera que el constitucionalismo, como todos aquellos pensamientos doctrinarios que tienen como objetivo central el estudio de lo constitucional, ha permitido definir los rasgos característicos del Estado constitucional. Según Lorenzo Córdova, (2001, p. 215), la plena actuación del Estado constitucional se traduce en la presencia y traducción constitucional del conjunto de todos esos postulados. Estos principios son:

- a) **El reconocimiento de derechos fundamentales.** Son aquellos mecanismos de protección de sus titulares, los seres humanos; son reconocidos más allá de cualquier elemento de distinción (como el género, la raza, la religión, la condición económica, la edad, o la nacionalidad)—, frente al poder —político en primera instancia, pero también frente a cualquier forma de poder en general, incluso privado.
- b) **La división de poderes como principio de organización del poder del Estado.** Tradicionalmente es un tema de corte político, mediante el cual se sostiene la necesidad de sistematizar el ejercicio del poder, a través de diversos órganos del estado en el que impere el equilibrio de los mismos. Será a través de la teoría de los pesos y contrapesos, que se aspira a construir gobiernos



equilibrados en los que no existe concentración del poder en un solo órganos del estado.

- c) **El principio de legalidad.** presupone que es legítimo únicamente aquel poder que es ejercido de conformidad con las leyes establecidas y que encarna el ideal del “gobierno de las leyes” como contraposición al “gobierno de los hombres”. Este principio, entendido como límite a la actuación del poder público prevé que las autoridades sólo pueden hacer aquello que les esté expresamente facultado por las normas y que, en cuanto tal, el único poder reconocido como válido es aquel que funda su actuación en la premisa de la autorización por parte de una norma jurídica.
- d) **El principio de supremacía constitucional.** La concepción del sistema jurídico que asume el constitucionalismo supone la existencia de una jerarquía jurídica en donde la validez —o sea la existencia en términos jurídicos— de una norma depende de que haya sido producida conforme a los mecanismos de creación normativa preestablecidos por el propio ordenamiento, por un lado, pero también que sus contenidos no contravengan a aquéllos de las normas jerárquicamente superiores.
- e) **El principio de rigidez constitucional.** No es, propiamente, una garantía, sino más bien una condición estructural de la Constitución fundamentado en su ubicación en la cúspide de la jerarquía normativa, como un presupuesto de la distinción política instituida por el acto constituyente; de donde se desprende que las Constituciones son **rígidas** tradicionalmente. Esta idea de Constituciones rígiditas se ha contrapuesto a la de Constituciones **flexibles** — diferencia inicialmente sugerida por James Bryce— a partir de si el procedimiento de reforma constitucional es más complicado en cuanto a sus requisitos respecto del de la legislación ordinaria, como ocurre en el primer caso, o bien si el mismo coincide con el requerido para el común de las leyes, en el segundo caso. (1988, p. 45)

A través del principio de rigidez de la Constitución, se supondría que debe existir un límite para la actuación legislativa de las mayorías políticas ordinarias para la reforma de la Constitución, modificándola, mediante los procedimientos de

legislación comunes, sino que deben, en su caso, contar con mayorías calificadas para poder tocar los contenidos del texto constitucional. Ello supone que la Constitución puede modificarse, sin duda, pero bajo ciertas condiciones especiales que ponen a salvaguarda de las cambiantes mayorías políticas los principios y postulados que la misma contiene. En el caso particular de México, no se puede definir con claridad si este principio opera formalmente.

**f) El principio de control constitucional.** Como consecuencia de los principios de supremacía y de rigidez constitucional, el constitucionalismo ha convenido la necesidad de contar con algún mecanismo de garantía que permita preservarlos frente a la posibilidad de que los órganos constituidos emitan alguna norma sin seguir las reglas y postulados que para la creación de normas establece la Constitución o bien, incluso cumpliéndolos, incorporen en dichas normas decisiones que contravengan los contenidos de la Constitución. Esos mecanismos de garantía buscan proteger la supremacía constitucional determinando la eventual falta de congruencia de las normas inferiores y determinando su no aplicación cuando no su expulsión (vista la invalidez que se deriva de su contravención con los procedimientos o contenidos constitucionales) del ordenamiento jurídico.

#### **4.2. El nuevo constitucionalismo latinoamericano.**

Como se ha mencionado en líneas anteriores, el constitucionalismo democrático entró en una dinámica vertiginosa en cuanto el estudio y adopción de nuevos postulados, posterior a la segunda guerra mundial. En este sentido, se confrontaron dos formas de gobierno: el parlamento frente al presidencialismo, lo que a su vez vino a moldear los instrumentos y procedimientos de control político.

Básicamente, las características del constitucionalismo democrático han consistido en:

- a) Reconocimiento de los partidos políticos;**
- b) Garantía de procesos electorales libres e imparciales;**

- c) **Descentralización del poder**, incluyendo las formas del Estado federal y regional; en el fortalecimiento de la organización, facultades y funcionamiento de los cuerpos representativos;
- d) **Adopción de formas de democracia semidirecta**, a veces incluso en perjuicio de los sistemas representativos, como el referéndum legislativo, el plebiscito, la iniciativa popular y, aunque mucho más raro, en la revocación de los representantes.

Es palpable el hecho de que la democracia representativa inicia un proceso de transición a una democracia participativa y deliberativa; sin embargo, no se logra del todo resolver demandas de carencias materiales y sociales, conviviendo con valores autocráticos y de grupos de poder, que ponen al descubierto la fragilidad del sistema. La Constitución es elevada a un rango de jerarquía, y sirve de guía para la definición del Estado; en ella se reconocen instrumentos procesales, más conocidos como garantías constitucionales, tendientes a lograr la defensa efectiva de los derechos fundamentales y de la propia Constitución. En consecuencia, la Constitución adquiere el carácter de nominal, en el sentido de ser un referente importante que proyecta valores, que establece mecanismos de protección del ciudadano y ciudadana, pero no logra cuajar del todo, es decir no se constituye en un instrumento para la acción de la vida cotidiana.

Ahora bien, con base en los postulados anteriores, podemos mencionar que, en América Latina, incluyendo a México, la Constitución no siempre fue asumida como norma jurídica o ley, primero fue reconocido como un código político, posteriormente como norma jurídica, y recién en las últimas décadas como norma jurídica fundamental. (Pons, 1997, p. 52)

Ahora bien, en el caso de los países latinoamericanos, la generalidad de los estados dio inicio a procesos de transición hacia la democracia, aún a pesar de los diversos problemas de gobernabilidad, que han estado presentes en últimas décadas.

Se puede decir que estos problemas tienen su origen en medidas y reformas neoliberales que redujeron de forma significativa las funciones del Estado, limitando la

capacidad de respuesta de los gobiernos para satisfacer las urgentes y crecientes demandas sociales, al no contar con la suficiente destreza y las herramientas necesarias. De esta manera, la consolidación de las democracias en muchos países de América Latina se vio entorpecida y en algunos casos interrumpida. Sin embargo, como señala P. Hakim y A. Lowenthal:

“...en los últimos años la política democrática ha ganado un terreno importante en casi toda América Latina y el Caribe. El hemisferio occidental está a punto de convertirse totalmente en democrático por primera vez en su historia, quedando ahora tan solo Cuba de Castro en medio del camino. Unos abogan en el sentido de que Estados Unidos tiene que ver mucho por las aperturas democráticas, en tanto que otros creen que ha jugado un papel marginal. Sin embargo, existe consenso en señalar que los movimientos de oposición han contribuido mucho en el proceso de transición de gobiernos autoritarios a gobiernos democráticos.” (1991, p. 18)

Ahora bien, es importante señalar que la democracia en América Latina aún se encuentra en proceso de consolidación, pues en general, se encuentra capturada por diversos fenómenos, como son, entre otros:

- Violencia criminal
- Violencia política
- Conflictos entre autoridades civiles y militares
- Altos índices de pobreza
- Corrupción
- Polarización política
- Escepticismo público

Se ha dicho que, las formas democráticas aún son una fachada; en términos generales han resultado sistemas precarios y vulnerables, por lo que urgente un cambio paradigmático en sus estructuras y formas de implementación.

### **4.3. Federalismo**

Otro concepto que es de suma importancia para comprender nuestro tema central, respecto a la fragilidad del mecanismo de reforma constitucional, es el llamado

“federalismo”, el cual consideramos uno de los temas más álgidos respecto a la construcción del sistema político-jurídico del estado mexicano.

De manera particular, consideramos que el federalismo no es solo una forma de gobierno, sino también un proceso para el ejercicio del gobierno. No existe un solo modelo de federalismo, sino que este ha sido adoptado por cada país, en función de su idiosincrasia, cultura e historia. Su esencia está en la creación y en el rediseño de las instituciones y de los procesos que permitan alcanzar una unidad política que acomode y que aumente la diversidad durante la solución de los problemas de la vida diaria. También debe ofrecer perspectivas para atender las necesidades de las divisiones étnicas, religiosas, sociales y culturales, que con frecuencia preceden la formación de los Estados Nación modernos en Latinoamérica.

En nuestro país, el federalismo se instauró en el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824; al respecto, De la Madrid Hurtado señala:

“La federación fue adoptada desde el 31 de enero de 1824 para mantener unidas a las distintas provincias del reino de la Nueva España, algunas de las cuales amenazaban con separarse del nuevo estado si se adoptaba como forma de Estado el régimen centralista, como lo deseaban las fuerzas conservadoras. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre ratificó y amplió el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y puede ser considerada, con justicia, la primera gran Constitución mexicana.”

No debemos pasar por alto que dicha Constitución de 1824, tendrá como características propias, entre otras, el que no se consideró el principio de supremacía constitucional que hoy consagra el artículo 133 de la constitución; además, el control de la constitucionalidad y el carácter de sumo intérprete de la constitución federal no se confirió al poder judicial, como, en EE.UU. si no al Congreso General.

En esos años y al no establecer la Constitución de 1824 ninguna regla para la distribución de competencias, la norma fue la concurrencia legislativa cuyo control era el sistema bilateral a cargo de la federación y de los Estados. Con el acta de reformas de 1847, se estableció ya un sistema de distribución de competencias semejantes al actual, además, de introducirse la supremacía constitucional como en EE.UU.

El federalismo mexicano de la primera mitad del siglo XIX fue aún más radical que el federalismo dual norteamericano. Se entendió como federalismo -bilateral- en donde el control federal era recíproco, de la federación a través del congreso y de los Estados a las autoridades federales mediante la protesta de la mayor parte de las legislaturas.

Con la adopción de la Constitución de 1917 y el nacimiento de los derechos sociales hemos tenido en México un federalismo centralista con algunos rasgos de federalismo cooperativo. La razón de este federalismo centralista descansa fundamentalmente en la naturaleza del régimen político, en las facultades metaconstitucionales del presidente, y formalmente en un incremento de las atribuciones del congreso con el consiguiente decremento de las atribuciones formalmente locales.

En los últimos años ha habido un intento para robustecer las facultades locales, principalmente utilizando procesos de descentralización administrativa, lo que constituye un avance, pero que a todas luces es insuficiente dentro de un contexto auténticamente federal. Según Charles Handy:

“el federalismo es un sistema de gobierno adoptado por aquellos estados en los que el poder político está dividido entre una autoridad central o nacional y unidades locales autónomas más pequeñas tales como provincias o estados, por lo general bajo los términos de una constitución. Un gobierno federal, o federación, se suele crear mediante la unión política de dos o más países anteriormente independientes, bajo un gobierno soberano que en ningún caso se atribuye los poderes individuales de esos estados. El concepto federal es una forma de gobierno diseñada para crecer manteniendo a la vez las unidades pequeñas. (1993, p. 102)

De acuerdo con Carlos Gadsden, Director General del (INAFED, México), refiere que es preciso definir el federalismo, en términos de la nueva realidad que estamos viviendo, y no del federalismo del siglo XIX, cuyos problemas venimos arrastrando; es igualmente y además replantear las políticas públicas, una por una, diferenciadamente, buscando la forma de construir la relación entre las tres esferas de gobierno, además de incluir a los Estados en el escenario. (citado en Joel Mendoza Ruíz, 2018, p. 132)

Lo anterior nos lleva a la premisa de que el federalismo debe de analizarse tomando en cuenta los distintos escenarios actuales, donde existe interacción, entre

neoliberalismo y estado social; entre tiempo (movimientos cíclicos sujetos a periódicas crisis.) y espacio, (contrastes entre, Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales); lo anterior influye en la construcción de la idiosincrasia nacional, que está ahí, que es una forma incrustada en una sociedad que ha ido evolucionando por las mismas necesidades de la sociedad civil, pero también es cierto que tiene que interactuar con modelos económicos, y asimismo debe de reconocerse qué estamos inmersos en un sistema globalizador y de libre economía, en donde los conceptos de soberanía y de frontera están entrando en reformulación de sus postulados.

#### **4.4. Reforma de la Constitución**

Desde un punto de vista histórico, lo que caracteriza a las constituciones y las distingue del resto de normas jurídicas es que son normas de crisis. Nacen, normalmente, en el contexto de las grandes crisis históricas de la vida de los pueblos. El poder constituyente es un poder de crisis porque actúa siempre en los momentos de mayores convulsiones políticas y sociales. (Tajadura Tejada, 2017, visto el 2 de agosto de 2021 en: [https://elpais.com/elpais/2017/12/07/opinion/1512644987\\_956325.html](https://elpais.com/elpais/2017/12/07/opinion/1512644987_956325.html))

Esta situación nos ubica en el hecho de que el contenido constitucional atiende generalmente, a situaciones complejas en las que no preponderan aspectos de la racionalidad humana, sino respuestas a tensiones sociales y políticas.

Pedro de Vega señala tres funciones de la reforma constitucional: a) la ya expresada adecuación de la norma a la realidad, b) el acondicionamiento que se lleva a cabo sin quebrantamiento de la continuidad jurídica, y c) a través de ese mecanismo especial de reforma la norma constitucional adquiere su carácter de suprema, lo cual implica dos aspectos, que la norma constitucional deroga a la secundaria que la contraría, e impide que los poderes constituidos se conviertan en Constituyente. (1985, p. 67-70).

Ahora bien, es importante señalar que no estamos en contra de que la Constitución se reforme, pues la misma debe adaptarse a nuevas dinámicas sociales, tal y como sostiene Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona:

“Cualquier Constitución se mueve entre la estática y la dinámica constitucionales, puntos entre los que debe buscarse el justo medio aristotélico. Ciertamente es que los preceptos

constitucionales no pueden ser volátiles, ni fugaces, requieren de un mínimo de fijeza e inalterabilidad, de modo que el orden general que la Constitución ha creado se mantenga. Pero las normas primarias, por otra parte, tampoco son entelequias, deben ir al paso de los cambios sociales y políticos, puesto que, como bien apuntó Burke, "una Constitución incapaz de transformarse es una Constitución sin posibilidades de existencia." (2009, p. 3)

Lo que motiva este estudio es básicamente la fórmula para reformar el texto constitucional; pues consideramos que el contenido del artículo 135 constitucional no es claro en un quehacer legislativo de esta magnitud, como más adelante veremos. Mientras, es importante señalar que toda Constitución debe establecer mecanismos de reforma. Eso es indiscutible. Tal y como señala Richard Albert: "no hay en una constitución reglas más importantes que las que gobiernan su reforma, pues abren la puerta al cambio de toda la constitución." (2015, p. 7)

Ante tal situación, podemos visualizar 3 ámbitos que nos permitirán realizar el análisis del proceso de reforma constitucional: uno jurídico, uno de carácter político-social y otro que debe considerar el ámbito del derecho internacional y comparado.

En el primero de los supuestos mencionados se refiere a los aspectos del procedimiento que se señala, así como de los requisitos y supuestos que la norma constitucional señala, para que proceda la reforma constitucional.

La Asamblea Constituyente de 1916-1917 ratificó el procedimiento de reformas que establecía su antecesora, con mínimas alteraciones gramaticales. Dicho procedimiento se había inspirado en la Constitución estadounidense, aunque no fue una copia fiel por las diferencias entre ellos. La Constitución estadounidense establece dos procedimientos, aunque uno es casi una pieza de museo. La mexicana estableció únicamente uno de ellos y no siguió el quórum estadounidense de votación para las entidades federativas. En el caso del Estado Mexicano las entidades federativas aprueban, no votan el proyecto de ley.

Haciendo uso del método comparativo, podemos mencionar que en Estados Unidos es necesario que el proyecto se apruebe por lo menos por las tres cuartas partes de



las legislaturas locales o que las entidades federativas convoquen a convenciones para aprobar o no dicho proyecto. También en este supuesto se exige igual quórum de aquéllas para su aprobación.

A partir de 1917, el artículo 135 constitucional. que establece el procedimiento de reforma constitucional ha sido reformado en una sola ocasión, esto fue en 1966, en donde tuvo lugar el dotar de facultades a la Comisión Permanente para realizar el cómputo de los votos de las legislaturas locales y la declaratoria de que la adición o reforma ha sido aprobada. En esta forma se perseguía que no se tuviera que esperar hasta el inicio del periodo de sesiones o convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. Es únicamente un trámite administrativo, aunque de la mayor importancia.

El actual artículo 135 constitucional establece la regla general del procedimiento de reforma el cual podríamos decir que se ha querido establecer como un procedimiento rígido, aunque, consideramos que establece aspectos de flexibilidad en cuanto al procedimiento de reforma. Para estar en posibilidades de sustentar lo anterior, debemos citar nuevamente lo que dispone la Constitución en su artículo 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, 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.

Ahora bien, del artículo referido, se desprende que existe una íntima vinculación con el federalismo, toda vez que se requiere la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales, lo que da la opción a que las entidades federativas, al intervenir en el procedimiento están garantizando su existencia y la del propio sistema federal, porque se supone que emitirán su voto una vez que han analizado formalmente dicha reforma.

Esto, en el entendido de que la Constitución consagra normas aplicables a toda la Unión y, aplicables en todo el territorio.

Sin embargo, aquí encontramos uno de los primeros aspectos complejos sobre la reforma constitucional, en el sentido de que cada entidad federativa tiene sus propios aspectos socioculturales, históricos y de idiosincrasia particulares. Por lo que muchas veces una determinada reforma no es viable o aplicable a determinada entidad o entidades federativas.

Otro aspecto cuestionable es que, si bien es cierto la reforma constitucional se discute al interior del Congreso de la Unión, no existe una figura debidamente definida para asumir esta tarea de relevancia en el devenir histórico de la Nación. Carpizo ha señalado que:

“El órgano que realiza la reforma o adición no es la suma de las legislaturas de las entidades federativas y de la federal. Es un órgano complejo cuya naturaleza responde a la función que tiene encomendada: *reformular o adicionar* las normas supremas que gozan de una protección especial; la obra de este órgano se convierte en parte de la propia Constitución, con la misma jerarquía a la que decidió el Poder Constituyente, que sólo puede ser el pueblo o, por decisión de éste, una asamblea o Congreso Constituyente como su representante.” (2001, p. 6)

Cabe señalar que nuestro texto constitucional y en las demás leyes fundamentales, no señalan con claridad cómo se debe denominar al órgano legislativo que reforma a la constitución, sino que será la jurisprudencia y la doctrina las que se encargan de identificarlo, entre otros calificativos, poder reformador, poder modificador, Poder Constituyente instituido.

El distinguido tratadista Felipe Tena Ramírez lo denomina Poder Constituyente permanente, en virtud de que su función es constituir en cuanto participa en alguna forma de la función soberana, ya que su actuación puede afectar a la propia función soberana al adicionar o reformar la obra del poder originario o Constituyente. (2000, p. 46)

En general, consideramos que el término correcto es el de órgano revisor de la Constitución, pues en esencia no es Poder Constituyente sino constituido en la Constitución, y su función es reformar o adicionar, no destruirla, en consecuencia, tiene límites implícitos.

Otro aspecto que no debemos pasar por alto es que considera a nuestra Constitución como rígida en contraste con las flexibles; esto, porque teóricamente tiene un procedimiento relativamente complicado para reformar la norma constitucional, el cual presupone requisitos diferentes de aquel que se sigue para alterar la norma ordinaria, y así preservar la supremacía constitucional y la estabilidad que cualquier ley fundamental debe poseer dentro de la continua adecuación a la cambiante realidad. Sin embargo, insistimos que no es suficiente para evitar que los mandatos constitucionales puedan ser reformados al antojo de cada Presidente en turno.

No debemos olvidar la mayoría de la doctrina concuerda en que toda reforma constitucional implica una alteración parcial, debiéndose cuidar en todo momento su esencia o sustancia. Al respecto, Fix Zamudio señala que: “la propia ley suprema indica que para que los cambios lleguen a ser parte de la misma implica una relación de parte a todo, o sea, se está presuponiendo que la Constitución continúa existiendo como tal y, por tanto, no se le sustituye por otra.” (2009, p. 103)

Desde el punto de vista gramatical, reformar o adicionar poseen significados diversos; los dos verbos descartan la idea de destruir. Desde el punto de vista jurídico los dos verbos se aceptan con su acepción gramatical, pero se unifican jurídicamente en cuanto se sigue el mismo procedimiento para la alteración del texto y ambos deben satisfacer todas y cada una de las premisas constitucionales.

Además, en el artículo que se analiza, no se define con claridad a que órgano o instancia se le delega la facultad de iniciativa para la reforma constitucional. En este sentido, en virtud de que, al no establecerse una regla específica para tal fin, hay que aplicar la regla general contenida en el artículo en estudio; lo que se traduce en que quienes tienen esa potestad en nuestro orden constitucional son los mismos que pueden presentar un proyecto de ley de acuerdo con el artículo 71 de la ley

fundamental, mencionado para presentar iniciativas, o sea, el Presidente de la República, los diputados federales, los senadores y las legislaturas de las entidades federativas; la interpretación y la práctica constitucionales así lo han consagrado, habiéndose formado una costumbre, que es una de las fuentes del derecho constitucional mexicano. (Carpizo, J. y Carbonell, M. 2009, p. 7)

En el mismo sentido, debe señalarse que el artículo 135 Constitucional no señala el proceso que debe seguir una reforma constitucional, por lo que son aplicables, los argumentos anteriores, para sostener que la tramitación de la iniciativa de reforma debe seguirse conforme al artículo 72 constitucional, el cual refiere que se examina y se discute la iniciativa en el Congreso de la Unión, actuando cada cámara en forma separada y sucesiva. Una razón adicional: el Congreso federal únicamente puede sesionar en cámara única en los supuestos que la Constitución expresamente así lo indica.

#### **4.5. Constitución rígida o constitución flexible**

Con base en datos aportados en capítulos anteriores, podemos señalar que nuestro texto constitucional ha sufrido 251 reformas desde que inició su vigencia, lo que implica que estemos ante la interrogante: ¿Es la misma constitución? La respuesta es no. Esto, tomando en cuenta que la reforma constitucional es el mecanismo formal que la propia Constitución establece para su modificación o alteración. Sostenemos que este procedimiento debería ser más complejo y observar un mecanismo diferente al que se desarrolla para reformar a la norma ordinaria, y con ello, se evitaría la inestabilidad constitucional.

Asimismo, no debemos pasar por alto que, respecto al tema de aprobación por las legislaturas locales, existen actualmente, 31 legislaturas locales. Se necesita la aprobación de 16 de ellas. No es claro sobre el caso de la Ciudad de México, respecto a que si debe ser o no considerado como entidad federativa. Consideramos que no, pues, aunque ya cuenta con una constitución propia, no puede ser un estado porque no tiene municipios y no los tiene porque a la Ciudad de México no le conviene la municipalización, debido a que, por ejemplo, habría una disgregación en materia de

**servicios públicos**, y lo que se acordó fue la integración de los mismos en el gobierno central.

Otro aspecto de vital importancia es el que surge de tomar en cuenta que los órganos legislativos federales pueden hacer la declaratoria de reforma constitucional, cuando se alcance el número de legislaturas requerido por el mandato constitucional. Esto, se traduce en que pueden dejar fuera del cómputo el voto de la legislatura o legislaturas que por alguna cuestión en particular no haya emitido su aprobación, por alguna cuestión en particular. En otras palabras, se puede hacer la declaratoria de reforma constitucional, cuando se alcance el número requerido por la Constitución, sin necesidad de esperar los votos de las legislaturas aún faltantes.

Existe el argumento de que, para hacer el recuento de los votos de las legislaturas locales, no es necesario esperar a tenerlos todos por una sencilla razón: bastaría entonces que dos o tres legislaturas de entidades federativas se pusieran de acuerdo para paralizar todo el procedimiento de la reforma constitucional, incluso si la Constitución local señala un plazo en este supuesto. Esto se podría solucionar si, a las legislaturas locales, se les da un plazo máximo para que emitan su opinión respecto a la reforma constitucional, en el entendido de que, en caso de no emitirlo en el plazo señalado, se considerará como favorable.

Otro aspecto que consideramos pone en duda la rigidez del procedimiento de reforma constitucional, está en función de que no establece otros mecanismos para su reformabilidad, que podría tomar del derecho comparado, mediante los cuales se garantiza una mejor discusión y aprobación de las reformas, como podría ser la participación ciudadana o que las reformas constitucionales deban realizarse a través de referendo. Por lo que al conservar la fórmula para su reformabilidad desde 1966, deja que solo los legisladores federales sean los actores protagónicos en la construcción de la reforma constitucional, en la generalidad de los casos, a iniciativa del ejecutivo y, con el apoyo de sus fracciones parlamentarias, no hay contrapesos legislativos, sociales o jurídicos.

#### 4.6. Perspectivas del procedimiento de la reforma constitucional en México

En diversos foros y estudios constitucionales, se han desarrollado estudios sobre dos perspectivas respecto al procedimiento de reforma constitucional, la primera perspectiva se ha dirigido al análisis jurídico de dicho procedimiento de reforma. El segundo de los casos, se enfoca al análisis de las condiciones contextuales y de realidad sociojurídica, las que se consideran, son fuente de toda reforma constitucional.

En el primero de los casos, se hace una serie de estudios formales sobre las disposiciones jurídicas que regulan el camino a seguir en una reforma constitucional, y, derivado de los numerosos estudios que se han llevado a cabo, según Andrea Pozas:

“Bajo esta perspectiva, se han señalado los múltiples vacíos del procedimiento de la reforma en México y sus consecuencias. Se ha señalado, por ejemplo, que no establece quién tiene la facultad de iniciativa para la reforma constitucional, o que no establece con qué mayoría deben las legislaturas de las entidades federativas aprobar el proyecto de reforma. De igual manera, bajo esta primera perspectiva se ha debatido por ejemplo si el Congreso de la Unión, o durante los recesos de aquel, la Comisión Permanente, pueden verificar que las legislaturas locales hayan seguido el procedimiento. Este tipo de análisis crítico puramente jurídico del procedimiento, constituye el punto de partida de las otras dos perspectivas.” (2018, p. 410)

Una segunda perspectiva crítica del procedimiento de la reforma constitucional incorpora al análisis de jure (consideraciones *de facto*). En particular incorpora cómo los preceptos jurídicos se han corporeizado dada la dinámica política y social de un determinado país. Por ejemplo, reitera Pozas, bajo esta perspectiva:

“...se puede analizar en México el papel que las legislaturas locales han jugado en los procesos de reforma constitucional y mostrar cómo, a pesar de que *de jure* tienen poder de veto, *de facto* no han ejercido este poder. Un análisis como éste tendría que incluir una explicación de la dinámica política entre la Federación, los partidos políticos y las legislaturas locales. Un tema que ha sido estudiado partiendo de este enfoque es la relación entre la tasa de reforma, el unipartidismo hegemónico y el subsecuente pluralismo político” (2018, p. 411)

Al respecto, podemos mencionar entonces que, a la investigación jurídica formal, se incorpora la investigación empírica, mediante la cual se logra conceptualizar la dinámica social y sus procesos evolutivos.

Ante estos dos escenarios, surge una tercera perspectiva, la cual ha sido menos atractiva a los estudiosos de los temas constitucionales, nos referimos al procedimiento de reforma constitucional. En este escenario se desarrolla el análisis crítico del procedimiento de reforma constitucional. Este enfoque permite determinar las premisas y postulados para formalizar el análisis normativo de los procedimientos de reforma a la luz del derecho constitucional comparado y la teoría democrática; el cual en nuestro sistema jurídico de corte constitucional, se encuentra disperso como lo hemos referido en apartados anteriores, además que las leyes secundarias sólo desarrollan operativamente el procedimiento.

Ahora bien, si contrastamos las perspectivas referidas, podemos concluir lo siguiente:

- a) Respecto a la primera perspectiva, si bien es cierto que se ha desarrollado un sólido conocimiento jurídico del procedimiento de reforma en la Constitución Federal y leyes secundarias, no se ha logrado realizar un verdadero análisis crítico de sus debilidades específicas, especialmente, frente a los fenómenos políticos que capturan al sistema jurídico.
- b) Respecto a la segunda perspectiva, podemos decir que esta genera reflexiones y explicaciones sobre las determinantes políticas y sociales de la reforma constitucional, y permite que el procedimiento de derecho se apoye en pautas críticas-normativas cimentada en la realidad socio-política, dándole contenido objetivo al procedimiento constitucional.
- c) Además, es importante mencionar que la condición federalista del procedimiento de reforma en México debe estar en función de la realidad política, toda vez que el proceso de reforma otorga a las legislaturas locales un papel secundario.

Hay que señalar que estas perspectivas son complementarias e interdependientes, de acuerdo los postulados de la ciencia jurídica, en la que se ha comprendido que

confluyen diversos factores en la creación y reforma de la ley. Hablamos básicamente del análisis jurídico, el socio-político, y el procedimental.

Particularmente en el caso de la reforma constitucional en el Estado Mexicano, podemos señalar que está lejos de ser un verdadero mecanismo de adecuación de la realidad jurídica a la norma suprema. En general, estas reformas constitucionales atienden a temas de carácter político y de abanderamiento de ideologías partidistas, y no a las verdaderas necesidades sociales, económicas, culturales del pueblo mexicano.

Entre otros aspectos, el que aquí sustentamos es el que descansa en la forma en la que está establecido el procedimiento de reforma constitucional, el cual hemos referido, no es claro en diversos supuestos que se han explicado con anterioridad, además de que las fórmulas de votación por los legisladores y la aprobación de las legislaturas locales, es endeble, básicamente al exigir solamente que las dos terceras partes de los legisladores presentes voten a favor, lo que deriva en que el porcentaje de votación no sea objetivo, pues debería requerirse mínimo, el voto favorable de los dos terceras partes del total de diputados o de senadores, así como el considerar la votación de las legislaturas locales hasta el final del plazo que, constitucionalmente podría considerarse hasta de 3 meses.

De igual forma, no descartamos la incorporación de mecanismos de participación ciudadana en el procedimiento de reforma constitucional, básicamente hablamos de dos: uno, la consulta popular, para que la sociedad opine si un artículo constitucional es sometido a un análisis de reforma. Otro, la ratificación social de toda reforma constitucional, a través del mecanismo del referéndum.

A manera de conclusión general, sostengo que el procedimiento de reforma constitucional en el Sistema Constitucional Mexicano es frágil, lo que ha derivado en un sin número de cambios sustanciales que no han generado las condiciones de desarrollo social, económico, político y cultural del pueblo mexicano, lo cual ubica a la Constitución en un plano de vulnerabilidad, al establecer requisitos frágiles para su reformabilidad.



## **CONCLUSIONES**

**Primera.** El constitucionalismo es una serie de estudios teóricos doctrinarios que giran en torno al tema constitucional. Formalmente podemos señalar que será a finales del Siglo XVIII, con la aportación de las constituciones francesa y de Estados Unidos que las generalidades de los países comienzan sus procesos internos de constitucionalización del sistema político, económico, jurídico, social e incluso cultural.

**Segunda.** Uno de los temas más complejos para el constitucionalismo del Siglo XXI, es identificar la posición de la Constitución, frente a los temas de la democracia y los Derechos Humanos, los cuales son doctrinas que nuestra Nación ha adoptado y que ahora impone un replanteamiento de los postulados constitucionales. Especialmente, por cuanto al papel que juega la Constitución en el devenir histórico de un pueblo.

**Tercera.** Los mecanismos de defensa constitucional se han fortalecido en el sistema jurídico mexicano. Destacamos que puede ser jurisdiccionales y no jurisdiccionales, mediante los cuales se pretende mantener la vigencia de la norma constitucional, frente a posibles transgresiones a dicho orden, sin embargo, se debe considerar dentro de estos mecanismos de defensa, el relativo al procedimiento de reforma constitucional, el cual consideramos frágil ante los fenómenos de la política y la captura del Estado por partidos políticos.

**Cuarta.** La defensa constitucional en México ha transitado por diversas etapas; logrando una relativa consolidación a finales del Siglo XX y los albores del Siglo XXI. Sin embargo, consideramos que falta incorporar a estos medios de defensa constitucional, el relativo al procedimiento de reforma, pues el mismo ha quedado supeditado como facultades de los órganos legislativos en vinculación con el poder presidencial, lo que genera que la Constitución sea objeto de múltiples reformas cada sexenio, generando con ello, incertidumbre en la definición de un verdadero sistema político, económico, jurídico y cultural.

**Quinta.** El procedimiento de reforma constitucional definido en el artículo 135 de la Carta Magna, señala los porcentajes de votación que se requiere por parte de los

legisladores, así como el número de legislaturas que deben aprobar la reforma; sin embargo, es omisa en cuanto al procedimiento especial, dejando esto en las leyes secundarias, lo que consideramos ha derivado en una serie de reformas constitucionales ajenas a los contextos reales de la población.

**Sexta.** Si bien es cierto que en México se han comenzado a fortalecer diversos mecanismos que inciden en la forma en la que los legisladores desarrollan el procedimiento de reforma constitucional, como es el caso del cabildeo, también es cierto que aún hace falta la profesionalización legislativa y, sobre todo, vincular los estudios legislativos a los ámbitos sociales y procedimentales, con la finalidad de generar verdaderas reformas de impacto social.

**Séptima.** Nuestros sistemas político y jurídico, han iniciado un proceso de transición a la definición de un Estado constitucional democrático. En este sentido, es tema obligado que toda reforma constitucional este en función del modelo que hoy rige la dinámica del pueblo mexicano, por lo que el procedimiento de la misma debe prever mecanismos objetivos y congruentes con la realidad social, especialmente por cuanto a los esquemas de votación legislativa y aprobación de las entidades federativas, a través de sus legislaturas locales.

**Octava.** Es de vital importancia que el procedimiento de reforma constitucional permita la inclusión de ámbitos de participación ciudadana. Fundamentalmente, respecto a la consulta popular para iniciar una reforma constitucional, así como la figura del referéndum, para que pueda iniciar su vigencia.

## **PROPUESTAS**

**Primera.** Reformar el artículo 135 Constitucional, para exigir que la votación de toda reforma a la misma, sea votada a favor por las dos terceras partes del total de los legisladores, y no, solo de los presentes.

**Segunda.** Generar un mecanismo más objetivo en el caso de las legislaturas locales, debiéndose computar el mismo, una vez que todas las entidades hubieran emitido su opinión. Para evitar que alguna entidad federativa quisiera frenar la reforma al no emitir oportunamente su voto, deberá establecerse un plazo perentorio, el cual proponemos sea de 3 meses, y en caso de no cumplir en este plazo, se considerará voto aprobatorio.

**Tercera.** Incluir 2 figuras de participación ciudadana en el procedimiento de reforma constitucional, la consulta popular y el referéndum, con la finalidad de permitir que la democracia activa realmente cobre vigencia en la construcción del orden jurídico constitucional.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### **Bibliográficas**

- Atié-Burgos, W. (2011) Lobby y democracia. Los casos de Estados Unidos, Europa, México y del escenario internacional. México, Siglo XII Editores.
- Bobbio, N. (1999) Teoria generale della política. Turín, Italia, Ed. Einaudi.
- Bryce, J. (1988) Constituciones flexibles y Constituciones rígidas. Madrid, España, Centro de Estudios Constitucionales.
- Caetano, G., y Sarlo, O. (2009). Técnica legislativa. Teoría, métodos y aspectos político-institucionales, Montevideo, Parlamento de Uruguay, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Castro, J. (2000) Garantías y Amparo. Ed. Porrúa, México.
- Charles, H. (1993) La Edad de la Insensatez “Futurología de la Administración”, México, Ed. Limusa Noriega Editores.
- De Vega Blázquez, P. (1999) La configuración constitucional del Tribunal de Cuentas en España, en Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 1, México, julio-diciembre de 1999.
- Del Rosario Rodríguez, M. F. (2010) La supremacía constitucional y su evolución jurisprudencial en México. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Eraña Sánchez, M. A. (2001). La reforma constitucional en México su enjuiciabilidad material y formal dentro de un sistema constitucional de oposición garantizada. UNAM, México.
- Fernández Ssegado, F. (s.f.). El Tribunal Constitucional español como legislador positivo. En: <http://www.revistasconstitucionales.unam.mx/pdf/1/art/art2.pdf>
- Fernández Ssegado, F. (2004). La justicia constitucional ante el siglo XXI: la progresiva convergencia de los sistemas americano y europeo-kelseniano, México, UNAM, 2004
- Ferrajoli, L. (2007) Principia iuris: Teoria del diritto e dalla democrazia, Roma-Bari, Editori Laterza.
- Ferrajoli, L. (2007). Principia iuris: Teoria del diritto e dalla democrazia, Roma, Italia. Editori Laterza, t. II,
- Fix-Zamudio, H. (1994). La función actual del Poder Legislativo, en El Poder Legislativo en la actualidad, UNAM-Cámara de Diputados, LV Legislatura, México.
- Fix-Zamudio, H. y Valencia Carmona, S. (2009) Derecho constitucional mexicano y comparado, 6a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Fix-Zamudio, Héctor, (1984). La Constitución y su defensa, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- García Ramírez, S. (2002) Temas Constitucionales y Administrativos. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- González Oropeza, M. y Camacho Quiroz, C. (2021) El control constitucional. Universidad Autónoma del Estado de México. México.
- Hakim, P. y Lowenthal A. (1991) Latin America’s Fragile Democracies. Journal of Democracy. Disponible en: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/latin-americas-fragile-democracies/>

- Ibarra Palafox, F.A. y Salazar Ugarte, P. (2017) Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomo 1: Estudios históricos. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- LERDO DE TEJADA S. y Godina, L. A. (2004) El Lobbying en México. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa. Disponible en:
- Lipson, L. (1969) Historia y Filosofía de la Democracia, Buenos Aires, Argentina, Tipográfica Editora Argentina TEA.
- Loewenstein, Karl. (1965). Teoría de la Constitución, trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, España. Ed. Ariel.
- Machaca Cahuana, M. (2012) Derecho Procesal Constitucional. Ed. Inter Lex Civile La Paz, Bolivia.
- Manuel Villoria Mendieta. Transparencia y regulación del lobby en Europa y España. España, 2016.
- Mendoza Ruíz, J. (2018) El método acción-investigación de Carlos H Gadsen Carrasco. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- México a través de sus Constituciones, (s.f.). Cámara de Diputados, LVII Legislatura, tomo XII, 5a. ed., México.
- Palomino Manchego, J. F. (2001) Parte Dogmática. Principios, Derecho y Garantías: Algunos problemas. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.
- Sampay, A. (1973). El pueblo y la constitución. Buenos Aires, Argentina, Ediciones Cuenca.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2005). Grandes temas del constitucionalismo mexicano, la defensa de la Constitución Mexicana. México.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Elementos de derecho procesal constitucional. 2da Ed. México.
- Tena Ramírez, F. (2000) Derecho constitucional mexicano, 33a. ed., México, Porrúa.
- Valadés, D. (1998). El control del poder, UNAM, México.
- Vega, P. (1985) La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente, Madrid, España, Ed. Tecnos.
- Viola, F. (2006) La democracia deliberativa entre constitucionalismo y multiculturalismo, trad. de Javier Saldaña, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

## **Electrónicas**

- Albert, R. (2015) Amending constitutional amendment rules, I-CON Vol. 13, No. 3. Boston College Law School, E.U. Disponible en: <https://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1923&context=lsfp>
- Arrieta Ceniceros, L. y Ramírez Arriaga, D. (2013). La elaboración de la agenda legislativa en la dinámica actual del Congreso de la Unión: Aciertos y desaciertos. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162013000300007&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162013000300007&lng=es&tlng=es).
- Barceló Rojas, F.D. (s.f.). Lección 6. La democracia constitucional como sistema político de los estados. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4165/8.pdf>

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2021) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM\\_sumario\\_crono.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM_sumario_crono.pdf)
- Cervantes González, O. (2020). Alain Rouquié, México, un Estado norteamericano, Foro internacional, 60(1), Epub 15 de abril de 2020. Disponible en: [https://www.academia.edu/41848546/M%C3%A9xico\\_un\\_Estado\\_norteamericano](https://www.academia.edu/41848546/M%C3%A9xico_un_Estado_norteamericano)
- De la Madrid Hurtado, M. (2017). La Constitución de 1917 y sus principios políticos fundamentales. En: Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomo 1: Estudios históricos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4318-cien-ensayos-para-el-centenario-constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos-tomo-1-estudios-historicos>.
- Díaz Ochieta, M. A. (2015) técnica legislativa para la elaboración de instrumentos normativos modificatorios. Disponible en: [https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/pdf/r\\_29-trabajo-8.pdf](https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/pdf/r_29-trabajo-8.pdf)
- Jesús Javier, A. (2020). El nuevo enfoque de supremacía constitucional; hacia la supremacía constitucional de los derechos humanos. Disponible en: <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/el-nuevo-enfoque-de-supremacia-constitucional-hacia-la-supremacia-de-los-derechos-humanos>
- Lifante Vidal, I. (2019) Constitucionalismo e Interpretación. Revista del Centro de Estudios Constitucionales. Alicante, España. Disponible en: [https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-03/06\\_LIFANTE\\_REVISTA%20CEC\\_02.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-03/06_LIFANTE_REVISTA%20CEC_02.pdf)
- María Petzold Rodríguez (2012) Noción de supremacía constitucional. Justicia y jurisdicción constitucional Universidad del Zulia Maracaibo Venezuela. En: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32927.pdf>
- Sáenz Niembro, M. P. (2020). El papel de los tribunales constitucionales en los Estados democráticos: la actuación del juez constitucional frente a la ley en la potenciación de los derechos fundamentales. Centro de Estudios Constitucionales SCJN. México. Disponible en: <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/el-papel-de-los-tribunales-constitucionales-en-los-estados-democraticos-la-actuacion-del>
- Tajadura Tejada, J. (2017) El problema de la reforma. El País. En: [https://elpais.com/elpais/2017/12/07/opinion/1512644987\\_956325.html](https://elpais.com/elpais/2017/12/07/opinion/1512644987_956325.html)