



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**MAESTRÍA EN CIENCIAS JURÍDICAS**



**EL CONTROL DE LAS REFORMAS EN MÉXICO. UNA TENSION VIGENTE  
CON EL MODELO DE DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL  
TESIS**

**QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA  
OBTENER EL GRADO DE**

**MAESTRO EN CIENCIAS JURÍDICAS**

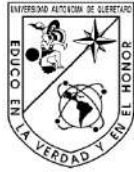
**PRESENTA  
ALAM TINAJERO PALACIOS**

**DIRIGIDO POR:  
DR. ISRAEL COVARRUBIAS GONZÁLEZ**

**CENTRO UNIVERSITARIO**

**QUERÉTARO, QRO.**

**ENERO DE 2021**



Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Derecho  
Maestría en Ciencias Jurídicas

**“EL CONTROL DE LAS REFORMAS EN MÉXICO. UNA TENSION VIGENTE  
CON EL MODELO DE DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL”.**

**Tesis**

**Que como parte de los requisitos para obtener el Grado Maestro  
en Ciencias Jurídicas**

**Presenta:  
Alam Tinajero Palacios**

**Dirigido por:  
Dr. Israel Covarrubias González**

**Dr. Israel Covarrubias González  
Presidente**

\_\_\_\_\_  
**Firma**

**Dr. Álvaro Aragón Rivera  
Secretario**

\_\_\_\_\_  
**Firma**

**Dra. Karla Elizabeth Mariscal Ureta  
Vocal**

\_\_\_\_\_  
**Firma**

**Dra. Izarely Rosillo Pantoja  
Suplente**

\_\_\_\_\_  
**Firma**

**Dr. Gerardo Servín Aguillón.  
Suplente**

\_\_\_\_\_  
**Firma**

\_\_\_\_\_  
**Mtro. Ricardo Ugalde Ramírez  
Director de la Facultad**

\_\_\_\_\_  
**Ma. Guadalupe Flavia Loarca Piña  
Directora de Investigación y Posgrado**

**Centro Universitario  
Querétaro, Qro.  
Enero 2021**

## **RESUMEN:**

La reforma en materia de derechos humanos del 2011 ha venido a reafirmar un modelo de democracia constitucional surgido de la segunda posguerra mundial, bajo el que se condicionan las bases de convivencia humana digna al reconocimiento de ciertos derechos indisponibles para el Estado y cualquier mayoría. Así pues, constituyen los presupuestos fundamentales para la existencia de la democracia. Ante su constitucionalización, se desprende que estos derechos solo pueden ser modificados para favorecer y expandir su contenido por lo que la validez de cualquier reforma a la Constitución no solo debe encontrarse limitada por un procedimiento agravado, sino que también se debe encontrar limitado en el contenido de las reformas siendo posible someter su observancia al control constitucional en caso de que los órganos encargados de la reforma dispongan de los derechos humanos en detrimento o eliminación de los mismos.

En esta investigación se presentan las razones consistentes en demostrar la inexistencia tanto de límites intrínsecos, como de controles jurisdiccionales en los procedimientos de reformas constitucionales en México sin importar que sea posible la existencia de violaciones al procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional o que se lleven a cabo en detrimento de los derechos humanos reconocidos por la Constitución. En este sentido, se busca proponer la pertinencia de límites y controles jurisdiccionales en los procedimientos de reforma de acuerdo con el modelo de democracia constitucional.

## **ABSTRACT/ SUMMARY**

The 2011 human rights reform has reaffirmed a model of constitutional democracy that emerged from the second post-world war, under which the bases of dignified human coexistence are conditioned to the recognition of certain rights that are unavailable to the State and any majority, since, they constitute the fundamental presuppositions for the existence of democracy. Given their constitutionalization, it follows that these rights can only be modified to favor and expand their content, so the validity of any reform to the Constitution must not only be limited by an aggravated procedure, but must also be limited in content of the reforms being possible to submit their observance to the constitutional control in the event that the bodies in charge of the reform dispose of human rights to the detriment or elimination of them.

This research presents the reasons that consist of demonstrating the inexistence of both intrinsic limits and jurisdictional controls in the procedures for constitutional reforms in México, regardless of the posible existence of violations of the procedure established in article 135 of the Constitution. In this sense, it seeks to propose the relevance of these jurisdictional limits and controls in the reform procedures according to the constitutional democracy model.

## **DEDICATORIA(S)**

A mis padres, por su amor y confianza.

Dirección General de Bibliotecas de la UAQ

**AGRADECIMIENTOS:**

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT- México) le agradezco la beca recibida durante el transcurso de la Maestría.

Dirección General de Bibliotecas de la UAQ

# ÍNDICE

RESUMEN:.....	I
ABSTRACT/ SUMMARY .....	II
DEDICATORIA(S).....	III
AGRADECIMIENTOS: .....	IV
ÍNDICE.....	V
ÍNDICE DE CUADROS: .....	VII
ÍNDICE DE FIGURAS.....	VIII
ÍNDICE DE IMÁGENES.....	IX
ABREVIATURAS Y SIGLAS .....	X
INTRODUCCIÓN. ....	11
<b>CAPITULO PRIMERO: DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL. ....</b>	<b>13</b>
1.1 ANTECEDENTES JURÍDICO CONCEPTUALES. ....	14
1.1.1 Constitución de Weimar. ....	16
1.1.2 Consolidación del modelo de democracia constitucional. ....	27
1.2 TENSIONES TEÓRICAS DEL MODELO DE DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL.....	38
1.2.1 Legitimidad de las decisiones. ....	39
1.2.2 Soberanía y rigidez.....	45
1.3 DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO. ....	54
1.3.1 Democratización en México.....	54
1.3.2 Constitucionalización de los Derechos Humanos en México.....	59
<b>CAPITULO SEGUNDO: LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO. ....</b>	<b>63</b>
2.1 AUSENCIA DE LÍMITES EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO.....	64
2.2 ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS EN MÉXICO.....	69
2.3 TENDENCIA ESTADÍSTICA DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO.....	84
2.4 INTERPRETACIÓN RESPECTO DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES. ....	93
<b>CAPITULO TERCERO: JUSTICIABILIDAD DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES. ....</b>	<b>109</b>
3.1 CONSIDERACIONES PRELIMINARES. ....	110

3.2 JUICIO DE AMPARO .....	112
3.3 ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD .....	122
3.4 CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL .....	133
<b>CONCLUSIONES:.....</b>	<b>142</b>
<b>BIBLIOGRAFIA:.....</b>	<b>145</b>

Dirección General de Bibliotecas de la UAQ



**ÍNDICE DE CUADROS:**

Tabla 1 ..... 86  
Tabla 2 ..... 89  
Tabla 3 ..... 91  
Tabla 4 ..... 91

Dirección General de Bibliotecas de la UAQ

## ÍNDICE DE FIGURAS

Dirección General de Bibliotecas de la UAQ

**ÍNDICE DE IMÁGENES**

Ilustración 1 ..... 87

Dirección General de Bibliotecas de la UAQ

**ABREVIATURAS Y SIGLAS**

Dirección General de Bibliotecas de la UAQ

## INTRODUCCIÓN.

¿Qué es la democracia constitucional?, ¿cuáles son sus implicaciones dentro del Estado moderno? y, ¿cuál es su relación con la reforma constitucional en México? Estas interrogantes podrán ser respondidas a lo largo de la presente investigación, en la cual se pretende dar al lector una nueva visión respecto a la idea de la democracia, sus alcances y consecuencias producto de una ausencia de limitación en su ejercicio.

Para esta tarea se parte de un caso histórico ubicado en el contexto político de la Constitución de Weimar, en razón de que logra acreditar los elementos jurídicos esenciales que conforman a la democracia constitucional, porque su contexto ejemplifica la falta de limitación democrática que produce el quiebre de la República, porque de él se desprende el nacimiento del régimen fascista en Alemania y finalmente, porque representa la lección internacional de que el consenso de masas, aunque se funde en la mayoría, no puede ser ya la única fuente de legitimación del poder.

A partir de este análisis podemos encontrar que en México dichas lecciones no han sido asimiladas del todo pues aún queda arraigada la idea tradicional de la democracia en la que la decisión política puede justificarse solo en las mayorías sin importar cuál sea la decisión.

Pero, ¿cuál decisión es a la que se hace referencia?. La presente investigación queda delimitada al análisis de la reforma constitucional debido a que se conforma como la decisión política que requiere del mayor grado de legitimidad democrática en el país por su capacidad de repercutir en la esfera fundamental de derechos de cualquier persona, en el aparato competencial gubernamental y en el orden constitucional mismo.

Pero, ¿podemos afirmar plenamente que la conformación de la reforma constitucional acredita toda esa legitimidad democrática exigida? y de no ser así,

¿los actos del órgano especial encargado de llevar a cabo las reformas pueden ser impugnados?, ¿mediante qué condiciones e instrumentos?, ¿la reforma constitucional tiene límites?, ¿cuáles son estos?

Establecer que no existen límites en la implementación de una reforma constitucional funda una evidencia concreta de la insuficiente implementación del modelo de democracia constitucional en el Estado mexicano, pues la Constitución al carecer de límites que la protejan contra las posibles violaciones a preceptos constitucionales (que enuncian derechos fundamentales y requisitos indispensables para la existencia de la democracia), la hace vulnerable a modificaciones con efectos antidemocráticos o contrarios a los derechos humanos.

Esta investigación se realiza en virtud de esa posibilidad; la ausencia de límites al poder de reforma constituye un problema constante y potencial para los principios democráticos que conforman el Estado mexicano, y, establece todo un reto para el actual constitucionalismo basado en la protección de los derechos fundamentales. El objetivo principal es responder a la cuestión de si la reforma constitucional en México es incompatible con el nuevo paradigma de democracia constitucional en apogeo.

Para el subsiguiente análisis dado, se abarcará la bibliografía de los principales teóricos de la democracia constitucional, mencionando a Luigi Ferrajoli, Pedro Salazar, Michelangelo Bovero, Norberto Bobbio, Aragón Rivera, Roberto Gargarella, entre otros, de los cuales se desprende el panorama general del concepto y sus tensiones específicas.

Una vez teniendo esta concepción, se relacionará en el ámbito mexicano y en su orden constitucional específico para poder observar el fenómeno de la reforma constitucional, examinada a la luz de la democracia constitucional, esto permitirá tener una visión clara de la existencia de deficiencias en su configuración, y los modos para enfrentarlas.

## **CAPITULO PRIMERO: DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL.**

Dentro de este capítulo se examina el desarrollo histórico de la democracia constitucional. Se identificarán los elementos jurídicos esenciales que conforman este modelo de organización jurídico político, la justificación teórica existente de estos elementos al caso en particular y su relación directa con la problemática, consistente en la reforma constitucional y sus procedimientos.

En este marco de análisis se parte del estudio de dos contextos, el primero es el de la Constitución de Weimar de 1918 y el segundo es el de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Ambos representan dos etapas relevantes para el modelo debido a que sus repercusiones jurídicas no solo generan un paradigma con alcance internacional, sino que directamente se presenta en el sistema constitucional mexicano, tras la reforma en materia de derechos humanos del 2011.

Una vez que se tenga presente esta concepción histórico jurídica de la democracia constitucional, será necesario replantear las tensiones en el plano teórico que acarrea su implementación; estas serán comprendidas como: La legitimidad de las decisiones políticas y la soberanía popular.

El propósito de este capítulo es brindar las bases teóricas necesarias para comprender la razón del porque es necesaria la implementación de límites tanto sustanciales como procesales en la creación normativa producto de las decisiones democráticas, dirigiendo la atención en última instancia, en la figura de las reformas constitucionales.

## 1.1 Antecedentes jurídico conceptuales.

Al hablar de democracia constitucional, es usual suponer que ambos conceptos son correlativos, armónicos y, que desde el cual, es imposible concebir la existencia del uno sin el otro; sin embargo, debe de reconocerse que la democracia constitucional es solo el producto derivado de la unión de dos bloques conceptuales, el de la democracia, en cuanto a forma de gobierno representativa basada en reglas<sup>1</sup> y el del constitucionalismo<sup>2</sup> en cuanto a conjunto de normas que reconocen derechos fundamentales e instituyen reglas formales destinados a los titulares del poder<sup>3</sup>.

De estas nociones mínimas desprendidas de estos dos bloques, podemos observar que en principio, la democracia constitucional es un régimen en el que el ejercicio del poder —fundado en la decisión colectiva—, se encuentra material y sustancialmente limitado<sup>4</sup>.

A grandes rasgos esta noción designa un sistema jurídico político complejo que conjuga dos elementos: Una forma de Estado, es decir, el Estado constitucional de derecho; y, una forma de gobierno, la forma de gobierno democrática.

Sin embargo, cabe advertir que el desarrollo individual de estos dos bloques, tanto el del constitucionalismo como el de la democracia, tienen un origen y formas muy distintas, es decir, que una no supone a la otra; sin embargo, gracias a ciertas condiciones históricas, se hace posible la fusión entre estos dos conceptos para formar el modelo de democracia constitucional, pero sus tensiones siguen siendo vigentes, dado que en su implementación se han generado ciertas

---

<sup>1</sup> BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*, D. F., México, ed. FCE, 1986, pág. 22.

<sup>2</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Democracia y garantismo*, 2ª edición, Madrid, España, editorial Trotta, pág. 34.

<sup>3</sup> AMAYA, Jorge, Alejandro. *Control de constitucionalidad*, 2ª edición, Buenos Aires, Argentina, editorial Astrea, pág. 3.

<sup>4</sup> FERRAJOLI, Luigi, et. al. “Derechos fundamentales y democracia en la teoría de Ferrajoli. Un acuerdo global y una discrepancia concreta”, en. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, editorial Trotta, 2009, págs. 241 y 242.



variaciones contrapuestas inclinadas tanto al predominio del constitucionalismo sobre la democracia, como al predominio de la democracia sobre el constitucionalismo<sup>5</sup>.

En este sentido, es importante tener claro dos puntos específicos para la construcción del desarrollo jurídico y conceptual de la democracia constitucional. El primero de ellos es reconocer aquellas condiciones jurídicas necesarias que le dan surgimiento; esto con la finalidad de referir sus características de manera análoga en otro plano contextual y así constatar su existencia en cualquier otro contexto estatal, en este caso el mexicano.

Y el segundo punto, es el de distinguir las tensiones que acarrea en la legitimidad de las decisiones y en la figura de la soberanía popular; esto con la finalidad de percibir el problema integral de las reformas constitucionales en México y hacer más evidente este conflicto entre la reforma constitucional —cuyo procedimiento está conformado por órganos legitimados democráticamente— y la propia Constitución.

Bajo este esquema, se da inicio señalando que las condiciones jurídicas necesarias para el surgimiento del modelo de democracia constitucional tal como lo conocemos, tiene su precedente a partir de dos etapas transcurridas a mediados del siglo XX.

La primer etapa consiste en el surgimiento de la Constitución de Weimar ya que constituye el primer punto de referencia propiamente dicho reconocido por la doctrina<sup>6</sup>, debido en gran parte a que su contenido engloba todas las condiciones jurídicas que conlleva el modelo de democracia constitucional, aunado a que su contexto histórico constituye precedentes relevantes desde el punto de vista tanto

---

<sup>5</sup> SALAZAR Ugarte, Pedro. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, D.F; México, ed. FCE, 2006, pág. 57.

<sup>6</sup> *Idem*, pág. 147.

jurídico como político<sup>7</sup>, pues coincide con la conformación del paradigma en materia de derechos humanos<sup>8</sup>.

La segunda etapa comienza 1933 con el auge del fascismo y concluye hasta la emisión de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, ya que, de esta última, se comprende, que el consenso de masas sobre el cual estaban fundadas las dictaduras fascistas surgidas en Europa durante este periodo, aunque fueran mayoritarias, no puede ser ya la única fuente de legitimación del poder<sup>9</sup> generando con esto el rediseño del constitucionalismo y la democracia, tal como los conocemos hoy en día.

### **1.1.1 Constitución de Weimar.**

La primera etapa histórica se ubica en las postrimerías de la primera guerra mundial, donde comienzan a surgir diversas manifestaciones y paros que traen como resultado la primera gran huelga general en Alemania a lo largo de abril de 1917<sup>10</sup>.

De acuerdo con Diez Espinosa, los motivos del descontento comienzan a advertirse en el deficiente sistema de abastecimiento del frente alemán, que generan un desgaste anímico y emocional en los soldados, cuestión que se recrudece por la sucesión de inviernos en guerra, lo que impide una normalización en las condiciones alimentarias<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> SCHMITT, Karl. *Teoría de la Constitución*, 3a edición, Madrid, España, editorial Alianza, 1996, pág. 76.

<sup>8</sup> Cabe resaltar que la construcción puramente teórica de la democracia constitucional, data de fechas anteriores a la Constitución de Weimar, sin embargo, es en este ordenamiento donde se observan por primera vez, las prescripciones jurídicas esenciales del modelo.

<sup>9</sup> FERRAJOLI. *op. cit.* pág. 28.

<sup>10</sup> DIEZ Espinosa, José, Ramón. *La crisis de la Democracia Alemana. De Weimar a Núremberg*. Madrid, España, editorial Síntesis, 1996, pág. 93.

<sup>11</sup> *Idem*, pág. 90.

Otra de las exigencias que resaltan de la huelga general son aquellas de naturaleza política, pues por vez primera se deja escuchar la introducción al sufragio universal —pieza fundamental del modelo de democracia constitucional—; así pues, al malestar por las condiciones de abastecimiento se añade el deseo de una regeneración política lo que terminara conduciendo a la Constitución de Weimar en 1919<sup>12</sup>.

Ya en octubre de 1918 se intensifica el clima político existente desde 1917, pues era inminente el reconocimiento de la derrota de Alemania en la guerra. Ante estas circunstancias, el ansia de la agitación popular se comienza a canalizar a través de los *rätebewegung*<sup>13</sup> y, se dan los primeros pasos hacia la reforma del sistema electoral, del sistema monárquico y del parlamento. Estos aspectos no son aceptados por Guillermo III por lo que su único camino fue la abdicación y posterior exilio a Holanda, el 9 de noviembre de 1918<sup>14</sup>. Friedrich Ebert asumiría el gobierno transicional<sup>15</sup>.

Aunado a ello, esta situación en Alemania seguía muy de cerca las condiciones que dieron origen a la revolución rusa; su influencia ideológica es aplicada a partir de los consejos obreros, militares y partidos como el “Espartaquista Alemán”, quienes clamaban por el socialismo como eje central de la política; no obstante, el gobierno transicional a través de diversos acuerdos comienza a suprimir dichos consejos comprometiéndose al reforzamiento de mejores condiciones de trabajo para el proletario, cuestión que a largo plazo fragmentaría alianzas y crearía nuevos grupos y partidos<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> *Idem*, pág. 93.

<sup>13</sup> Es traducido como “movimiento de los consejos de obreros y soldados”.

<sup>14</sup> RESTREPO Zapata, Juan, David. *La Constitución alemana de Weimar ¿Una utopía en medio de la crisis? Un análisis histórico a sus aspectos inventores, modernizadores y derechos sociales*, Chile, editorial Estudios Internacionales, 2018, p. 89.

<sup>15</sup> *Idem*, pág. 90.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

La República Parlamentaria a partir de este punto, se abría camino como la fórmula política que debía alentar en lo sucesivo la convivencia alemana; esta aseveración se confirma a través de los comicios del 19 de enero de 1919 en los que la abrumadora concurrencia a las urnas del 30.4 millones de votantes, le dan el 37.9%<sup>17</sup> de los votos al partido socialdemócrata, quienes eran los principales promotores de la República.

Ante estos hechos, se aprueba el 31 de Julio de 1919 la Constitución de Weimar, y entra en vigencia el 14 de agosto del mismo año<sup>18</sup>, marcando así un punto de referencia teórica en cuanto a la estructuración del modelo de democracia constitucional<sup>19</sup>; Esta cumplía con dos características fundamentales a saber, —La introducción del sufragio universal y la constitucionalización del orden jurídico—.

Para comprender el surgimiento del sufragio universal, es necesario aclarar que la Constitución de Weimar emana de un poder constituyente, que expresa su soberanía en el pueblo<sup>20</sup> consistente en todas las personas alemanas.

Bajo esta premisa en la que se le encomienda la soberanía al pueblo, el naciente régimen democrático alemán debía ser expresado en esos mismos términos, dándole la titularidad del poder político, tal como lo establece su artículo primero que dicta: El Imperio Alemán es una República, el poder procede del pueblo<sup>21</sup>.

Sin embargo, este poder no se ejerce de manera directa, sino que lo hace a través de representantes electos preestablecidos en la Constitución, consistentes

---

<sup>17</sup> DIEZ Espinoza. *op. cit.* pág.112.

<sup>18</sup> PATIÑO Camarena, Javier. “Constitucionalismo y reforma constitucional en Alemania” en *Constitucionalismo y reforma constitucional*, editorial Flores, D.F., México, 2014, pág. 87.

<sup>19</sup> SALAZAR. *op. cit.* pág. 147.

<sup>20</sup> Este principio referido a la soberanía será abordado en los párrafos subsecuentes.

<sup>21</sup> Alemania: CONSTITUCIÓN DEL IMPERIO ALEMÁN, 1919, artículo 1 (traducida), <https://www.jsd.mx/index.php/recursos-clases/1262-constitucion-del-imperio-aleman-constitucion-de-weimar-de-1919>

principalmente en el *Reichstag*<sup>22</sup>, el Presidente del imperio<sup>23</sup> y los representantes locales de los territorios que conforman el Imperio<sup>24</sup> (países).

De esta conformación representativa de la República de Weimar podemos comenzar a identificar los requisitos formales o reglas propias de las democracias modernas establecidas como forma de gobierno, que establecen el —*quien*— y el —*cómo*— de las decisiones políticas; es decir, cuáles y cuántos sujetos tienen el derecho o el poder de participar en el proceso de toma de decisiones, y bajo que procedimientos debe llevarse este proceso<sup>25</sup>.

Bajo este planteamiento se debe puntualizar que la democracia en sentido directo, tal como era entendida por Rousseau o por los atenienses en la antigua Grecia<sup>26</sup>, es dentro de los cánones modernos, complicada, en razón de que la dinámica social y política moderna no tiene las mismas condiciones que la dinámica social griega, o los presupuestos Rousseauianos; esto último es debido a aspectos tales como la demografía o la educación cívica, después de todo, la democracia directa en el sentido propio de la palabra exige que las deliberaciones públicas sean tomadas directamente por los ciudadanos sin intermediarios<sup>27</sup>.

---

<sup>22</sup> Los Diputados serán elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto de hombres y mujeres de más de 20 años de edad y según los principios de la representación proporcional. Las elecciones se verificarán en domingo u otro día de fiesta. Los detalles serán regulados por la ley electoral del Imperio. *Idem*, artículo 22.

<sup>23</sup> El Presidente del Imperio será elegido por el pueblo alemán entero. Es elegible todo alemán mayor de treinta y cinco años. Una ley del Imperio regulará los detalles. *Idem*, artículo 41.

<sup>24</sup> Cada País debe tener una Constitución democrática (*freistaatliche*). La representación popular debe ser elegida por medio del sufragio universal igual, directo y secreto de todos los alemanes, hombres y mujeres y según los principios de la representación proporcional. El Gobierno del País debe contar con la confianza de la representación popular. Los principios para las elecciones de los representantes populares se aplicarán asimismo a las elecciones municipales. Sin embargo, cada ley de País puede subordinar el ejercicio del derecho de sufragio a la condición de residencia en el Municipio de un año cuando más. *Idem*, artículo 17.

<sup>25</sup> Bobbio Norberto, *op. cit.* pág. 14.

<sup>26</sup> BENOIST, Alain. *Democracia. El problema... y la solución*, Madrid, España, editorial Tarragona, 2017, pág. 28.

<sup>27</sup> Bobbio, Norberto, *op. cit.* pág. 39.

Es por esto que la democracia moderna toma otra modalidad en la que se legitima a individuos a tomar decisiones obligatorias para todo el grupo<sup>28</sup>, por lo que su legitimación debe de contar con la participación del máximo número de los ciudadanos que conforman el Estado, en el caso de la Constitución de Weimar a hombres y mujeres de más de 20 años<sup>29</sup>.

La integración de un alto número de participantes en los procedimientos de decisión política, se traduce directamente como sufragio universal, que no es otra cosa más que la vía necesaria para la expresión de la soberanía popular<sup>30</sup>, en donde el derecho no solo se agota con la elección de candidatos ante alguna alternativa de representación política, sino que también permite ser elegible para un cargo representativo<sup>31</sup>.

En virtud de esta elegibilidad y su universalidad, la figura del representante, para terminar de legitimarse de manera democrática, debe de tutelar el interés general de una sociedad como ciudadano, por lo que no es responsable solo ante sus electores<sup>32</sup>, pues de lo contrario, al tutelar el interés específico de estos, estaría respondiendo solo a un sector homogéneo y limitado de la sociedad.

Para poder hacer realidad la elegibilidad y su universalidad, se requiere de una regla implícita para regular los procedimientos bajo los cuales se elegirá al representante, es decir el —cómo—. En este supuesto, nos ubicamos en cuestiones más bien técnicas, en donde la regla principal para determinar quien ocupara uno o varios cargos en elecciones o para la toma de medidas grupales por comunidades políticas u órganos de gobierno colegiados, es la de la mayoría<sup>33</sup>.

---

<sup>28</sup> *Idem*, pág. 14.

<sup>29</sup> CONSTITUCIÓN DEL IMPERIO ALEMÁN, *op. cit. loc. cit.*

<sup>30</sup> INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Diccionario Electoral*, San José, Costa Rica, ed. IIDH, 2017, 2 Tomos, pág. 1078.

<sup>31</sup> *Op. cit. ut. supra*, pág. 1089.

<sup>32</sup> Bobbio, Norberto *op. cit.* pág. 37.

<sup>33</sup> *Idem*, pág. 14.

Sin embargo, en el caso de la Constitución de Weimar, las conformaciones de los cargos políticos en el *Reichstag* se realizan mediante otra fórmula electoral conocida como fórmula de representación proporcional, que tiene como finalidad la de tener la mayor representatividad posible, no obstante, el principio de decisión mayoritario queda específicamente previsto en la actuación de los representantes electos del *Reichstag*<sup>34</sup> y por el gobierno del imperio establecido por el presidente del imperio consistente en el canciller y los ministros<sup>35</sup>.

Esta atribución de sufragio universal es mencionada dentro de la Constitución de Weimar en el artículo 17 en el que estrictamente hablando, conforma esa condición necesaria que consolida a la figura de la democracia — como una forma de gobierno—, a diferencia de las constituciones americana y francesa del siglo XVIII<sup>36</sup>.

La segunda característica fundamental para la debida construcción del modelo de democracia constitucional que podemos encontrar en la Constitución de Weimar, estriba en torno a la —constitucionalización del orden jurídico—, el cual contempla, en primer lugar, —la inclusión de un catálogo de derechos fundamentales— y, en segundo lugar, su garantía, es decir —el control de constitucionalidad—.

Esto es así debido a que, dentro de la teoría constitucionalista, la función que persigue desde su más remoto ideal tradicional liberal es la de limitar el poder político para la protección de ciertos derechos naturales anteriores e indisponibles para el Estado<sup>37</sup>, en este sentido el constitucionalismo se alza contra el absolutismo

---

<sup>34</sup> Los acuerdos del *Reichstag* se adoptarán por mayoría de votos a no ser que la Constitución exija una mayoría especial. En materia de elecciones por la Cámara, el Reglamento puede establecer derogaciones al principio general señalado. El Reglamento de la Cámara establecerá el quórum necesario para sus acuerdos. CONSTITUCIÓN DEL IMPERIO ALEMÁN, *op. cit.* artículo 32.

<sup>35</sup> El gobierno del imperio adoptara sus acuerdos por mayoría de votos. en caso de empate decide el voto de quien presida. *Idem*, artículo 58.

<sup>36</sup> Salazar, *op. cit.* pág. 123.

<sup>37</sup> Amaya Jorge, *op. cit.* pág. 26.

y la arbitrariedad de ciertos poderes políticos como el ostentado en las monarquías absolutistas —de forma teórica—.

Por lo tanto, este límite al poder para la protección de los derechos fundamentales implica la división y distribución del poder político entre órganos con funciones distintas cuya finalidad es la de lograr un control recíproco entre ellos, impedir abusos e impedir que alguno de esos órganos concentre y centralice el poder<sup>38</sup>. Esta última formulación es mejor conocida como —principio de división de poder—.

En esta noción sustancial del constitucionalismo, se identifica dentro de la Constitución de Weimar, un catálogo de derechos fundamentales que lo confirma; este se encuentra en su segundo capítulo de derechos y deberes fundamentales de los alemanes<sup>39</sup>.

Este catálogo se divide en cinco secciones que incluyen derechos de la persona individual, vida social, religión y confesiones religiosas, educación y enseñanza y vida económica.

A través de cada sección podemos encontrar un conjunto de derechos fundamentales que siguen una determinada tradición liberal, la cual se centra en la protección del ser humano individual en su esfera privada, es decir, que es deber del Estado el no interferir, en el goce de esas libertades<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> *Idem*, págs. 25 y 26.

<sup>39</sup> CONSTITUCIÓN DEL IMPERIO ALEMÁN, *op. cit.* artículo 109 al 165.

<sup>40</sup> MARTINEZ Lazcano, Jaime, Alfonso et. al. *Derechos humanos. La transformación de la cultura jurídica*, editorial Nueva Jurídica, Bogotá, Colombia, 2018, pág. 35.



Estos derechos de libertad son contemplados en la Constitución de Weimar, como inviolables<sup>41</sup> y se traducen en libertad de expresión<sup>42</sup>, libertad de circulación<sup>43</sup>, la inviolabilidad del domicilio<sup>44</sup>, la inviolabilidad de la correspondencia<sup>45</sup>, la libre asociación política<sup>46</sup>, la libertad de culto<sup>47</sup>, entre otros.

Sin embargo, la cuestión verdaderamente novedosa de la Constitución de Weimar, atendía al propio contexto de transformación social y política de Alemania, como se ha mencionado, el pensamiento socialista se abría paso como una verdadera opción política que era necesario instituir en el Estado, por lo que, quedan constitucionalizados algunos de sus postulados bajo el principio de igualdad; conocidos mejor, dentro del constitucionalismo moderno, como los —derechos sociales—.

La aparición de estos derechos sociales en Weimar, marcan un punto y aparte no solo dentro del constitucionalismo moderno, sino también dentro de la

---

<sup>41</sup> La libertad personal es inviolable. Solo con arreglo a las leyes podrá ser restringida o suprimida. A las personas a quienes se prive de libertad, se les notificará al día siguiente, a más tardar, qué autoridad y por qué causas ordenó la privación de libertad, procurándoles, además, inmediatamente, medio de reclamar contra su detención. CONSTITUCIÓN DEL IMPERIO ALEMÁN, *op. cit.* artículo 114.

<sup>42</sup> Todo alemán tendrá derecho, dentro de los límites marcados por las leyes generales, a la libre emisión de sus ideas, de palabra, por escrito o mediante la imprenta, el grabado o cualquiera otro medio análogo. Este derecho no será restringido por causa de su condición de trabajador o empleado, ni tampoco podrá nadie perjudicarles por haber hecho uso de este derecho. *Idem*, artículo 118.

<sup>43</sup> Todos los alemanes gozan de libertad de circulación por todo el Imperio. Todos tienen el derecho de detenerse y establecerse en el lugar que las plazca del Imperio, de adquirir bienes raíces y ejercer cualquier medio de vida. No pueden establecerse restricciones sino por una ley del Imperio. *Idem*, artículo 111.

<sup>44</sup> El domicilio de todo alemán constituye, para él, un lugar de asilo inviolable. Sólo por ley podrán establecerse excepciones. *Idem*, artículo 115.

<sup>45</sup> El secreto de las cartas y el de la correspondencia postal, telegráfica y telefónica son inviolables. Sólo mediante ley del Imperio se podrán establecer excepciones. *Idem*, artículo 117.

<sup>46</sup> Todos los alemanes tienen derecho a constituir corporaciones o asociaciones para fines que no infrinjan la ley penal. Este derecho no puede ser restringido con medidas preventivas. Regirán estas mismas disposiciones para las organizaciones religiosas. Todas las asociaciones pueden adquirir la capacidad jurídica, con arreglo a los preceptos del Derecho civil. No podrá denegarse a ninguna asociación dicha capacidad por el hecho de perseguir un fin político, social o religioso. *Idem*, artículo 124.

<sup>47</sup> Todos los habitantes del Imperio gozan de plena libertad de creencia y de conciencia. El libre ejercicio del culto está garantizado por la Constitución y queda bajo la protección del Estado. *Idem*, artículo 135.

teoría de la democracia, pues, para lograr acercarse al ideal de igualdad que pregona, no solo debe ser garantizada la satisfacción de los derechos de tradición liberal, sino, que también deben cumplirse todas las condiciones básicas que permitan a los ciudadanos tener alternativas reales de ejercer sus derechos de libertad, mediante la satisfacción de salud, información, trabajo, educación, vivienda y todas las condiciones mínimas de bienestar que le permitan una real participación a conciencia dentro del proceso democrático<sup>48</sup>.

Ante esta concepción, se estructura dentro del articulado de la Constitución de Weimar la sección V referente a los derechos sociales, en el que se establecen las condiciones necesarias para que dentro de la organización económica del Estado, se asegure una vida digna, mediante la protección de los derechos de salud<sup>49</sup>, trabajo<sup>50</sup>, repartición de la tierra<sup>51</sup> y, por si fuera poco, se reafirma su supremacía al reiterar la inviolabilidad de sus contenidos establecidos<sup>52</sup>.

Hasta este punto, las disposiciones enmarcadas dentro del capítulo II de la Constitución de Weimar referente a los derechos fundamentales dejan en claro la calidad de ciertos derechos al calificarlos como “inviolables”, lo que trae como resultado la implementación de garantías jurisdiccionales que, a la luz de la —

---

<sup>48</sup> ARAGÓN Rivera, Álvaro, et. al. “Democracia constitucional y derechos sociales” en. *Los derechos sociales desde una perspectiva filosófica*, editorial Tirant, Ciudad de México, 2017, pág. 50.

<sup>49</sup> Para atender a la conservación de la salud y de la capacidad para el trabajo, a la protección de la maternidad y a la previsión de las consecuencias económicas de la vejez, la enfermedad y las vicisitudes de la vida, el Imperio creará un amplio sistema de seguros, con el concurso efectivo de los interesados. CONSTITUCIÓN DEL IMPERIO ALEMÁN, *op. cit.* artículo 161.

<sup>50</sup> El trabajo gozará de la protección especial del Imperio. Se establecerá en todo el Imperio un derecho obrero uniforme. *Idem*, artículo 157.

<sup>51</sup> El reparto y utilización del suelo serán vigilados por el Estado en forma que se impida el abuso y se tienda a proporcionar a todo alemán una morada sana y a todas las familias alemanas, especialmente a las de numerosa prole, una morada y un patrimonio económico que responda a sus necesidades. *Idem*, artículo 155.

<sup>52</sup> En todas las profesiones la libertad de asociación para la defensa y mejora de las condiciones del trabajo y de la vida económica deben ser garantizadas a todos los individuos. Todos los acuerdos y medidas que pretendan restringir o impedir esta libertad son nulos. *Idem*, artículo 159.

supremacía constitucional—, protejan estos derechos en beneficio del orden constitucional.

Bajo este principio, la Constitución, se yergue como la norma fundante sobre el resto del ordenamiento jurídico, pues esta establece las condiciones para la existencia y validez de cualquier norma posterior creada. Bajo esta premisa la producción normativa posterior a la emisión de la Constitución, emana directamente de esta<sup>53</sup>.

Los actos legislativos que pretendan crear alguna disposición normativa, adquieren validez y rango de ley en la medida en que no se contradiga lo establecido en la Constitución; en esencia la supremacía constitucional consiste en el predominio constitucional en los casos en que exista algún conflicto o contradicción, entre la Constitución y algún acto o norma inferior, pues la Constitución por si misma tiene fuerza normativa, vinculante, obligatoria y exigible<sup>54</sup>.

Ante este concepto, la Constitución adquiere un rango jerárquico superior al resto del ordenamiento jurídico, que, de ser violado, produce un vicio de inconstitucionalidad, el cual requiere la existencia de un órgano que reconozca y evidencie tales actos contrarios a la Constitución al invalidar sus efectos.

El mecanismo mediante el cual este órgano va a realizar la función de invalidar normas y actos generales contrarios a la Constitución, es la del —control de constitucionalidad—, pues la consecuencia lógica de una defensa de la Constitución es una garantía que verifique la validez del resto del ordenamiento jurídico de acuerdo con los fundamentos del Estado.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Para efectos de sintetizar la estructura general del control constitucional moderno *Vid.* NINO Santiago, Carlos. *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, España, editorial Gedisa, 1997, págs. 261 y 262.

<sup>54</sup> Amaya, *op. cit.* pág. 88.

<sup>55</sup> Amaya, *op. cit.* pág. 89.

Derivado de las anteriores nociones, se acota que la supremacía constitucional y el control de constitucionalidad son conceptos esenciales para el constitucionalismo moderno, que comienzan un desarrollo progresivo durante todo el siglo XX a partir de Kelsen, mas no debe ignorarse que estas figuras provienen de tradiciones jurídicas anteriores a esta época, que se remontan al modelo norteamericano jurisdiccional del siglo XVIII<sup>56</sup> y al antiguo modelo francés de control no jurisdiccional sino político de la constitucionalidad.

A pesar de ello, dentro de la Constitución de Weimar, la figura del control de constitucionalidad es bastante diferente al actual<sup>57</sup>, pese a ello su instrumentalización resulta un importante precedente pues en su artículo 108<sup>58</sup> prevé la existencia de un tribunal de Estado, que tenía la función principal de conocer de las acusaciones del *Reichstag* en contra del presidente del Imperio o de un ministro<sup>59</sup>, así como de la resolución de conflictos entre los diferentes Estados, entre el Imperio y los Estados, y de las controversias constitucionales al interior de los Estados<sup>60</sup> —en caso de violaciones a derechos fundamentales—.

---

<sup>56</sup> El Poder Judicial entenderá en todas las controversias, tanto de derecho escrito como de equidad, que surjan como consecuencia de esta Constitución, de las leyes de los Estados Unidos y de los tratados celebrados o que se celebren bajo su autoridad. Estados Unidos de América: CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, 1788, artículo 3 sección 2 (comentada).

<sup>57</sup> ASOCIACIÓN KONRAD ADENAUER. BERLIN. *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán. Extractos de las sentencias más relevantes compiladas por Jürgen Schwabe*, D.F., México, editora Konrad Adenauer Stiftung, 2009, pág. 31.

<sup>58</sup> Un Tribunal de Estado se creará, con arreglo a la ley fijada por el Imperio alemán. CONSTITUCIÓN DEL IMPERIO ALEMÁN, *op. cit.* artículo 108.

<sup>59</sup> El *Reichstag* tiene derecho a acusar ante el Tribunal de Estado, al Presidente del Imperio, al Canciller y a los Ministros, por violación punible de la Constitución o de una ley del Imperio. La propuesta de acusación que se formule habrá de ser firmada al menos por cien miembros del *Reichstag*, y necesitará el voto de la mayoría especial que se exige para las reformas de la Constitución. La ley del Imperio relativa al Tribunal de Estado desarrollará los particulares. *Idem*, artículo 59.

<sup>60</sup> Las cuestiones constitucionales dentro de cada País en que no exista jurisdicción competente para resolverlas, así como cualquiera otras que no sean de derecho privado entre los diferentes Países o ente un País y el Imperio serán decididas, a petición de una de las partes, por el Tribunal de Estado del Imperio, en todo aquello en que otro Tribunal del Imperio no sea especialmente competente. El Presidente del Imperio ejecutará la sentencia del Tribunal de Estado del Imperio. *Idem*, artículo 19.

Así, la Constitución de Weimar, reúne todas las características jurídicas esenciales para afirmar un modelo de democracia constitucional dentro del Estado moderno. No obstante, sus circunstancias históricas transitarían por un quiebre político producido por la incapacidad del partido socialdemócrata de garantizar el régimen democrático parlamentario, lo que daría paso a la implementación de una dictadura fascista con el ascenso de Hitler al poder.

### **1.1.2 Consolidación del modelo de democracia constitucional.**

La primera parte de este capítulo, ha descrito los elementos jurídicos necesarios para el surgimiento de un modelo de democracia constitucional en un Estado moderno, comprendiéndolos bajo el marco histórico de referencia que nos proporciona la Constitución de Weimar.

Este análisis permite distinguir la materialización de dos elementos esenciales que debe tener un modelo de democracia constitucional; el primero, consta en la implementación constitucional del —sufragio universal— que inaugura una forma democrática de gobierno y el segundo, en —la constitucionalización del orden jurídico—, que implica el reconocimiento de cierto tipo de derechos fundamentales y su garantía, es decir, su protección en caso de violaciones.

A partir de estos puntos, este apartado profundizará en la consolidación del modelo de democracia constitucional como un producto necesario para la consecución del paradigma en materia de derechos humanos dado en la segunda posguerra mundial; hecho que produce cambios relevantes tanto en la forma en que comprendemos el derecho como en la naturaleza de las democracias actuales.

Este modelo —como producto de un cambio de paradigma en el derecho— nos remitirá al periodo comprendido entre 1933 con la ruptura democrática de Weimar y se consolida hasta la emisión de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948. Dentro de esta etapa es menester delinear los aspectos

necesarios para terminar de configurar nuestro concepto histórico de la Democracia Constitucional.

El primer aspecto se centra en la ruptura democrática de la República de Weimar y sus consecuencias. Este precedente será fundamental para el nacimiento de una redefinición de la democracia que retoma todos los valores democráticos que negó el fascismo en la Alemania Nazi, y trae a colación la necesidad de blindar la democracia, de la propia democracia.

El segundo aspecto vincula la idea —rígida— de la democracia con la de los derechos humanos a partir del surgimiento de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en la posguerra pues de este pacto internacional se desprende un nuevo paradigma que incluye el reconocimiento del carácter supraordenado de la Constitución, la necesidad de implementar el control de constitucionalidad de las leyes y el procedimiento especial de la reforma constitucional, lo que nos lleva al tema principal abordado por esta tesis, el control de las reformas constitucionales<sup>61</sup>.

Derivado de este marco de análisis, se comienza estableciendo que la ruptura democrática en la República de Weimar tiene diversas causas y consecuencias que pueden ser abordadas desde diversas disciplinas y enfoques, pero en la presente investigación se observaron desde una visión apegada al constitucionalismo.

Aclarado este punto, se busca comprobar que la causa de la ruptura democrática en Weimar, es debido a la ausencia en el diseño constitucional, de garantías jurisdiccionales que dotaran de rigidez a la estructura democrática, lo que provoca el surgimiento de partidos políticos abiertamente intolerantes, antisemitas y antisistema como el Nacionalsocialista<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> FERRAJOLI. *Op. cit.* pág. 29.

<sup>62</sup> Esto se constata derivado del programa del partido nacionalsocialista del 24 de febrero de 1920 en los numerales 04, 23, 24 y 25 *Vid.* “Programa del partido obrero nacional socialista (nazi) alemán”. (Documento web).

Durante la vigencia de la Constitución de Weimar, comienzan a surgir diversas agrupaciones políticas que se posicionaban en diversas ideologías siendo las —comunistas— y las —nacionalistas conservadoras— las más populares; no obstante, su proyecto de Estado difiere del de la reciente república.

Estos grupos acusaban al nuevo régimen parlamentario de ser incapaz de afrontar las complicadas circunstancias producto de la primera posguerra mundial, la cual trajo consigo: Las responsabilidades asumidas en el Tratado de Versalles tras la derrota alemana en la guerra, la gran crisis económica de 1929 y la ruptura histórica y tradicional que conllevó el derrocamiento del Káiser Guillermo III<sup>63</sup>.

Las metas que buscaban ambas ideologías son irreconciliables, incompatibles e irrealizables bajo las alternativas dispuestas a observancia constitucional, pues las alternativas constitucionales buscaban generar el diálogo y el acuerdo para la convivencia democrática; sin embargo, lo que caracterizaba a los grupos afines a dichas ideologías, era su férreo enfrentamiento y su creciente exclusión de la sociedad en la democracia, lo que genera discordia dentro del Parlamento.

Para Sartori, esta problemática no da una efectiva funcionalidad a la Constitución debido a que el mal manejo de la fórmula proporcional de representación, inserta a los partidos afines al nacionalismo y comunismo dentro del Parlamento:

*...una buena Constitución no puede dar mucho si se ve socavada por un mal sistema de partidos. En mi opinión, la muy difamada Constitución de Weimar fue concebida brillantemente en su tiempo y, sin embargo, funcionó pobremente debido a un sistema de partidos altamente polarizado*

---

<http://www.pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/Programa%20Partido%20Obrero%20Nacional%20Socialista.pdf> 20 de marzo del 2020.

<sup>63</sup> DIEZ Espinosa, José, Ramón, et al. “La democracia parlamentaria en la República de Weimar. Entre el mito y la realidad”, en. *Investigaciones históricas. Época moderna y contemporánea*. España, editora Universidad de Valladolid, 1998, pág. 300.

*y excesivamente fragmentado que fue, a su vez, producto de la representación proporcional, un sistema electoral definitivamente erróneo en las circunstancias de Weimar*<sup>64</sup>.

En efecto, cabría agregar que tal manejo en el sistema de partidos, implicaba no solo la deficiencia del sistema electoral, sino que también exponía la ineficacia del Parlamento y la pasividad por parte del partido mayoritario, como promotor y principal garante de la Constitución y por ende de la democracia.

Como se menciona en la primera parte de este capítulo, el control de constitucionalidad debía de ser promovido por el Parlamento, sin embargo, esta acción requería, lógicamente, de un cierto grado de acuerdo y homogeneidad de la cámara, por lo que la protección efectiva de la Constitución se volvía cada vez más compleja atendiendo a la discordia política e ideológica entre los partidos que conformaban el parlamento en dicha época.

Ante estas condiciones de inestabilidad política, comienzan a ganar votos los partidos cuya retórica traspasa dicho orden, cuya radicalidad comienza a atraer a las masas y cuyos estatutos contradecían el régimen democrático existente.

Como muestra de lo anterior, los estatutos del partido nacionalsocialista alemán de 1920 son la evidencia perfecta de una visión de Estado antidemocrático que forma parte de las instituciones democráticas del Estado, que participa en un marco de igualdad y libertad política, y cuya voz y voto son considerados dentro de la construcción legislativa del parlamento alemán.

Dicho partido no solo propiciaba la desigualdad por razones raciales, sino que también propugnaba en contra de libertades básicas para una democracia como lo es la libertad de expresión, pero sin duda el punto más importante en lo que a esta investigación atañe, es el hecho de que los estatutos nacionalsocialistas

---

<sup>64</sup> SARTORI, Giovanni. *Límites de la ingeniería constitucional*, Ciudad de México, ed. INE, 2016, pág. 21.



reconocían que para la consecución de su proyecto era necesaria la centralización del poder con autoridad ilimitada<sup>65</sup> es decir, la negación de la democracia.

Derivado de estas posiciones, en el año de 1930, el partido nacionalsocialista se vuelve la segunda fuerza política después del Partido Socialdemócrata, quienes enfrentaban la dimisión del Canciller Heinrich Müller, hecho que exponía la desconfianza de dicho partido ante sus propios nombramientos. El presidente de Estado Paul Von Hindenburg resuelve disolver el parlamento<sup>66</sup> para enfrentar la grave crisis económica y política de la época.

Este hecho, aparta al parlamento de las decisiones políticas, asimismo la acción política se desplaza hacia la presidencia de la República; el sistema democrático concebido en 1919 en Alemania ha dejado de tener validez fáctica pues derivado de la aplicación de los artículos 25<sup>67</sup> y 48<sup>68</sup> de la Constitución no existe ya ningún mecanismo que garantice la vigencia del sistema democrático y el respeto de los derechos fundamentales que posibilitan su existencia.

Finalmente, en 1933 la Coalición Socialdemócrata, principal promotora de la democracia parlamentaria en Alemania, no logra impedir que Hitler llegue a la Cancillería, siendo nombrado por el propio Presidente Hindenburg<sup>69</sup>.

---

<sup>65</sup> “Para realizar todas estas reivindicaciones, exigimos para el Reich la instauración de un poder central fuerte; autoridad incondicional del Parlamento político central sobre el conjunto del Reich y, de forma general, sobre sus organismos, así como la creación de cámaras corporativas y profesionales encargadas de ejecutar en los diferentes estados federales las leyes básicas decretadas por el Reich”. *vid.* “Programa del partido obrero nacional socialista (nazi) alemán”. (Documento web). <http://www.pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/Programa%20Partido%20Obrero%20Nacional%20Socialista.pdf> 20 de marzo del 2020.

<sup>66</sup> DIEZ, *op. cit.* pág. 310.

<sup>67</sup> El Presidente del Imperio puede disolver el *Reichstag*, pero solamente una vez por el mismo motivo. Las nuevas elecciones se verificarán dentro de los sesenta días siguientes a la disolución. CONSTITUCIÓN DEL IMPERIO ALEMÁN, *op. cit.* artículo 25.

<sup>68</sup> Cuando se hayan alterado gravemente o estén en peligro la seguridad y el orden públicos en el Imperio, el Presidente puede adoptar las medidas indispensables para el restablecimiento de los mismos, incluso en caso necesario con ayuda de la fuerza armada. Con este fin puede suspender temporalmente en todo o en parte los derechos fundamentales fijados en los artículos 114, 115, 117, 118, 123, 124 y 153. *Idem*, artículo 48.

<sup>69</sup> SILVA Triste, Fernando. *Breve historia de la socialdemocracia*, D.F., México, ed. Porrúa, 2005, pág. 61.

Esto trae como resultado una nueva disolución del parlamento, la derrota socialdemócrata en las elecciones posteriormente convocadas en ese mismo año, la centralización del poder en manos del canciller, la eliminación definitiva de las instituciones democráticas de Weimar y la eventual abolición de todos los partidos con excepción del nacionalsocialista.

El surgimiento del régimen fascista en Alemania, no es considerado como un hecho aislado, pues, a lo largo de Europa surgen también otros regímenes y dictaduras con fuertes influencias nacionalistas, como lo fueron en los casos de Italia, España, Portugal, Noruega y los Balcanes<sup>70</sup> cuyos regímenes fueron consolidados mediante consensos mayoritarios de masas<sup>71</sup>.

No obstante, el caso de la ruptura democrática en Alemania nos ofrece un panorama distinto pues, por un lado se presenta la centralización del poder a través de formas democráticas, y por el otro, este hecho facilita la expedición de leyes que atentaban contra la dignidad de grupos humanos enteros, sentando las bases para la planificación de su exterminio masivo<sup>72</sup>.

Pero también, cabe agregar, que la falta de límites al poder del *Führer* y la ausencia de garantías en los derechos constitucionales, serían un factor determinante que llevaría a Alemania a invadir Polonia, hecho que desencadenaría la segunda guerra mundial, la cual eventualmente terminaría con la derrota del régimen fascista en 1945.

Pasados estos eventos, dentro del quinquenio posterior a la derrota del fascismo y del nazismo en Europa de 1945; comienza la reconstrucción de un nuevo

---

<sup>70</sup> *Idem.* pág. 60.

<sup>71</sup> FERRAJOLI. *op. cit.* pág. 28.

<sup>72</sup> *Vid.* "Law for the safeguard of german blood and german honor." (Documento web).

[https://www.facinghistory.org/sites/default/files/DecisionMaking\\_Injustice\\_Lesson10\\_Handout1.pdf](https://www.facinghistory.org/sites/default/files/DecisionMaking_Injustice_Lesson10_Handout1.pdf) 20 de marzo del 2020.

modelo democrático que reafirmara los principios que negaba el fascismo, como la división de poderes, la igualdad y la tutela de los derechos fundamentales<sup>73</sup>.

Esta nueva reconstrucción, redefiniría el concepto de la democracia dotándola de requisitos o condiciones necesarias conformadas por el reconocimiento de ciertos derechos fundamentales —indispensables— para la convivencia y la participación política pero también —indisponibles— para cualquier mayoría.

Las bases de este modelo se asientan dentro del contexto propio de la emisión de la Carta de las Naciones Unidas en 1945 y la emisión de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, ya que de ambos tratados emanaría un mecanismo determinante para la consecución de sus fines y necesario para el constitucionalismo actual; —la rigidez constitucional—.

Este mecanismo es necesario debido a la tendencia presentada entre el periodo de las dos guerras mundiales del siglo XX, por parte de los poderes públicos, en la que tanto los derechos fundamentales como las formas democráticas, retrocedieron en aras de otros intereses políticos. Básicamente la función de la rigidez constitucional radica en el blindaje propio de las reglas de la democracia y los derechos fundamentales, frente a la propia democracia<sup>74</sup>.

Sin este mecanismo implementado en las constituciones de los Estados, no es posible garantizar los propósitos de las Naciones Unidas o los derechos fundamentales; es más, ni siquiera es posible hablar de un paradigma pues la Carta de las Naciones, bajo el imperativo de la paz y la justicia positiva, en aras de fomentar el desarrollo del respeto de los Derechos Humanos<sup>75</sup>, requiere para este objeto, que los Estados reconozcan:

---

<sup>73</sup> FERRAJOLI. *op. cit.* pág. 28.

<sup>74</sup> ARAGON, Álvaro. *op. cit.* pág. 45.

<sup>75</sup> Artículo 1 (...) Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los

En primer lugar, el carácter supraordenado y rígido de sus constituciones frente a la legislación ordinaria, en este sentido la previsión constitucional debe contemplar un procedimiento especial para su reforma constitucional y en segundo lugar el control constitucional de las leyes en caso de vicios de inconstitucionalidad<sup>76</sup>.

De esta manera el principio de mayoría política, queda limitado pues, a la consecución propia del artículo primero de la Carta de las Naciones, se necesita la alusión de todos y no ya a la simple mayoría, en cuanto a expectativas y poderes; esta alusión se traduce como el principio de igualdad en *droits*<sup>77 78</sup>.

Frente a estas expectativas y poderes de todos, las decisiones mayoritarias ya no solo se basan en la existencia de un procedimiento concreto para la creación normativa, sino que siguen un límite impuesto hacia la sustancia de sus decisiones, es decir ya no simplemente es el —quien— y el —cómo— de las decisiones políticas, sino el —que no— debe decidirse y el —que— debe decidirse<sup>79</sup>.

Este nuevo status de las constituciones modernas supraordenadas, no solo tiene como destinatarios a los poderes públicos, o a la producción normativa, sino que, también tiene como destinatarios, a cualquier miembro de la familia humana<sup>80</sup>. La Constitución se transforma en el principal asentamiento positivo de los derechos humanos, lo que los va a dotar de efectividad directa permitiendo una potencial disponibilidad inmediata por parte de sus titulares.

---

derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; (...) Vid. "Carta de las naciones unidas." (Documento web) [https://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/carta\\_nu.pdf](https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/carta_nu.pdf) 04 de abril del 2020.

<sup>76</sup> FERRAJOLI. *op. cit.* pág. 29.

<sup>77</sup> *Idem*, pág. 83.

<sup>78</sup> Artículo I (...) Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal (...) Vid. "Carta de las naciones unidas". *op. cit. ut. supra*.

<sup>79</sup> FERRAJOLI. *op. cit. ut. supra*. pág. 81.

<sup>80</sup> BATISTA Freijedo, Francisco. *El fundamento de los derechos fundamentales*, España, editora Universidad de Oviedo, 2005, pág. 46.

En este sentido, el constitucionalismo retoma lo que ya hace siglos atrás había indicado la Declaración de Derechos del Hombre de 1789 en la que declaraba que: Toda sociedad en la que no estén aseguradas la garantía de los derechos ni la separación de los poderes, no tiene Constitución<sup>81</sup>.

La doble dimensión de la Constitución, como —supraordenada— y como —rígida—, es parte del compromiso asumido por las naciones signatarias de las Naciones Unidas para el aseguramiento de los derechos fundamentales, pues, tal como lo establece el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

*“LA ASAMBLEA GENERAL proclama la presente DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción<sup>82</sup>”.*

Sin embargo, ¿de qué derechos y libertades fundamentales estamos hablando? ¿Cuáles son aquellos derechos —indispensables e indisponibles— sin los cuales no podemos hablar de una democracia?

Ferrajoli distingue cuatro tipos de derechos, —los políticos, civiles, de libertad y los sociales—. Estos derechos conforman el aspecto tetra-dimensional de la democracia, a diferencia de la única dimensión que se solía contemplar en dicho régimen, los derechos políticos<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> *Vid.* “Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789”. (Documento web). [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/espagnol/es\\_ddhc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf) 05 de abril del 2020.

<sup>82</sup> “Declaración universal de derechos humanos”. (Documento web). [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf) 06 de abril del 2020.

<sup>83</sup> FERRAJOLI. *op. cit.* pág. 81.

De todos estos derechos, los derechos políticos son necesarios para la democracia dado que la legitimidad de las decisiones políticas requiere de procedimientos formales para garantizar la voluntad de la mayoría, con lo que se funda la validez formal de las decisiones políticas o de creación normativa en estricto apego a estos procedimientos<sup>84</sup>.

No obstante, los derechos políticos también resultan insuficientes dentro de este paradigma, dado que, de las decisiones tomadas a la luz de procedimientos formales, no garantiza la prevalencia de los principios, reglas o contenidos fundamentales de un régimen democrático o de una Constitución<sup>85</sup>.

En este sentido la democracia va a adquirir una dimensión sustancial de validez, dado que limita la producción normativa, ya no solo al procedimiento que debe de seguir, sino también a los contenidos que debe de respetar para ser válido y coherente<sup>86</sup>.

Estos contenidos se basan en expectativas tanto negativas como positivas de los derechos fundamentales; en primer lugar, las expectativas negativas son prohibiciones de lesión y en segundo lugar las expectativas positivas son obligaciones de prestación<sup>87</sup>.

Dentro de las expectativas negativas podemos enumerar a los derechos políticos, civiles y a los derechos de libertad, ya que imponen límites a las decisiones que puedan lesionarlos o reducirlos, todos estos derechos quedan circunscritos a la —esfera de lo indecible—, en el marco de las decisiones políticas.

---

<sup>84</sup> *Idem*, pág. 82.

<sup>85</sup> *Idem*, pág. 83.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

<sup>87</sup> *Idem*, pág. 81.

Por el contrario, las expectativas positivas la conforman todos los derechos sociales del modelo tetradimensional de la democracia, ya que remiten a la satisfacción de las condiciones materiales<sup>88</sup> para el ejercicio real de los otros derechos ya mencionados dentro de la democracia, finalmente estos quedan circunscritos a la esfera de lo —indecidible que no—, o lo que no puede dejar de ser decidido por su propia naturaleza social<sup>89</sup>.

El respeto de estas esferas es vital para la democracia e imprescindible para evitar la generación de antinomias, y solo aquello que queda fuera de estas circunscripciones, atiende a los principios de la autonomía y autodeterminación política, la discrecionalidad y los principios de mayoría, todas circunscritas a la esfera de lo decidible, sin que pueda superarse los vínculos impuestos por la esfera de lo indecidible<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> ARAGON, Álvaro. *op. cit.* pág. 52.

<sup>89</sup> FERRAJOLI. *op. cit. loc. cit.*

<sup>90</sup> *Ibidem.*

## 1.2 Tensiones teóricas del modelo de democracia constitucional.

En el apartado anterior se ha mostrado una construcción histórica de la democracia constitucional en el que se han identificado ciertos elementos que deben formar parte esencial de una Constitución como ordenamiento jurídico rector de la organización estatal.

También se observa el contexto propio en el que este modelo de organización jurídico político consolida su relevancia global mediante la emisión de la Carta de las Naciones en la que sus signatarios afirman sus compromisos de asegurar, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, el reconocimiento y aplicación universal y efectivos de los derechos humanos.

Estos antecedentes permiten establecer que los elementos indispensables para el modelo de democracia constitucional tienen como finalidad no solo la de regular los procesos democráticos mediante los que se forman las decisiones políticas, sino que también es menester limitar la decisión en sí misma.

Ante este estado de cosas, es necesario evaluar ciertas variables que generan tensiones entre el ideal democrático y el ideal constitucional en la toma de decisiones, en dos sentidos:

El primero referido a la aparente contradicción entre la dimensión formal y la dimensión sustancial de la democracia para determinar la legitimidad de las decisiones; esta primera dimensión es referida al conjunto de procedimientos que legitiman las decisiones políticas referidas al —*quien*—, y el —*cómo*— se decide, y, la segunda dimensión referida al —*que*— se decide.

El segundo sentido referido a la aparente tensión entre la soberanía contrapuesta a la supremacía constitucional y la rigidez constitucional. En este apartado se ubica la génesis teórica de nuestra problemática en concreto: los límites a la reforma constitucional.



### 1.2.1 Legitimidad de las decisiones.

Como se afirma al inicio de este capítulo, la construcción conceptual entre la idea del constitucionalismo y la democracia han sido paralelas, ya que han tenido un distinto origen y desarrollo en sus formas y postulados, lo que ha generado como resultado, diferencias teóricas entre sus valores, fines y principios.

Parte de los problemas políticos existentes es debido a la asimilación en conjunto de estos ideales sin verdaderamente replantear la existencia de sus incompatibilidades<sup>91</sup>, pues, por un lado el ideal democrático puro, establece que todos los asuntos estén a disposición de la deliberación pública<sup>92</sup> mediante procedimientos que cuentan con un valor intrínseco independiente del resultado que sus decisiones generen<sup>93</sup> y por el otro lado el ideal constitucional impone límites a la deliberación con el objetivo de impedir un ejercicio arbitrario y discrecional del poder<sup>94</sup>.

Ante este oxímoron ideal, el principal problema que se presenta en este choque de conceptos es el predominio epistémico<sup>95</sup> de uno a costa del otro, sin llegar a una verdadera integralidad que permita la toma de decisiones políticas ni desnaturalizar un concepto frente al otro.

Desde el predominio epistémico constitucional; como se ha visto anteriormente respecto de los hechos que dieron surgimiento a la democracia constitucional, se argumenta que el simple respeto a las reglas o procedimientos

---

<sup>91</sup> SANCHEZ González, Santiago. *Constitucionalismos y democracias*, Madrid, España, editora Estudios parlamentarios y del estado autonómico, 2016, pág. 4.

<sup>92</sup> SALAZAR, Pedro. *op. cit.* pág. 184.

<sup>93</sup> CURCO Cobos, Felipe. *Constitucionalismo y democracia. Una revisión crítica del argumento contra-epistémico*, Isonomía, núm. 44, D.F., México, 2016, p. 2.

<sup>94</sup> SANCHEZ González, Santiago. *Op. cit. ut. supra.* pág. 6.

<sup>95</sup> El “valor epistémico” (de la democracia y del constitucionalismo en este caso) es referido a la fiabilidad de los procedimientos para la construcción de las decisiones correctas. *Vid.* NINO Santiago, Carlos. *op. cit.* pág. 154.

dentro del ideal democrático, no garantizan de ninguna manera que las decisiones mantengan el respeto a los derechos humanos, la división de poder o la preservación misma de las reglas democráticas.

Por lo tanto, es necesario la imposición constitucional de ciertos límites materiales a las decisiones formadas democráticamente, a fin de que no distorsionen sus propias reglas democráticas al negar el valor intrínseco que poseen; ni sus condiciones sustanciales materializadas en derechos políticos, civiles, sociales y de libertad que fijan el correcto desenvolvimiento de los procedimientos democráticos.

Estos límites se caracterizan por no estar sujetos a la agenda política, por ser —esferas de lo indecible— con el objetivo de blindar del autogobierno, los derechos constitutivos del proceso democrático y los demás derechos como condiciones del mismo<sup>96</sup>, sometiéndolo a la estabilidad de su misma regla en la Constitución.

Bajo este razonamiento el constitucionalismo funge como la condición de posibilidad para asegurar el valor procedimental intrínseco de la democracia, consistente en la máxima participación del mayor número de personas en la toma de decisiones públicas, bajo el reconocimiento de la igual capacidad de autogobierno de las personas.

No obstante, desde el predominio epistémico democrático; cuanto más exigente sea el perfeccionamiento propio de esta esfera de lo indecible más grande será el número de cuestiones que queden sustraídas de las decisiones mayoritarias, disminuyendo a la vez el valor formal de la democracia<sup>97</sup>, o, dicho en otras palabras, el aumento significativo de condiciones o requisitos esenciales para

---

<sup>96</sup> CURCO Cobos, Felipe. *op. cit.* pág. 6.

<sup>97</sup> *Idem.* pág. 27.

legitimar los procesos democráticos, dejan menos cuestiones a ser atendidas por la democracia<sup>98</sup>.

Respecto de lo anterior, dice Curcó:

*“...si ya contamos con estándares independientes a la opinión mayoritaria para determinar el contenido de nuestras decisiones (de aquello que nos interesa proteger o garantizar), entonces la democracia (un procedimiento diseñado para superar los desacuerdos confiando la autoridad de decisión a la mayoría), sale sobrando<sup>99</sup>”.*

En este sentido, el constitucionalismo asume al margen de las mayorías democráticas, las decisiones correctas, derivado de una empírica desconfianza del procedimiento democrático bajo el cual, suele señalarse lo proclive que es, hacia la inestabilidad política y hacia lo pasional que son las masas al decantarse por decisiones poco racionales<sup>100</sup>.

Sin embargo, desde la postura epistémica de la democracia, estos argumentos constitucionalistas prosperan a partir de exagerar<sup>101</sup> los posibles escenarios fatalistas de una voluntad política totalmente libre para decidir en forma democrática, como la opresión de determinado grupo minoritario, la censura de opositores políticos o la transformación de una democracia en autocracia.

Esta postura también señala la ambigüedad de los conceptos constitucionalistas relacionados a los presupuestos y condiciones indisponibles de la democracia, como la esfera de lo indecible, en un sentido institucional, pues estas condiciones y requisitos se traducen como derechos mínimos cuya interpretación no se encuentra determinada y cuya aplicación es objeto de múltiples desacuerdos.

---

<sup>98</sup> Nino, Carlos. *op. cit.* pág. 193.

<sup>99</sup> CURCO, Felipe, *op. cit.* pág. 69.

<sup>100</sup> GARGARELLA, Roberto et. al. “constitucionalismo vs democracia” en. *Enciclopedia de teoría y filosofía del Derecho*, D.F., México, ed. UNAM, 2015, págs. 1996.

<sup>101</sup> *Idem*, pág. 1997.

En efecto, el desacuerdo respecto de los derechos es el punto de partida de uno de los argumentos principales en favor del ideal democrático, planteado por Jeremy Waldron quien establece la existencia de estos desacuerdos en niveles tanto teóricos como prácticos, pues no existe acuerdo acerca de que son, cuál es su fundamento, ni cómo deben aplicarse<sup>102</sup>.

Asimismo, plantea que la institucionalización propia de estos derechos deriva en una decisión eminentemente política<sup>103</sup> y por lo tanto controversial y susceptible de desacuerdos normativos, que bajo un sistema constitucional es resuelto bajo la figura del control de constitucionalidad de las leyes, que opera sobre la base del desacuerdo en torno a una ley con la Constitución y es resuelta bajo la interpretación de una pequeña minoría de expertos.

Esta minoría califica la ley sobre un criterio objetivo de la Constitución, criterio que desde la visión de Waldron, no puede estar completamente ausente de desacuerdos, ni puede ser completamente objetivo dado el desacuerdo inicial del fundamento de un derecho<sup>104</sup>.

Dichas aseveraciones de Waldron son respaldadas a partir de la crítica de Alexander Bickel, a la legitimidad del control de constitucionalidad de las leyes que ejercen los jueces, pues, la función del control constitucional es justificar determinada decisión en apego a la Constitución, en apego a la expresión de una voluntad originaria que posiblemente ya no exista tras el embate del tiempo<sup>105</sup>.

---

<sup>102</sup> SAHUI Maldonado, Alejandro. “Desacuerdo sobre derechos. Waldron y Dworkin sobre parlamentos y tribunales”, en *Andamios*, México, vol. 14, núm. 35, septiembre-diciembre de 2017, pág. 12.

<sup>103</sup> CURCO, Felipe, *op. cit.* pág. 66.

<sup>104</sup> GARGARELLA, Roberto. *op. cit. loc. cit.* pág. 6.

<sup>105</sup> GARGARELLA, ROBERTO. *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter mayoritario del poder judicial*, Quito, Ecuador, ed. CEDEC, 2011, pág. 74.

Es evidente que las circunstancias e intereses que giran en torno a la ingeniería constitucional de una generación tendrá considerables diferencias en otra generación posterior por lo que a este punto Gargarella se cuestiona:

*“¿Por qué es entonces que la comunidad que sucede a la nuestra debe sentirse limitada a partir de un acuerdo del que no ha tomado parte? Esta crítica es poderosa, y muestra el grado de conflicto que existe entre el valor del principio democrático y el valor de la Constitución”<sup>106</sup>.*

Entonces, ¿cómo debería resolverse el desacuerdo planteado entre los derechos y su aplicación? Waldron continua su argumento estableciendo que la protección propia de los derechos fundamentales no debería depender de la interpretación que hace una minoría de expertos a una carta fija, sino que debería recaer en la regla mayoritaria sin descalificar *a priori* su capacidad<sup>107</sup>.

En las circunstancias que nos conducen al desacuerdo respecto del alcance de los derechos, su implementación y hasta el concepto de justicia que ha de prevalecer, el principio de mayoría juega un papel importante como regla implícita que toma igual consideración y respeto por los ciudadanos, que como se ha presentado anteriormente, se funda desde la figura del sufragio universal, concepto sobre el cual se construyen las democracias como forma de gobierno a comienzos del siglo XX.

Desde este extremo contra-epistémico de la democracia frente al constitucionalismo, se afirma en que la mejor manera de justificar, proteger y aplicar los derechos fundamentales no es restringiéndolos como condiciones sustanciales de las decisiones políticas sino permitir su acuerdo construido a partir de la regla mayoritaria mediante la deliberación.

Pero, a pesar de toda la construcción crítica epistémica contra el constitucionalismo, aún queda un dilema que resolver planteado por Norberto

---

<sup>106</sup> GARGARELLA, Roberto. *op. cit.* pág. 1993.

<sup>107</sup> SAHUI Maldonado, Alejandro *op. cit.* pág. 7.

Bobbio respecto de “si una mayoría puede modificar la propia regla de la mayoría, y seguir funcionando como una democracia”<sup>108</sup>, o ¿la regla de la mayoría es un requisito implícito *sine qua non* de la Democracia, aunque esto implique una posición sustancial que quedaría fuera del ámbito de decisión política y un tema indisponible e indecidible para el resto de la ciudadanía?.

Desde luego que la regla de la mayoría implica ciertas condiciones a respetar para maximizar su eficacia como regla de participación ciudadana, pues exige el reconocimiento de la igual consideración y respeto entre los ciudadanos, exige alternativas reales de elección, exige cierto grado de libertad de expresión sin mencionar la cobertura de los presupuestos sociales básicos.

Cabe también aclarar que las modificaciones a la regla de la mayoría no son simples hipótesis o suposiciones teóricas, pues, es un fenómeno que ha llegado a presentarse dentro de las sociedades modernas; al menos en esta tesis se presenta el ejemplo de la república de Weimar, por lo que a consideración de Bobbio es muy poco recomendable cambiarla<sup>109</sup>; pero en dado caso, la decisión de modificar la regla de la mayoría llevada a cabo bajo procedimientos democráticos es, valga la redundancia, una decisión democrática, aunque el sistema democrático mismo haya dejado de serlo, por lo que volvemos al comienzo del planteamiento, ¿Cómo preservamos la democracia sin desnaturalizarla frente a los derechos indisponibles como requisitos *a priori*?

Ante esta cuestión primero es menester admitir que el valor de la democracia necesariamente queda reducido al imponer condiciones sustanciales indisponibles al procedimiento democrático, sin embargo, esta restricción no anula completamente el valor de la democracia, ya que esta, al reconocer sus condiciones genera que estos derechos *a priori* adquieran valor propio<sup>110</sup>.

---

<sup>108</sup> BOBBIO, Norberto. *op. cit.* pág. 52.

<sup>109</sup> *Idem*, pág. 64.

<sup>110</sup> NINO, Carlos. *op. cit.* pág. 194.

A su vez, estos derechos *a priori* dan valor a la democracia debido a que su reconocimiento y satisfacción son cruciales para el desarrollo efectivo del proceso mismo, sin embargo, su satisfacción no puede asumir totalmente un proceso alternativo de decisión autoregulatoria, a menos que su insatisfacción genere un deterioro en el proceso democrático, en cuyo caso deberá satisfacerse a toda costa incluso por medios antidemocráticos con la finalidad de preservarlos<sup>111</sup>.

Por tanto, no es cuestión de asumir el predominio de un modelo epistémico sobre el otro, más bien es cuestión de grado, y ponderación a partir de criterios mínimos para superar un desacuerdo. Criterios, que pueden ser derechos constitutivos de la democracia o estándares morales mínimos que parten del reconocimiento de la dignidad y la igualdad de las personas que nadie de manera razonable podría rechazar.

### **1.2.2 Soberanía y rigidez.**

No es sencillo establecer un parámetro para determinar un acuerdo entre la democracia y el constitucionalismo, y mucho menos para determinar la legitimidad de una decisión política sin sobreponer la forma, de la sustancia y viceversa.

Como se ha visto en el anterior apartado, la democracia constitucional parte de dos construcciones teóricas diferentes, con ciertos conceptos que pueden resultar controvertidos mas no irreconciliables. Que en la toma de decisiones no es necesario que una niegue del todo a la otra y que pueden complementarse en la institucionalización de criterios sustanciales según lo requiera el caso concreto.

Hasta este punto se ha determinado que las decisiones deben seguir ciertas reglas para ser democráticas, pero que también existen ciertas cuestiones que no son susceptibles de decisión democrática, sin embargo, en este apartado se

---

<sup>111</sup> *Idem*, pág. 194.

analizara más en concreto la controversia causada por una decisión democrática en particular, la de la reforma constitucional.

Esta decisión eminentemente democrática, plantea una mayor complejidad que el control de constitucionalidad de las leyes, pues no se limita a establecer las relaciones de subordinación que el legislador ordinario tiene con la Constitución, sino que, desde la democracia constitucional, se plantea la posibilidad de que exista un límite al órgano democrático encargado de reformarla.

En el anterior apartado, la existencia predominante de condiciones y prerequisites sustanciales demasiado exigentes para la Democracia, la dejan con menos cuestiones a ser atendidas por la misma, disminuyendo su valor político, por lo que en este apartado el análisis se centrará en lo contrario, es decir, en la manera en que las decisiones democráticas, fundadas en la soberanía del pueblo, pueden disponer del aparato constitucional a partir de su reforma, sustrayéndolo de su valor epistémico como norma fundante cuyo propósito es el de limitar el poder y asegurar los derechos fundamentales.

En este sentido, el dilema planteado por la democracia constitucional consiste en sí, el pueblo declarado por una Constitución como el soberano, es decir que no reconoce autoridad superior a la propia, ¿puede disponer de la totalidad de la Constitución, mediante procedimientos de reformas, para modificar la titularidad de su soberanía en solo unos cuantos, derogar derechos fundamentales, o anular ciertas reglas del procedimiento democrático?

O por el contrario ¿es necesaria la existencia de límites al procedimiento de reformas para asegurar el respeto de estos derechos, aunque eso implique una contradicción al concepto mismo de soberanía popular?, y si así fuera ¿En qué grado de rigidez debe ser la protección de esos derechos? ¿debe ser totalmente restrictiva?



Esta particular tensión de la democracia constitucional, tiene sus raíces en el pensamiento de Hobbes, Rousseau y Locke por sus particulares conceptos de soberanía, pues establecen argumentos vigentes en cuanto a la naturaleza del poder, cuya validez se ha debatido a través de los siglos.

Antes que nada, debemos partir de las similares categorías que explican el origen del poder político, ya que para los tres autores este nace a partir del consenso que realizan los hombres que viven en el estado de naturaleza para pasar al estado civil. Este estado de naturaleza será apolítico y todos los hombres serán considerados, individualmente, como libres e iguales unos respecto de los otros.

Esto tiene mucha importancia debido a que esta consideración establece los cimientos idealistas del constitucionalismo dentro del pensamiento contractualista, bajo la idea de los derechos naturales, el consenso y la individual consideración de los hombres.

Aun cuando los tres autores comprendan el origen del poder de manera similar, dentro de cada uno de sus pensamientos se resguarda una postura que difiere respecto de su naturaleza y justificación, en este sentido encontramos que para Hobbes el poder es ilimitado por definición, para Rousseau el poder es la voluntad de todos, y para Locke el poder está sujeto al derecho natural del hombre.

Hobbes establece que el pacto de unión por el cual sus agremiados se someten a la soberanía de un individuo por encima de todos ellos, es para superar el estado de naturaleza que induce a los hombres al temor recíproco de perder lo más valioso que tienen, la vida<sup>112</sup>.

Para Hobbes, el estado de naturaleza es realista y concreto y puede observarse no solo en sociedades primitivas, sino también en contextos de guerra

---

<sup>112</sup> BOBBIO, Norberto. *Thomas Hobbes*, Barcelona, España, editora paradigma, 1991, pág. 71.

civil provocados por la ausencia de un poder común, en el que la paz es posible solo bajo la constante amenaza de la guerra<sup>113</sup>.

El propósito de este pacto es simple, salvaguardar la seguridad de los contratantes<sup>114</sup>, lo que significa el total respeto a las leyes naturales sin miedo al abandono, por lo cual estas leyes se transforman en leyes civiles de las que, desde luego, el soberano no tiene ninguna sujeción. El soberano debe de carecer de límites para poder cumplir con los propósitos del contrato, el cual requiere de funciones determinadas para lograrlos.

La única excepción a la regla la constituye el derecho natural a la vida, de la cual puede cualquier contratante oponerse a la voluntad del soberano en caso de que esta sea puesta en riesgo por algún mandato que reclame que su titular deba quitársela el mismo<sup>115</sup>.

Otra particularidad del soberano de Hobbes es que sintetiza todas las funciones correspondientes en él, pues debe de hacer la transición de las leyes naturales<sup>116</sup>, creando las leyes civiles, ejecutándolas e interpretándolas, es decir, vuelve indivisible su autoridad uniendo el legislativo, ejecutivo y judicial.

Hobbes no da soporte al principio de división de poder pues esto genera la anarquía y la indeterminación de los contratantes ante la persona a la que están sujetos<sup>117</sup>, tampoco hace la mención al pueblo como soberano pues el contrato y sus leyes creadas estarían a disponibilidad de las generaciones, sometido a la vigencia de las épocas y por tanto a la incertidumbre del futuro y a la anarquía.

Todas las características descritas por Hobbes son necesarias para hacer efectiva la seguridad de los contratantes, en pocas palabras la idea de soberanía

---

<sup>113</sup> *Idem*, pág. 70.

<sup>114</sup> *Idem*, pág. 76.

<sup>115</sup> *Idem*, pág. 85.

<sup>116</sup> *Idem*, pág. 87.

<sup>117</sup> *Idem*, pág. 92.

de Hobbes se resume en que el poder estatal no es verdaderamente soberano, si no es irrevocable, absoluto e indivisible ya que sin estos elementos no puede servir a los fines que se ha constituido<sup>118</sup>.

A diferencia de Hobbes, Locke, afirma la prioridad de los derechos naturales frente al poder soberano, lo que genera un nuevo enfoque en cuanto a la naturaleza del poder político y su justificación, partiendo de la idea de que el hombre es un ser racional que vive en un estado de paz regulado por el derecho natural<sup>119</sup>.

Ante este supuesto el estado de naturaleza de Locke es de absoluta libertad, mas no lo es de absoluta licencia, ya que la ruptura de su estado natural provocaría el estado de guerra de Hobbes, en el que el hombre corrompido hace de lado la razón y se somete a su autodestrucción, pues viola el imperativo por el cual todos los hombres buscan su preservación; provocando el daño al otro<sup>120</sup>.

Este será el presupuesto indispensable para la existencia del estado civil, pues los derechos naturales son susceptibles de ser violados, provocando un menoscabo en la libertad, igualdad y propiedad del hombre, razón por la cual estos derechos naturales no se anulan al pasar al estado civil<sup>121</sup>.

El poder político entonces nace esencialmente limitado a los fines para el que fue creado, es decir, en el respeto de los derechos naturales pertenecientes a todos y antepuestos a la voluntad del legislador, cuyo régimen es formado en el consentimiento del pueblo<sup>122</sup>.

Los ciudadanos no están sujetos a las leyes que ellos mismos crean sino a las leyes que ellos contribuyen a crear, mediante los principios de representación,

---

<sup>118</sup> *Idem*, pág. 78.

<sup>119</sup> RODAS Cortes, Francisco. "El contrato social liberal. John Locke", en *Co-herencia*, Medellín, Colombia, vol. 7, núm. 13, julio-diciembre de 2010, pág. 105.

<sup>120</sup> *Idem*, pág. 104.

<sup>121</sup> *Idem*, págs. 104 a 109.

<sup>122</sup> *Idem*, pág. 120.

sin embargo, la representación está condicionada a la creación de leyes que no sean contrarias a ley natural, pues de estarlo, será motivo suficiente para justificar la rebelión; para Locke el derecho natural ha de permanecer<sup>123</sup>.

Locke genera los cimientos del pensamiento democrático que retomaría Rousseau en una versión más pura y directa de la que el pueblo sería su principal exponente de poder.

Esta concepción del poder procedente del pueblo de Rousseau, sitúa en un primer momento la justificación de toda autoridad legítima en la convención, o sea, en un pacto social que se va a conformar por cada persona considerada como parte indivisible del todo<sup>124</sup>.

En este sentido Rousseau nos dice que la soberanía no es más que la voluntad general de ese todo, y el soberano es todo ese ser colectivo, cuya voluntad no puede ser representada más que por el mismo, por lo que, la voluntad general solo puede ser expresada por una persona en la medida en que ese cuerpo colectivo acaté libremente sus reglas, pues del mismo modo es libre para no hacerlo<sup>125</sup>.

Pese a que el contractualismo Rousseauiano marca un precedente en cuanto al ideal democrático, se le acusa de ser totalitario en la medida en que los ciudadanos considerados de manera colectiva, son llamados a ejercer sus funciones de manera permanente como ciudadanos ignorando el desarrollo de una esfera individual, privada, ética e intelectual<sup>126</sup>.

---

<sup>123</sup> *Idem*, págs. 123 y 124.

<sup>124</sup> ROUSSEAU, Jean-Jaques. *El contrato social o principios de derecho político*, Buenos Aires, Argentina, editora la página, 2003, pág. 46.

<sup>125</sup> *Idem*, pág. 58.

<sup>126</sup> BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*, *op. cit.* pág. 33.

No obstante, el impacto que tuvo esta doctrina contractualista, influyó de sobremanera los acontecimientos de la revolución francesa en 1789, pues se pone a la soberanía por encima de todas las normas, bastando la voluntad general para constituirse como ley, tal como lo dice la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, en el artículo 6, lo que da pauta a que el órgano que se conforme como representante de esta voluntad, se conforme como un constituyente permanente, que no acepta límites de ningún tipo<sup>127</sup>.

Por un lado, el pensamiento de Hobbes no puede deslindarse del absolutismo y Rousseau no puede deslindarse de una compleja democracia *tout court* homologa, por lo que la solución y principio embrionario de la democracia constitucional tal como se conoce la ofrece el pensamiento liberal de Locke.

Sin embargo, aún quedan algunas dudas respecto de su planteamiento pues, ¿qué o quién determinaría que una ley natural ha sido violada por aquella autoridad que el pueblo mismo ha depositado el poder de legislar a su nombre?, los planteamientos de Hobbes se hacen patentes ante esta pregunta pues derivado de su lógica, la persona encargada de determinar que el legislativo ha violado una ley natural, sería considerado como el soberano y el máximo interprete.

Para Locke, es indudable que el pueblo constituye esta soberanía, cuya apelación a los derechos naturales constituye un límite infranqueable a cualquier poder erigido por el mismo; derechos naturales que, como se ha mencionado, se fundan en la razón y no en la mayoría, por lo que su interpretación debería estar

---

<sup>127</sup> La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los Ciudadanos tienen derecho a contribuir a su elaboración, personalmente o a través de sus Representantes. Debe ser la misma para todos, tanto para proteger como para sancionar. Además, puesto que todos los Ciudadanos son iguales ante la Ley, todos ellos pueden presentarse y ser elegidos para cualquier dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y aptitudes. "Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789". *op. cit. loc. cit.*

sujeta a la estabilidad y no a la transitoriedad de cualquier grupo político que ostente el poder.

De esta manera el pueblo, quien es titular de la soberanía, está limitado a la propia ley natural, cuya interpretación no depende de la modalidad en que la soberanía se ejerza, es decir de manera absoluta a las pretensiones del pueblo, sino que quede sometida al respeto de su propia titularidad.

La Constitución vista desde este enfoque, es la ley fundamental y expresión máxima de la voluntad soberana, la que atribuye las funciones y en la que se inscriben todos los órganos que conforman el gobierno del Estado, asimismo suscribe el reconocimiento de los derechos fundamentales propios de las personas consideradas en libertad e igualdad.

La soberanía implica el respeto a la titularidad, y no a un poder absoluto, asimismo la soberanía permite la interpretación apegada a la razón y no a la mayoría, este es la verdadera tarea de los interpretes constitucionales.

En este sentido las reformas a la Constitución, como expresión soberana del pueblo, deben ser limitadas en el supuesto de que se contravengan los principios implícitos en la misma Constitución formados por esa transición del derecho natural al derecho positivo.

La conclusión ante las tensiones de la soberanía, estarían parcialmente establecidas por el pensamiento de Locke, no obstante cabría agregar el elemento neoconstitucionalista respecto de la interpretación constitucional ya que la Constitución no puede ser totalmente flexible a la voluntad general, ni la voluntad general puede quedar sometida a un cuerpo normativo, se vuelve a la tensión descrita en el apartado anterior del que se desprende la ponderación del desacuerdo entre ambos constructos teóricos, a partir de —criterios mínimos constitutivos de la moral y la democracia—.

Admitir la existencia de estos criterios en el plano del acuerdo hace indispensable su enunciación en el plano político y su garantía en el plano jurídico, lo que legitimaría la existencia de límites a la reforma constitucional por la propia interpretación de los principios constitucionales sin desnaturalizar la titularidad soberana del pueblo.

En conclusión, los cambios a la Constitución de un ente soberano no pueden concebirse como actos absolutos ya que están sujetos a su misma titularidad, es decir, el soberano no puede negar ser el titular de la soberanía mediante algún cambio constitucional. Ante esta enunciación, cualquier modificación a la Constitución también es susceptible de interpretación racional aun frente a las mayorías a partir de criterios básicos que constituyen los acuerdos respecto de los derechos.

### **1.3 Democracia Constitucional en México.**

Con fundamento en lo anteriormente descrito, se han identificado los elementos básicos del modelo de democracia constitucional, dentro de las cuales se hace hincapié en las dificultades que acarrea y en los medios necesarios para implementarlo de forma adecuada.

En este sentido este apartado, buscará identificar la correspondencia de estos elementos dentro de la estructura constitucional del Estado mexicano para determinar si se cumple o no con los requerimientos del modelo y así poder estar en condiciones de evaluar la forma en la que estos son implementados y las posibles dificultades existentes.

Para este análisis se requiere constatar dos puntos, el primero, es la revisión, desde la perspectiva institucional, de la existencia de los presupuestos democráticos exigidos por el modelo, basados en el límite y distribución del poder en México.

La segunda es precisar el papel de México como país comprometido a la salvaguarda de los derechos humanos desde su pertenencia a las Naciones Unidas, ya que, a partir de ahí, comienza el paradigma que va a cambiar la forma de entender el derecho, y va a consolidar a la figura de la democracia constitucional provocando una ola de democratizaciones fundadas en el respeto a los derechos humanos ya no solo en México sino alrededor del globo.

#### **1.3.1 Democratización en México.**

Ante la promulgación de la Constitución Mexicana vigente en 1917, se proclama en su artículo 40 que la conformación del Estado mexicano va a ser en



forma —representativa— y —democrática—, en la que los poderes de la unión ejercen la representación soberana del pueblo<sup>128</sup>.

Dichos poderes de la unión, se conforman por el legislativo, el ejecutivo y el judicial, sin embargo, solo los poderes ejecutivo y legislativo son erigidos de manera democrática, mediante comicios electorales, electos por la regla de mayoría relativa (ejecutivo y legislativo) y por representación proporcional (solo legislativo) hasta 1963<sup>129</sup>.

No obstante, esta aludida conformación democrática no contaba con el sustento institucional ni los elementos democráticos adecuados para superar el arraigado autoritarismo y las desigualdades tanto políticas como sociales del pasado, por lo que pasaría por un complejo proceso de transformación política tendiente a la democratización del gobierno a lo largo de todo el siglo XX.

Dos retos que debía enfrentar este rumbo a la democratización mexicana, era en primer término, la inexistencia de garantías que permitieran estar en condiciones de poder ejercer el sufragio universal de forma real, y, en segundo término, la inexistencia de fiabilidad y objetividad en los procedimientos electorales.

El primer factor, recae directamente en la hegemonía partidista, mediante el cual funcionaba el resto del aparato gubernamental, y el segundo factor radica directamente en la prevalencia de dicha hegemonía.

En efecto la hegemonía partidista inhibe el ejercicio del sufragio universal pues tal como se ha mencionado en apartados anteriores, el objetivo del sufragio universal es la de brindar el mayor grado de legitimación en las decisiones políticas,

---

<sup>128</sup> Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1917, artículo 40.

<sup>129</sup> SOLORIO Almazán, Héctor. *La representación proporcional*. México, editora Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010, pág. 13.

en dos sentidos, mediante la participación del mayor número de personas en la elección de los representantes políticos, y en la posibilidad de ser elegible para puestos de representación.

La lógica legitimadora del sufragio universal se funda en la idea de la sociedad como un ente plural, heterogéneo, conformado por individuos distintos con iguales derechos, sin embargo, la existencia de un partido hegemónico y único, asume un ideal homogéneo en el aparato gubernamental, en donde la simple idea de legitimidad carece de importancia ante la ausencia de alternativas reales de elección, oposición y representación.

El segundo factor que impide una verdadera democratización en México estriba en la inexistencia de mecanismos fiables e imparciales que verificaran la objetividad de una elección, lo que contribuye a perpetuar el régimen hegemónico partidista del siglo XX en México.

Prueba de ello es que en 1946 la Ley Federal Electoral menciona dentro de sus instituciones y procedimientos para la vigilancia y el control electoral, que el Poder Ejecutivo podía intervenir en las elecciones federales mediante la Secretaria de Gobernación, quien formaba parte de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral junto con otro miembro del gabinete, un diputado, un senador y dos representantes de los partidos políticos con mayor relevancia<sup>130</sup>.

Durante gran parte del siglo pasado, los mecanismos para calificar la veracidad y fiabilidad de las elecciones eran vigilados por los representantes electos del mismo partido, sin embargo, estas prácticas comenzaron a tener mayor apertura

---

<sup>130</sup> La Comisión Federal de Vigilancia Electoral se integrará con el Secretario de Gobernación y con otro miembro del Gabinete, comisionados del Poder Ejecutivo; con dos miembros del Poder Legislativo, un Senador y un Diputado, comisionados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente y con dos comisionados de Partidos Nacionales. MEXICO: Ley electoral federal. Reglamentaria de los artículos 36, Frac. I, parte final, 60, 74, frac. I, y 97, en su parte conducente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 7.

e imparcialidad, iniciando un proceso democratizador a partir de las últimas décadas del siglo.

En 1977, López Portillo emite la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, con el objetivo de reducir la discrecionalidad en el control de las elecciones. Cabe resaltar que desaparece, la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y es sustituida por la Comisión Federal Electoral en 1951 y es reformada nuevamente en 1977, para quedar integrada por el Secretario de Gobernación, un representante de cada una de las cámaras legislativas, un representante de cada partido político con registro y un notario público<sup>131</sup>.

La revisión de los recursos de nulidad de la elección en estas etapas, eran realizadas por el Colegio Electoral de las cámaras del Congreso de la Unión<sup>132</sup>, hasta la creación en 1990, del Tribunal Federal Electoral cuya función era operar como órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral<sup>133</sup>; a la par surge el Instituto Federal Electoral quien desprende al poder ejecutivo de su organización en 1996<sup>134</sup>.

Estas reformas en conjunto con el aún vigente sistema de representación proporcional de las cámaras implementado en 1996, permiten una presencia

---

<sup>131</sup> MÉXICO: “Ley federal de organizaciones políticas y procesos electorales”, 1977, artículo 78.

<sup>132</sup> (...) La nulidad de una elección únicamente podrá ser declarada por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. *Idem*, artículo 223.

<sup>133</sup> La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1990, artículo 41.

<sup>134</sup> La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1996, artículo 41.

pluralista de diversos sectores de la sociedad en las cámaras del congreso, lo que conlleva a una mayor representación y participación política.

En el mismo año, el Tribunal Electoral se integra al Poder Judicial conformando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>135</sup>, siendo su última reforma en el 2014, creando controles específicos en materia de paridad de género y por rebase de gastos en campañas, en el mismo año se forma el actual Instituto Nacional Electoral<sup>136</sup>.

Esta nueva apertura a la pluralidad política comienza a ser un factor clave en la transformación constitucional del país, pues su presencia institucional comienza a ser útil para activar muchos de los mecanismos de garantía de los propios derechos, llevando las diferencias políticas a terrenos judiciales, sentando las bases para la reforma del 2011 en materia de derechos humanos, por lo que tiene sentido que dicha reforma fuese hecha desde la democracia y para su consolidación<sup>137</sup>.

En conclusión, estas transformaciones han dado cuenta de un desarrollo democrático en el Estado mexicano, la superación hegemónica y la implantación de mecanismos de garantía objetivos y fiables son un avance en este camino, sin embargo, aún quedan muchos mecanismos que garantizar y perfeccionar, después de todo, la naturaleza de la democracia nunca es estática y está en constante transformación en contraposición del despotismo siempre igual a sí mismo<sup>138</sup>.

---

<sup>135</sup> El Tribunal Electoral será (...), la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1996, artículo 99.

<sup>136</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2014, artículo 41.

<sup>137</sup> SALAZAR Ugarte, Pedro. “Camino a la democracia constitucional”, en *Isonomía*, México núm. 36, abril-mayo de 2012, pág. 197.

<sup>138</sup> BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*, op. cit. pág. 7.

### 1.3.2 Constitucionalización de los Derechos Humanos en México.

El 26 de junio de 1945, Ezequiel Padilla, Manuel Tello y Francisco Castillo Nájera, firman, en representación del Estado mexicano, la Carta de las Naciones Unidas, cuyo objetivo era la de instituir un organismo internacional que garantizara la paz después de la segunda guerra mundial<sup>139</sup>.

A partir de la fundación de la Organización de las Naciones comienzan a deliberarse las actividades conjuntas a ser emprendidas por los Estados suscriptores en concordancia con los principios de la Carta, los cuales establecen regionalizar dichas obligaciones con el objeto de hacer efectivos los ideales bajo los que se funda la Carta.

En América, a partir de la Novena Conferencia Internacional Americana, se adoptaron numerosos acuerdos que establecieron los principios básicos de lo que posteriormente sería la Organización de los Estados Americanos de 1948, creada a partir de la novena Conferencia Internacional en Bogotá, Colombia<sup>140</sup>.

La Organización de los Estados Americanos representa un organismo regional de las Naciones Unidas con la finalidad de lograr un orden de paz y de justicia, fomentar entre los estados su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia<sup>141</sup>, entre sus acuerdos se establece la creación de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos.

---

<sup>139</sup> “Centro de información de la ONU para México, Cuba y República Dominicana. CINU México” (documento web) 2020. <https://www.cinu.mx/la-onu/mexico-en-la-onu/> 10 de abril 2020.

<sup>140</sup>CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano*, San José, Costa Rica, editora Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017, pág. 1.

<sup>141</sup> *Ibidem*.

Este precedente convencional, es importante pues sienta las bases de un modelo democrático constitucional que no será integrado por el Estado mexicano hasta la reforma del artículo primero del 2011.

La reforma del 2011 en materia de derechos humanos, comienza a tomar forma desde noviembre del 2009, cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos emite la sentencia del caso Radilla-Pacheco, obligando al Estado mexicano a tomar medidas preparatorias que incluían integrar el control constitucional como mecanismo de protección de los derechos humanos, esto debido a la violación sistemática de derechos imputados al Estado<sup>142</sup>.

Sin embargo en la construcción del control constitucional como garantía y protección de los derechos no corresponde solamente a los tribunales su observancia, pues desde las transiciones políticas en México, que generaron una mayor apertura a la pluralidad y representación, las diversas plataformas políticas han contribuido a la activación de estos mecanismos, mediante instrumentos como las acciones de inconstitucionalidad o las controversias constitucionales<sup>143</sup>.

A partir de estos hechos y respondiendo a las nuevas exigencias sociales, se lleva a cabo, el 10 de junio del 2011, la reforma al artículo primero de la Constitución que dicta:

*“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”<sup>144</sup>.*

---

<sup>142</sup> FERRER Mc. Gregor, Eduardo y Fernando García SILVA. *El “caso radilla” y su impacto en el orden jurídico nacional*, D.F., México, ed. UNAM, 2013, pág. 233.

<sup>143</sup> SALAZAR, Pedro. *Camino a la democracia constitucional en México*, *op. cit.* pág. 196.

<sup>144</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2020, artículo 1.

De la actual redacción se desprende por parte del Estado mexicano, que serán reconocidos y no otorgados como disponía el artículo primero anterior, los derechos humanos, es decir, los derechos inherentes al ser humano, diferenciados y anteriores del Estado, de modo que teóricamente no pueden ser revocados o anulados<sup>145</sup>.

Esta reforma ha tenido un gran impacto dentro de los modelos teóricos de la cultura jurídica mexicana, sin embargo, su institucionalización está lejos de garantizar sus formas, pues después de todo, una reforma no transforma por si sola la totalidad de las prácticas políticas y jurídicas de una sociedad.

Prueba de lo anterior ha sido la constante tensión entre los derechos humanos y la libertad de configuración legislativa de un sistema federado como lo es México, en este sentido, los efectos derivables de los derechos fundamentales tienen repercusiones solo en ciertos individuos o en determinadas demarcaciones territoriales.

Este hecho da testimonio de la contradicción entre determinados principios como la autonomía política dentro de un sistema federado y la igualdad en derechos, de un sistema constitucional, pues este último obliga a las legislaturas a reglar el contenido secundario de los derechos fundamentales desde una lógica contramayoritaria y universalista, para su aplicación en condiciones ciertas y estables<sup>146</sup>.

Sin embargo, la realidad es distinta pues tal como nos dice Salazar:

*“Este es un tema delicado en México porque se ha vuelto una práctica común que los legisladores sean omisos en su obligación constitucional de legislar. Estas omisiones legislativas son*

---

<sup>145</sup> NIETO Castillo, Santiago et. al. “Los derechos humanos en la Constitución. Algunas novedades de la reforma de 2011”, en. *Estado constitucional y democrático de derecho: Retos para nuestro siglo*, México, editora Universitaria, 2015, pág. 213.

<sup>146</sup> SALAZAR, Pedro. *Camino a la democracia constitucional en México*, op. cit. loc. cit.

*particularmente nocivas cuando se trata de brindar garantías a los derechos humanos o fundamentales*<sup>147</sup>.

En este sentido puede concluirse que existe un avance en la implementación de un modelo de democracia constitucional en México sin embargo aún quedan problemas vigentes debido al choque de principios existente entre los órganos democráticos como las legislaturas y los órganos jurisdiccionales como la Suprema Corte, pues en última instancia queda la cuestión de ¿quién decide la última palabra respecto de los derechos?

Dentro del control constitucional de leyes infraconstitucionales sería simple concebir la cuestión pues la disputa parte de una añeja tradición en el imaginario colectivo jurídico y hasta hoy en día existe una multiplicidad de posibles soluciones que siguen oponiéndose unas con otras, pero, esta cuestión se vuelve complicada si se observa en un plano jerárquicamente superior dentro de la producción normativa, es decir, dentro de los procedimientos de reforma constitucional cuyos efectos son susceptibles de transformar principios y derechos fundamentales. A continuación, el análisis detallado de esta problemática.

---

<sup>147</sup> *Idem*, pág. 201.



## CAPITULO SEGUNDO: LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO.

Este capítulo desarrolla el análisis de la figura de reforma constitucional en México dejando expuesto el problema concreto expresado en —la ausencia de garantías que protejan, por un lado, el procedimiento y las formas previstas para la consecución de una auténtica reforma constitucional, y por el otro, la ausencia de garantías que limiten, la toma de decisiones sustanciales en menoscabo de los derechos fundamentales comprendidos como condiciones de la democracia—.

Este problema funda una evidencia concreta de la insuficiente implementación del modelo de democracia constitucional en el Estado mexicano, pues la Constitución al carecer de límites que la protejan contra las posibles violaciones a preceptos constitucionales (que enuncian derechos fundamentales y requisitos indispensables para la existencia de la democracia), la hace vulnerable a modificaciones con efectos antidemocráticos o contrarios a los derechos humanos.

El análisis también buscara describir la conformación de la reforma constitucional *per se* a efecto de identificar sus elementos más relevantes y estar en posibilidades de comprender mejor la problemática existente en el proceso que la constituye.

Asimismo, se realizarán dos tipos de distinciones cuyo propósito serán, en primer lugar, la de verificar el estado del objeto de estudio a través de una construcción estadística que nos permita revisar sus dimensiones y variaciones a lo largo de su existencia y calcular sus posibles dimensiones y variaciones prospectivas.

Y, en segundo lugar, el de verificar la ausencia de límites en los procedimientos de reforma constitucional, a través de la revisión de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tanto de las acciones de inconstitucionalidad como controversias constitucionales y del juicio de amparo, relativas al tema.

## 2.1 Ausencia de límites en la reforma constitucional en México.

Una de las transformaciones más importantes en la organización jurídico política del Estado mexicano, ha sido la reforma del artículo 1° de la Constitución, pues en esta se afirma un modelo de democracia constitucional surgido de la segunda posguerra, en la que se sitúa a la dignidad humana en el centro del discurso constitucional<sup>148</sup>.

Dentro de esta reforma a la Constitución se observa que ya no dispone del otorgamiento de garantías, sino del reconocimiento de los derechos humanos, es decir, los derechos ya no pueden ser concesiones otorgadas que el Estado pueda limitar o revocar, sino que, los derechos humanos, se erigen previos al Estado y superiores al ordenamiento jurídico, sujetos a principios e interpretaciones, así como a las garantías para su protección, de modo que ningún poder mayoritario pueda desaparecerlos<sup>149</sup>.

Esta transformación normativa plasmada en la reforma, le dio un nuevo *status* a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no solo en la facultad exclusiva de decidir de forma terminal respecto a la interpretación de la norma suprema, sino que también la convierte en el máximo tribunal de constitucionalidad del país al que se le encomienda la custodia de los principios reconocidos en la Constitución<sup>150</sup>.

Pero los alcances de la reforma no se agotan dentro del incremento de las facultades de la Suprema Corte, sino que también abarcan a todos los órganos del Estado, trazando los límites de sus funciones en estricto apego al principio de supremacía constitucional, que se encarga de ser el parámetro para que ningún acto de autoridad, ley o tratado pueda contravenir la ley fundamental.

---

<sup>148</sup>Nieto, Santiago, *op. cit.* pág. 213.

<sup>149</sup> *Ibidem.*

<sup>150</sup> AVILA Ornelas, Roberto et. al. “Control jurisdiccional de reformas constitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. en. *Derecho procesal constitucional*, Ciudad de México, ed. UNAM, 2016, pág. 188.

Y es precisamente por el principio de supremacía constitucional, que la Constitución misma prevea un procedimiento especial para su reforma<sup>151</sup>, distinto del procedimiento legislativo ordinario, bajo el supuesto de que se amplíe o refuerce el núcleo de los derechos humanos y sus garantías.

Este procedimiento especial para la reforma constitucional, dota de rigidez teórica al ordenamiento y es mencionado en nuestra Constitución dentro del 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”<sup>152</sup>.*

Sin embargo, la aludida rigidez constitucional y supremacía constitucional en México, pierden sentido al observar que del procedimiento de reforma contemplado en el artículo 135 de la Constitución, no existe ningún mecanismo de control o garantía jurisdiccional que garantice el desarrollo ordinario del procedimiento en casos de violación, esto por motivo de que el propio órgano reformador hace valer por sí mismo su propia garantía, ya que su función se declara por la misma Suprema Corte, como soberana<sup>153</sup>.

Como consecuencia de lo anterior, el contenido de las reformas tampoco puede ser sujeto a revisión constitucional, sin importar la disposición que se esté modificando, derogando o añadiendo, lo cual hace que los principios constitucionales y los derechos humanos consagrados, que hacen posible la

---

<sup>151</sup> FERRAJOLI, *op. cit.* pág. 29.

<sup>152</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2020, artículo 135.

<sup>153</sup> Tesis (X Región) 1º.1CS(10ª.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Decima Época, t.III, Septiembre de 2018, p. 2571.

existencia de una verdadera democracia<sup>154</sup>, sean susceptibles de ser deformados o derogados a conveniencia política, disminuyendo la protección y el alcance de las garantías sociales, políticas, de libertad o de igualdad.

Este ilimitado poder de reforma marca un residuo absolutista que no es compatible con el nuevo paradigma constitucional en el que se explaya el modelo de democracia constitucional, pues si bien, la legitimación democrática habilita a los órganos representativos a la innovación y producción jurídica, esta innovación no puede trastocar los límites enunciados dentro de la esfera de lo indecible, y los órganos representantes no pueden asumir su propia observancia en su procedimiento y contenido de las reformas, pues la observancia no es en este caso una función de gobierno de legitimación representativa, sino que es una función de garantía de legitimación legal<sup>155</sup>.

En el modelo de democracia constitucional, es necesario que las funciones de garantía de los derechos fundamentales, correspondan en el plano constitucional a los —tribunales constitucionales—, cuya tarea es someter la política al derecho mediante la no transgresión de la esfera de lo indecible, es decir a través de la observancia de límites infranqueables impuestos a los órganos representantes sin importar lo mayoritaria que sea su decisión.

Estos límites impuestos por la esfera de lo indecible tienen una especial importancia dentro de los órganos del Estado que se erigen mediante representación popular, es decir de manera democrática, pues aparte de mantener el equilibrio del poder, se impide que las decisiones políticas, realizadas de forma

---

<sup>154</sup> BOVERO, Michelangelo. “Las condiciones de la democracia. Una teoría neobobbiana”, (documento web) 2011, [http://globalizacionydemocracia.udp.cl/wp-content/uploads/2014/03/MICHELLANGELO\\_BOVERO\\_2011.pdf](http://globalizacionydemocracia.udp.cl/wp-content/uploads/2014/03/MICHELLANGELO_BOVERO_2011.pdf) 10 de febrero 2020, págs.107 y 108.

<sup>155</sup> FERRAJOLI, *op. cit.*, págs. 107 y 108.

democrática, atenten contra la propia democracia o contra sus condiciones consistentes en los derechos humanos<sup>156</sup>.

Sin embargo, en México, la actuación de la Suprema Corte es deficiente y no alcanza a cubrir las exigencias dentro del modelo de democracia constitucional para la superación de las tensiones en cuanto a la limitación del poder, pues, no garantiza la no transgresión de la esfera de lo indecible en las reformas políticas a la Constitución.

También la Suprema Corte se ve limitada debido a la interpretación e instrumentación propia del control constitucional que restringe la protección efectiva de la Constitución, al permitir la modificación indiscriminada de su contenido, siendo susceptible a la degeneración de sus principios y valores, como ya se ha mencionado.

Esto último lo podemos constatar en el artículo 61 fracción primera de la ley de amparo vigente<sup>157</sup> y en la jurisprudencia emitida en pleno por la suprema corte P./J. 39/2002<sup>158</sup> en la que invalida todo mecanismo de control constitucional frente a las reformas.

Bajo este supuesto, la corte no solo se aleja más de un verdadero modelo de democracia constitucional, sino que amplía el rango de actuación de los órganos representativos, al establecer algunos de sus actos como soberanos, susceptibles de entrar en conflicto con otras disposiciones constitucionales y/o derechos humanos.

---

<sup>156</sup> SALAZAR, Pedro. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, op. cit. págs. 195 y 196.

<sup>157</sup> MÉXICO: Ley de amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, 2013, artículo 61.

<sup>158</sup> Tesis P./J.39/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, septiembre de 2002, p. 1136.

Asimismo es importante recalcar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuenta hasta la fecha con 242 decretos<sup>159</sup> por los que se adicionan, reforman o derogan diversas disposiciones, contadas desde su emisión en 1917 hasta la última reforma al artículo 4 en materia de bienestar del 08 de mayo del 2020.

Todas estas reformas suscitadas no solamente han cambiado la esencia propia de la Constitución a lo largo de todo un siglo, sino que de todos esos procedimientos de reforma no existió límite o siquiera, algún examen externo de constitucionalidad en observancia de impedir la disminución de garantías en materia de derechos humanos o el menoscabo en general a los elementos necesarios que integran una democracia constitucional, de manera directa o indirecta.

En conclusión, este problema, constituye una fuerte tensión en la aplicación del modelo de democracia constitucional en México, en la que, hay un sometimiento de facto del tribunal constitucional ante los órganos encargados de reformar la Constitución en la limitación de su poder público, constatado en la restricción de ejercer el control de constitucionalidad en las reformas constitucionales; lo que trae como resultado, las condiciones de posibilidad, para que pueda modificarse cualquier precepto constitucional, dejando en el plano de la incertidumbre la garantía de los derechos fundamentales.

---

<sup>159</sup> “Reformas Constitucionales por Decreto en orden cronológico”. (documento web) 2020. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_crono.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm) 08 de mayo de 2020.

## 2.2 Análisis del procedimiento de reformas en México.

El 05 de febrero de 1917, el congreso constituyente prevé un procedimiento especial para reformar la Constitución inscrito en el artículo 135; este procedimiento no cuenta con cambios sustanciales que lo distinguan del procedimiento reformativo anterior mencionado en la Constitución de 1857<sup>160</sup>, por lo que quedó establecido de la siguiente forma:

*“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 estas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el computo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.*

El constituyente originario de 1917, ratificó la configuración de un órgano específico y complejo, integrado por el congreso de la unión y las legislaturas de los estados, el cual se inspiraba en el modelo norteamericano de reforma, con la diferencia de que no era necesaria la aprobación de las tres cuartas partes de las legislaturas locales o la aprobación mediante convenciones sometidas a quórum<sup>161</sup>.

Este mismo artículo 135, sufre modificaciones el 21 de octubre de 1966<sup>162</sup>, en la que se adicionó lo relativo a que el cómputo de los votos de las legislaturas locales y la declaración de haber sido aprobadas las reformas y adiciones, podría efectuarse también por la comisión permanente.

---

<sup>160</sup> OLMEDA García, Marina del Pilar et. al. “El diseño de reforma constitucional en México” en. *La dinámica del cambio constitucional en México*, Ciudad de México, ed. UNAM, 2018, pág. 351.

<sup>161</sup> CARPIZO, Jorge. “La Reforma Constitucional en México. Procedimiento y realidad”, en. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLIV, núm. 131, mayo-agosto de 2011, pág. 555.

<sup>162</sup> CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1966, artículo 135.

La última reforma en materia de procedimientos reformativos de la Constitución se publica por el diario oficial de la federación el 29 de enero del 2016:

*“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 único cambio establecido es la integración de la Ciudad de México en el voto para el acuerdo de las reformas o adiciones a la Constitución.

Actualmente, la reforma constitucional, es el producto de un procedimiento especial de modificación normativa que corresponde llevar a cabo al congreso de la unión en conjunto con las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México, con el objetivo de, subsanar lagunas o yerros técnicos y políticos, y en general, posibilitar la adaptación de la ley fundamental al devenir del tiempo<sup>163</sup>; pese a esta definición, no es tan sencillo determinar si dicho procedimiento corresponde a una suma de competencias o a un órgano distinto, si dichas modificaciones normativas son solo parciales o pueden ser totales; pero sobre todo no es tan sencillo determinar si la existencia de la reforma está sujeta a límites como veremos a continuación.

Partimos entonces de la disputa entre si el procedimiento de reforma constitucional le corresponde a un órgano especial o a una suma de competencia; respecto a este punto, gran parte de la doctrina mexicana, por cuestiones de estudio y con el objetivo de diferenciar esta función de las competencias propias de un órgano legislativo ordinario, define que este procedimiento le corresponde a un órgano distinto, presentado algunas propuestas con diferentes denominaciones que

---

<sup>163</sup> Esta definición es construida a partir del Sistema de Información Legislativa que proporciona la Dirección General de Información Legislativa adscrita a la Secretaría de Gobernación y es retomada por ser una definición accesible derivada del plano institucional y por representar una prospectiva del subsecuente desarrollo de esta investigación. “Reforma constitucional”. (documento web) 2020. <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=207> 16 de mayo de 2020.



buscan descifrar su naturaleza, entre las cuales se encuentran, —el poder reformador—, —el poder modificador— y —el constituyente instituido<sup>164</sup>—, las cuales son valiosas desde luego, pero no son suficientes para desentrañar la realidad en la que se desenvuelve este supuesto órgano. Cabe recalcar asimismo que la Constitución no señala ni define de forma textual la existencia de un órgano especial encargado de llevar a cabo las reformas constitucionales, siendo esta la fuente de la disputa y las múltiples interpretaciones existentes.

Para Felipe Tena Ramírez, quien puede llevar a cabo un procedimiento de reformas a la Constitución, es a un órgano especial al que denomina como el —constituyente permanente<sup>165</sup>—, esto por el simple hecho de que no existe disposición en contrario que impida a dicho órgano reformar algún artículo de la Constitución<sup>166</sup>.

Esto último tiene como consecuencia la existencia de una discordancia temporal hacia los actos del —constituyente originario—, pues, se supone que este se extingue al haber establecido su función de crear un orden jurídico materializado a través de la Constitución, dando paso a la rectoría de los órganos constituidos que operan bajo las funciones que este mismo órgano delimita<sup>167</sup>.

Sin embargo, la discordancia temporal es evidente en la función del órgano reformador, pues puede alterar de hecho toda la obra constituyente, expresión de la soberanía, prolongando en el tiempo los tipos de actos propios del constituyente originario, aunque sea esencialmente un órgano constituido. Tena Ramírez también menciona las denominaciones de —constituyente derivado— y —constituyente instituido— para distinguirlas del constituyente permanente<sup>168</sup>.

---

<sup>164</sup> *Ibidem*.

<sup>165</sup> TENA Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*, 20ª edición, México, ed. Porrúa, 1984, pág. 46.

<sup>166</sup> *Idem*, pág. 56.

<sup>167</sup> TENA, *op. cit.* pág. 45.

<sup>168</sup> TENA, *op. cit. loc. cit.*

Afirma, asimismo, el doctor Carpizo, que a quien corresponde llevar a cabo las reformas constitucionales es un auténtico órgano que responde a la naturaleza de su función que es la de reformar o adicionar la Constitución<sup>169</sup>. Nos dice que este órgano merece la denominación de —órgano revisor de la Constitución—, esto en virtud de afirmar, por un lado, la naturaleza constituida de dicho órgano, y por otro, —la existencia de ciertos límites implícitos— en la función de reforma constitucional<sup>170</sup>.

A diferencia de Tena, los límites implícitos que menciona Carpizo se constituyen de modo muy lógico, pues la reforma implica una —transformación y no una destrucción—, por lo que el órgano revisor estaría limitado a la no destrucción<sup>171</sup>, término que no está de más recalcar, lo ambiguo que resulta.

Carpizo refiere que el pueblo soberano es el único órgano constituyente, por lo que niega esta calidad a su órgano revisor de la Constitución<sup>172</sup>, no obstante, Tena asegura que si bien, la Constitución es la expresión soberana del pueblo<sup>173</sup>, cualquier acto sin límites que altere esta expresión, no puede ser más que un acto constituyente<sup>174</sup>.

Carla Huerta Ochoa, nos establece un dilema similar respecto de la denominación que debe recibir el órgano encargado de reformar la Constitución en México, pues nos dice que este órgano, supone en primer lugar, la existencia de una Constitución y en segundo lugar, atiende estrictamente a su función de reformar, la cual no es una función de ejecución sino de decisión, por lo que se podría concluir que por un lado no es constituyente, dado que ya existe una

---

<sup>169</sup> CARPIZO. *op. cit.* pág. 557

<sup>170</sup> CARPIZO, *op. cit. loc. cit.*

<sup>171</sup> *Idem.* pág. 558.

<sup>172</sup> *Ibidem.*

<sup>173</sup> TENA, *op. cit. ut. supra.* pág. 19.

<sup>174</sup> *Idem.* pág. 56

Constitución, ni es permanente dado que se limita a una función, la de reformar<sup>175</sup>, o sea, no la de destruir, no desaparecer ni eliminar la Constitución, simplemente modificar, transformar o hacer alteraciones patentes a una obra ya constituida<sup>176</sup>.

Sin embargo, el dilema viene por la ausencia de —límites expresos— al órgano encargado de reformar la Constitución, pues sin estos límites, la función de reforma, puede modificar todos los preceptos de la Constitución y cambiarla de hecho a través de esta función<sup>177</sup> y no simplemente modificándola, transformándola o haciendo alteraciones patentes, ya que estas derivaciones semánticas de la palabra “reforma” son válidas en su sentido lógico gramatical, pero no son válidas bajo la lógica jurídica positiva, por lo que la reforma también puede implicar la derogación de algún precepto constitucional<sup>178</sup>.

Ante este tenor, la autora contempla el término de —constituyente permanente<sup>179</sup>—, al igual que Tena Ramírez, para denominar al órgano encargado de reformar la Constitución en México, dada su ausencia de límites; sin embargo, y muy a pesar de sus observaciones, sostiene que dicho órgano es inferior al constituyente originario por lo que se limita a denominarlo como el —órgano reformador de la Constitución mexicana<sup>180</sup>—.

Requejo Pages hace una observación importante, para él, al órgano encargado de reformar la Constitución se le denomina, —poder constituyente constituido—, el cual afirma que, por un lado, la reforma constitucional es constituyente, debido a que de esta emanan normas constitucionales, concebidas

---

<sup>175</sup> HUERTA Ochoa, Carla. *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 3ª edición, D.F., México, ed. UNAM, 2010, pág. 84.

<sup>176</sup> *Idem*, pág. 82.

<sup>177</sup> *Idem*, pág. 83.

<sup>178</sup> *Idem*, pág. 82.

<sup>179</sup> *Ibidem*.

<sup>180</sup> *Idem*, pág. 84.

como auténticas fuentes fundamentadoras de validez para el resto del orden jurídico, situadas al mismo nivel que los actos del constituyente originario<sup>181</sup>.

Pero a su vez, la reforma constitucional también es un poder constituido debido a que está teóricamente condicionada al poder constituyente originario. Este condicionamiento teórico se deriva en parte a la semántica propia de la función pues, la palabra, —reforma constitucional—, implica en principio, una modificación parcial del contenido de la constitución, y no su destrucción o revisión total<sup>182</sup>.

No obstante, Requejo, advierte que este condicionamiento es irrelevante si no es garantizado jurisdiccionalmente, es decir, si carece de límites constitucionales que protejan dicho condicionamiento, pues en ausencia de estos, cualquier acto del poder constituyente constituido, puede ser incorporado a la Constitución sin importar el precepto que se modifique, y no podrá ser afectada, en este punto, por ningún órgano constituido, se vuelve parte, por antonomasia de la obra del constituyente originario<sup>183</sup>.

Hasta este punto, es evidente lo relevante que resulta la función del poder reformador, pero no por ello deja de ser controversial, sobre todo en su relación con el constituyente originario y con los órganos constituidos, pues al no estar especificados sus límites de manera positiva, solo cabría situarlo por encima de los órganos constituidos, esto por la sencilla razón de que puede alterar totalmente su estructura y funciones desde una reforma constitucional.

---

<sup>181</sup> REQUEJO Pagés, Juan Luis. *Las normas pre constitucionales y el mito del poder constituyente*, Madrid, España, editora Centro de estudios políticos y constitucionales, 1998.

<sup>182</sup> *Ibidem*.

<sup>183</sup> Parte de los objetivos de la presente tesis no es el de determinar la denominación más adecuada para el órgano encargado de reformar la Constitución, pero si el de exponer la problemática presentada ante la ausencia de límites al poder de reforma que, potencialmente, vulnera el resto del orden jurídico, por lo que a continuación se utiliza de manera indistinta los términos, de “Constituyente Instituido”, “Constituyente Constituido”, “Poder reformador” y hasta incluso el “Poder Revisor” bajo la reserva de incluir los límites implícitos.

Por otro lado, admitir que el poder reformador está situado por encima de los órganos constituidos ¿implicaría que este órgano es por antonomasia constituyente?, pues no necesariamente, simplemente se situaría en una posición jerárquica superior que compartiría teóricamente con la suprema corte, a este efecto Carpizo los cataloga como —órganos constituidos primarios—<sup>184</sup>.

Esto último en razón de que ambos órganos tienen la función de interpretar o reformar la Constitución en última instancia, que si bien, los situaría por encima de los —órganos constituidos secundarios—, como el poder ejecutivo o el legislativo, estos últimos no dejan de intervenir en las funciones de los primeros a manera de contrapeso político<sup>185</sup>, ya que al menos en el procedimiento reformatorio de la Constitución, las legislaturas locales y el congreso federal juegan un papel importante dentro del órgano reformador.

En efecto, la participación de los órganos constituidos secundarios, en específico del congreso de la unión en conjunto con las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México dentro del órgano reformador, en teoría, no correspondería a una suma de competencias, sino a la conformación de un órgano con funciones distintas de un proceso legislativo ordinario; y esta distinción es la que precisamente le da a la reforma constitucional la cualidad de ser un procedimiento agravado, necesario para “garantizar” la rigidez del sistema constitucional.

Cabe destacar que la rigidez constitucional, entendida desde la dogmática constitucional, gira en torno a un procedimiento agravado de reforma, en contraposición a las Constituciones flexibles que carecen de dicha formalidad para modificar las normas constitucionales<sup>186</sup>, bajo este procedimiento, es posible

---

<sup>184</sup> CARPIZO, *op. cit.* pág. 558.

<sup>185</sup> *Ibidem.*

<sup>186</sup> DIAZ Ricci, Sergio et. al. “Rigidez constitucional. Un concepto toral”. En. *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*. D.F., México, ed. UNAM. 2015. pág. 557.

distinguir la jerarquía entre una norma constitucional y una norma ordinaria, lo que posibilita el control de estas normas inferiores de conformidad con la Constitución.

Sin embargo, hoy podemos observar que la mayoría de las Constituciones cuentan con esta formalidad, salvo ciertas constituciones como la Constitución inglesa, y, aun así, esta Constitución ha resultado en términos facticos, más rígida y estable que otras Constituciones con procedimiento agravado de reforma<sup>187</sup>, por lo que dicha categorización entre Constituciones flexibles y Constituciones rígidas, resulta incongruente e insuficiente<sup>188</sup>.

Por esto, más allá de un simple procedimiento agravado de reforma constitucional para dificultar la elaboración de normas constitucionales, la rigidez constitucional cumple con otros propósitos, pues como se ha establecido en el primer capítulo en el que, bajo el nuevo paradigma en materia de derechos humanos, la rigidez aludida tiene como finalidad la de proteger los derechos fundamentales frente a la decisión de mayorías transitorias.<sup>189</sup>

Para garantizar el principio de rigidez constitucional son necesarios dos niveles de garantía: El primer nivel lo constituyen los procedimientos agravados de reforma constitucional que fungen como un mecanismo de control no jurisdiccional constitucional limitados a la función de mantener la coherencia interna y la supremacía de las normas constitucionales y en específico, a la permanencia progresiva de los derechos fundamentales como requisitos indispensables de la democracia; y el segundo nivel de garantía debe estar supeditada a procedimientos jurisdiccionales en caso de transgresiones a lo descrito.

A pesar de ello, los procedimientos agravados en México, han quedado estancados en la definición de rigidez formalista que ofrece la dogmática constitucional. La función (propriadamente constituyente) del órgano reformador no

---

<sup>187</sup> CARPIZO, *op. cit.* pág. 559.

<sup>188</sup> DIAZ Ricci, Sergio. *op. cit.* pág. 554.

<sup>189</sup> *Idem.* pág. 564.

opera de conformidad con las transformaciones recientes en materia de derechos humanos.

Aunado a ello, aún persiste la tesis de la existencia de ciertos límites materiales implícitos y competenciales<sup>190</sup>, delimitados por la propia función del órgano reformador para proteger el ejercicio y legitimación de la misma, sustentados en la semántica propia de la palabra “reforma”, y, en el procedimiento mismo inscrito en el 135 constitucional.

Recordemos que la semántica propia de la palabra “reforma”, implica una —modificación—, mas no una —destrucción—; de admitir que la función de reforma constitucional existe de acuerdo a esta definición gramatical, los límites a la decisión del poder reformador podrían ser determinados, por ejemplo en ciertos principios políticos que fundan no solo a dicho órgano, sino también al resto del orden constitucional; principios como el —federalismo—, pues este garantiza la existencia del sistema político vigente a través de la participación de las legislaturas locales<sup>191</sup> en los procedimientos de reforma constitucional.

Pero, como se ha podido observar, una reforma constitucional no implica necesariamente la no destrucción de un precepto o principio, en este caso el federalismo como estatuto de gobierno, pues la reforma constitucional está circunscrita a la coherencia positiva aun por encima de la lógica gramatical del término “reforma”.

La permanencia de principios como —el federalismo— es más una autolimitación del poder reformador, que un auténtico limite en sí, a sus funciones;

---

<sup>190</sup> HERNANDEZ Valle, Rubén. “Reforma constitucional y control de constitucionalidad.”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLVIII, núm. 143, mayo-agosto de 2015, pág. 836

<sup>191</sup> CARPIZO, *op. cit.* pág. 556.

esto se debe a que este principio carece de una auténtica garantía que lo proteja en caso de transgresiones ya que, se requeriría de un límite externo al órgano mismo.

Esto último se comprueba a partir del siguiente planteamiento: Derivado del artículo 39 constitucional se reconoce el derecho inalienable del pueblo a modificar su forma de gobierno:

*“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.*

En este sentido, la Constitución permite esta modificación, pero ¿mediante que procedimiento?, ¿a través de que mecanismo?, ¿Se requiere la participación directa del pueblo? o ¿debe realizarse a través de representantes?

Tena Ramírez responde que esto solo puede realizarse a través de una reforma constitucional realizada por el poder constituyente derivado, debido en primer lugar, a que un ente como —el pueblo— carece totalmente de instrumentos jurídicos que le permitan hacer eficaz una modificación de esta naturaleza, desestimando totalmente el referéndum y el plebiscito, que si bien, si existen, no son vinculantes<sup>192</sup>.

En segundo lugar, este derecho tampoco podría ejercitarse a través de representantes populares debido a que conforman órganos que carecen de facultades constituyentes, es decir, órganos constituidos, por lo que la única manera sería convocar un Congreso Constituyente *ad hoc* pero esto implicaría desconocer la Constitución, y el mismo derecho a cambiar la forma de gobierno que la contiene<sup>193</sup>.

---

<sup>192</sup> TENA, *op. cit.* pág. 56.

<sup>193</sup> *Idem*, pág. 57.



En este sentido habría que admitir que el poder reformatorio es el único con la atribución de cambiar la forma de gobierno, la posibilidad de este derecho y del orden constitucional mismo depende de esta atribución, lo que necesariamente implicaría la inexistencia de cualquier —límite implícito— impuesto por principios como —el federalismo—, pues de facto, puede ser modificado.

De las anteriores afirmaciones se colige la inexistencia de límites implícitos en el poder reformador, lo que les permite emitir cualquier cambio sustancial en la Constitución, aunque claro, bajo la condición de que se respete su propio procedimiento enmarcado en el 135 constitucional, pero, ¿la existencia de este artículo limita al propio procedimiento reformatorio? ¿cómo se lleva a cabo una reforma constitucional?, ¿la simple enunciación de este procedimiento en la Constitución garantiza la seguridad del mismo?, y, en caso de violaciones, ¿cómo se resuelve al respecto?

El procedimiento para reformar la Constitución comienza a través de la presentación de una iniciativa de reforma constitucional. En el artículo 135 constitucional no se especifica quien está facultado para presentarla por lo que, en ausencia de una regla particular, se aplica la regla general establecida en el artículo 71 de la Constitución<sup>194</sup> relativo al derecho de iniciar leyes y decretos.

En este sentido la iniciativa de reforma constitucional puede ser emitida por el presidente de la república, los diputados y senadores del congreso de la unión, las legislaturas locales incluyendo la Ciudad de México y a los ciudadanos en conjunto con al menos el 0.13% de la lista nominal de electores.

La iniciativa se presenta ante las cámaras del congreso mediante el mismo procedimiento indicado por el artículo 72 Constitucional<sup>195</sup>, en la cual se discute y se examina de forma separada y sucesiva entre la cámara de diputados y la cámara

---

<sup>194</sup> OLMEDA García, Marina del Pilar. “El diseño de la reforma constitucional en México” en. *La dinámica del cambio constitucional en México*, Ciudad de México, ed. UNAM. 2018, pág. 353.

<sup>195</sup> *Idem*, pág. 354.

de senadores. La cámara que reciba la iniciativa, para efectos del procedimiento, se le denomina cámara de origen, y a la sucesiva, cámara revisora.

La cámara de origen por conducto de la mesa directiva turna la iniciativa a la comisión competente<sup>196</sup> dentro de la cual se realiza el estudio correspondiente en el que se elabora y se aprueba el dictamen, el cual, una vez aprobado se presenta nuevamente ante el pleno de la cámara de origen.

La cámara de origen da lectura al dictamen aprobado por la comisión correspondiente, en la que se discute, siendo aprobado con el voto de las dos terceras partes de los presentes, generando un proyecto de decreto de la reforma constitucional, este proyecto se remite a la cámara revisora a través de una minuta que contiene el proyecto de reforma constitucional.

La cámara revisora hace lo propio, turna la minuta con el proyecto de reforma constitucional ante la comisión correspondiente quienes hacen el estudio competente, y de igual manera, una vez aprobado, se remite el dictamen a la cámara revisora para su discusión y votación, una vez aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, se remite la minuta con proyecto de decreto de reforma constitucional a los congresos locales de los 31 estados de la república, para su aprobación.

Cada legislatura local deberá aprobar o no la minuta con proyecto de decreto. En este aspecto, la regla de la mayoría para la aprobación del proyecto será determinada por cada constitución local o ley reglamentaria correspondiente<sup>197</sup>, sin embargo, esta regla no puede ser mayor a la de dos tercios

---

<sup>196</sup> MÉXICO: Reglamento para el gobierno interior del congreso general de los estados unidos mexicanos, 2010, artículo 56.

<sup>197</sup> OLMEDA García, Marina del pilar, *op. cit.* pág. 354.

pues de lo contrario se estarían prescribiendo preceptos más rígidos que la Constitución, dificultando la consecución de la reforma<sup>198</sup>.

Las legislaturas locales, una vez realizado los votos, remiten su acuerdo o desacuerdo según sea el caso, a cualesquiera de las cámaras del congreso, quienes para hacer el computo de los votos solo se requiere verificar que el cincuenta más uno de las legislaturas locales haya aprobado la minuta con proyecto de decreto de reforma constitucional, no siendo necesaria la recepción de todos los votos<sup>199</sup> a efecto de que no pueda ser paralizado el proceso de reforma constitucional.

Una vez realizado el computo de los votos por el congreso o en su defecto por la comisión permanente, se hace la declaratoria de reforma constitucional, la cual se remite a la cámara sucesiva, la cual aprobará y remitirá al poder ejecutivo a efecto de su promulgación y publicación.

Como se puede observar, el procedimiento previsto para las reformas constitucionales sigue un desarrollo complejo bajo requisitos muy específicos, que lógicamente deben de observarse para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma Constitución, sin embargo ¿qué ocurre en determinado caso en el que se incumpla con uno de estos requisitos?

Por ejemplo, ¿Qué pasa en el caso de que el quorum para la aprobación de las reformas constitucionales no se lleve a cabo con el número requerido de legisladores?, ¿Qué pasa si se concluye el computo de los votos de las legislaturas locales antes de llegar a la mayoría requerida del cincuenta más uno?, ¿Qué pasa si la declaratoria de aprobación no es constatada por el Congreso o la Comisión Permanente?, ¿Qué pasa en caso de presentarse algunos de estos u otros vicios formales al procedimiento de reforma?, ¿se estaría en presencia de una violación a

---

<sup>198</sup> CARPIZO, *op. cit.* pág. 561.

<sup>199</sup> *Idem*, pág. 562.

la Constitución, en específico al 135 constitucional?, y en caso de ser así, ¿la Suprema Corte de Justicia de la Nación sería competente para revisar la constitucionalidad del procedimiento?, ¿podría declararse inconstitucional un procedimiento de reforma?

En efecto, en caso de vicios al procedimiento, naturalmente debería ser examinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y calificado de inconstitucional derivado de su competencia, lo que lógicamente repercutiría en la autenticidad de la reforma constitucional, cuya consecuencia sería una declaratoria de invalidez general, garantizando así la aplicación del principio de rigidez constitucional, pero, el criterio actual de la Corte, prescinde de este razonamiento, y más aún, prescinde de esta responsabilidad al considerar que no puede calificarse de inconstitucional a la misma Constitución.

Pero, técnicamente no se estaría declarando inconstitucional a la reforma constitucional, simplemente a su proceso de creación, lo que generaría que no estuviéramos hablando de una reforma constitucional como tal, ni mucho menos de la inconstitucionalidad de la Constitución.

La declaración de inconstitucionalidad del procedimiento de reforma constitucional sería producto de un examen formal al procedimiento que lo prescribe, sin embargo, bajo un criterio apegado a la décima época en materia de derechos humanos, el criterio de la Corte hipotéticamente debería de conducir al análisis de la materia misma de la reforma constitucional, dadas las implicaciones descritas en el capítulo I, con la integración del modelo de democracia constitucional en México.

Más allá de la discusión que plantea que la Corte debería o no participar en el análisis del contenido de las reformas constitucionales; el procedimiento de reformas constitucionales que se sigue es claro, y debe de garantizarse para salvaguardar la rigidez y supremacía constitucionales; lo grave del asunto es que la Corte ignora que a través de su criterio dominante actual, una reforma cuyo

procedimiento no cuente con los requisitos establecidos en el 135 constitucional, puede seguir siendo totalmente válida, y abre la puerta a toda clase de transformaciones, modificaciones, adiciones o derogaciones del texto Constitucional, incluyendo aquellas modificaciones que se dan en detrimento de derechos fundamentales y la democracia (dejando en estado de indefensión no solo a los individuos titulares de derechos sino también a las competencias propias de órganos constituidos). Esto propicia el uso de medidas de resistencia contrarias a derecho, el uso de la ley fundamental como instrumento político y el desapego cada vez más evidente entre la sociedad y su Constitución.

### 2.3 Tendencia estadística de las reformas constitucionales en México.

La Constitución de 1917 ha pasado por muchas modificaciones y adiciones a lo largo de más de 100 años de existencia. Con exactitud podemos contar 242 decretos por el que se adicionan<sup>200</sup>, o reforman diversos artículos a la Constitución contadas desde su emisión hasta el último decreto que reforma el primer párrafo del artículo 4 en materia de bienestar, del 08 de mayo del 2020.

Por lo anterior, se presenta de manera sumaria, el recuento cuantitativo general de las reformas constitucionales en México, tomando como referencia el modelo aplicado por Carpizo<sup>201</sup>, dividiéndolas según el sexenio y actualizándolas hasta el año 2020.

<b>Presidente.</b>	<b>Periodo.</b>	<b>Número de decretos por reforma.</b>	<b>Número de reformas.</b>	<b>Reformas a artículos transitorios.</b>
<b>ÁLVARO OBREGÓN SALIDO.</b>	1 de diciembre de 1920 al 30 de noviembre de 1924.	2	8	1
<b>PLUTARCO ELÍAS CALLES CAMPUZANO</b>	1 de diciembre de 1924 al 30 de noviembre de 1928	5	18	0
<b>EMILIO PORTES GIL</b>	1 de diciembre de 1928 al 5 de febrero de 1930	1	2	0
<b>PASCUAL ORTIZ RUBIO</b>	5 de febrero de 1930 al 4 de septiembre de 1932	2	4	0

<sup>200</sup> “Reformas Constitucionales por Decreto en orden cronológico”. (documento web) 2020. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_crono.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm) 08 de mayo de 2020.

<sup>201</sup> CARPIZO, *op. cit.* pág. 571.

<b>ABELARDO L. RODRÍGUEZ</b>	4 de septiembre de 1932 al 30 de noviembre de 1934	9	22	0
<b>LÁZARO CÁRDENAS DEL RÍO</b>	1 de diciembre de 1934 al 30 de noviembre de 1940)	10	15	0
<b>MANUEL ÁVILA CAMACHO</b>	1o. de diciembre de 1940 al 30 de noviembre de 1946	10	18	0
<b>MIGUEL ALEMÁN VALDÉS</b>	1o. de diciembre de 1946 al 30 de noviembre de 1952	13	20	0
<b>ADOLFO RUIZ CORTINES</b>	1o. de diciembre de 1952 al 30 de noviembre de 1958	1	2	0
<b>ADOLFO LÓPEZ MATEOS</b>	1o. de diciembre de 1958 al 30 de noviembre de 1964	8	11	0
<b>GUSTAVO DÍAZ ORDAZ</b>	1o. de diciembre de 1964 al 30 de noviembre de 1970	8	19	0
<b>LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ</b>	1o. de diciembre de 1970 al 30 de noviembre de 1976	15	40	0
<b>JOSÉ LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO</b>	1o. de diciembre de 1976 al 30 de noviembre de 1982	12	34	0

<b>MIGUEL DE LA MADRID HURTADO</b>	1o. de diciembre de 1982 al 30 de noviembre de 1988	21	66	4
<b>CARLOS SALINAS DE GORTARI</b>	1o. de diciembre de 1988 al 30 de noviembre de 1994	15	55	4
<b>ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN.</b>	1o. de diciembre de 1994 al 30 de noviembre del 2000.	18	77	1
<b>VICENTE FOX QUESADA</b>	1° de diciembre de 2000 al 30 de noviembre de 2006	17	31	1
<b>FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA</b>	1° de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012	38	110	2
<b>ENRIQUE PEÑA NIETO</b>	1° de diciembre de 2012 al 30 de noviembre de 2018	28	155	1
<b>ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR</b>	1° de diciembre de 2018 al 30 de septiembre de 2024	9	36	0
<b>Total</b>		<b>242</b>	<b>742</b>	<b>14</b>

Tabla 1

El número de reformas y adiciones de los que ha sido objeto la Constitución, es por sí mismo, un indicador de una realidad política sumamente dinámica y compleja, cuya gráfica demuestra una tendencia creciente en el número de artículos reformados tras cada sexenio.



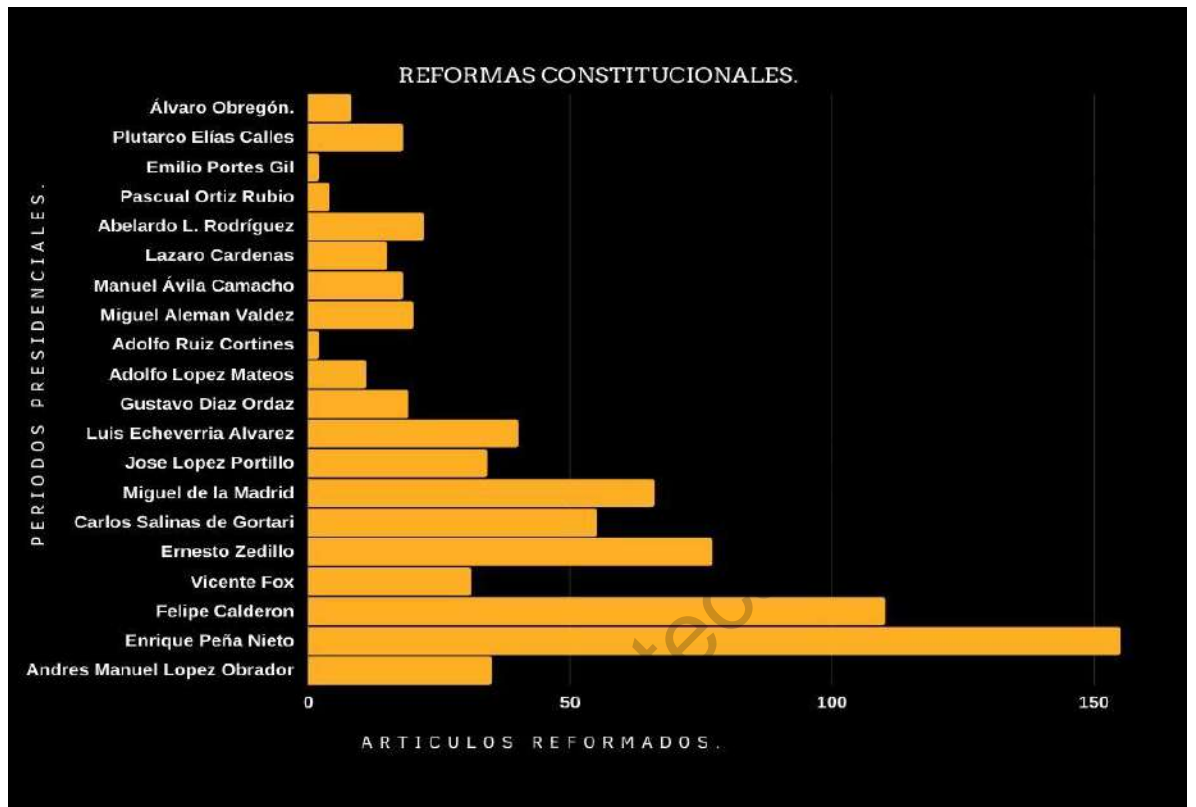


Ilustración 1

Prueba de lo anterior es que se calcula que, en promedio, el número de los artículos de la Constitución reformados aumenta aproximadamente un 80.23% cada sexenio, considerando todos los sexenios desde Álvaro Obregón hasta Enrique Peña Nieto.

A continuación, se presenta una tabla relativa a las variaciones porcentuales del aumento o disminución del número de artículos reformados a la Constitución por periodos presidenciales.

Periodos presidenciales:	Tendencia porcentual de artículos a la Constitución reformados:
De Álvaro Obregón a Plutarco Elías Calles:	Se presenta un incremento de 125% del número de artículos reformados.

De Plutarco Elías Calles a Emilio Portes Gil:	Se presenta un descenso de 88.88% del número de artículos reformados.
De Emilio Portes Gil a Pascual Ortiz Rubio:	Se presenta un incremento de 100% del número de artículos reformados.
De Pascual Ortiz Rubio a Abelardo Rodríguez.	Se presenta un incremento de 450% del número de artículos reformados.
De Abelardo Rodríguez a Lázaro Cárdenas.	Se presenta un descenso de 31.81% del número de artículos reformados.
De Lázaro Cárdenas a Manuel Ávila Camacho.	Se presenta un incremento de 20% de artículos reformados.
De Manuel Ávila Camacho a Miguel Alemán.	Se presenta un descenso de 11.11% del número de artículos reformados.
De Miguel Alemán a Adolfo Ruiz Cortines.	Se presenta un descenso de 90% del número de artículos reformados.
De Adolfo Ruiz Cortines a Adolfo López Mateos.	Se presenta un incremento de 450% del número de artículos reformados.
De Adolfo López Mateos a Gustavo Díaz Ordaz.	Se presenta un incremento de 72% del número de artículos reformados.
De Gustavo Díaz Ordaz a Luis Echeverría.	Se presenta un incremento de 110.52% del número de artículos reformados.
De Luis Echeverría a José López Portillo.	Se presenta un descenso de 15% del número de artículos reformados.

De José López Portillo a Miguel de la Madrid.	Se presenta un incremento de 94.11% del número de artículos reformados.
De Miguel de la Madrid a Carlos Salinas de Gortari.	Se presenta un descenso de 16.6% del número de artículos reformados.
De Carlos Salinas de Gortari a Ernesto Zedillo.	Se presenta un incremento de 40% del número de artículos reformados.
De Ernesto Zedillo a Vicente Fox.	Se presenta un descenso de 59.74% del número de artículos reformados.
De Vicente Fox a Felipe Calderón.	Se presenta un incremento de 254.83% del número de artículos reformados.
De Felipe Calderón a Enrique Peña Nieto.	Se presenta un incremento de 40.90% del número de artículos reformados.
<b>Promedio:</b>	Hay un aumento del 80.23% del número de artículos reformados cada sexenio, lo que prueba una tendencia al alza de los procedimientos de reforma constitucional <sup>202</sup> .

Tabla 2

El elevado número de artículos constitucionales reformados, han contribuido a ensanchar el contenido de la Carta Magna, perpetuando por un lado el carácter reglamentario de varios artículos y por otro prolongando otros más, pues como indica Carpizo, esta tendencia es una cuestión de cultura política, en la cual

---

<sup>202</sup> La información de la presente tabla se elaboró con base en la relación porcentual de cada sexenio en la que se aplica la resta correspondiente para conocer solo el incremento o la disminución, al final se saca el promedio de cada relación porcentual. En la construcción de estos datos no se toma en cuenta el sexenio de López Obrador derivado a que no sería objetivo medir el número de reformas de su sexenio dado que su periodo aún no concluye.

se generan mayores posibilidades de cumplimiento del mandato, por un lado, y aseguramiento de los acuerdos políticos en una cámara pluripartidista, por el otro<sup>203</sup>.

A partir de la siguiente tabla se toma como muestra los 10 artículos más reformados a lo largo de la historia Constitucional, con el objeto de identificar una noción de los acuerdos políticos que más han preocupado de asegurar a los representantes.

<b>Artículo Reformado:</b>	<b>Número de reformas al cual se ha sometido:</b>	<b>Materia:</b>
Artículo 73	82	Facultades del Congreso.
Artículo 123	27	Trabajo y previsión social.
Artículo 27	20	Tierra y Propiedades.
Artículo 89	19	Facultades exclusivas del Presidente.
Artículo 74	17	Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.
Artículo 107	17	Juicio de Amparo.
Artículo 76	16	Facultades exclusivas del Senado.
Artículo 115	16	Estados de la Federación.
Artículo 4	15	Familia, Ambiente, Salud, Vivienda, entre otras.

<sup>203</sup> *Idem.* pág. 576.

Artículo 79	15	Respecto a la Auditoría Superior de la Federación <sup>204</sup> .
-------------	----	--

Tabla 3

En este orden de ideas la extensión de la Constitución actual, en relación a su publicación original, ha tenido un aumento considerable en su texto, cuestión que contribuye a resaltar el dinamismo político, y la flexibilidad real de la Constitución; esto último se puede verificar en la siguiente tabla<sup>205</sup>:

RUBRO.	CONSTITUCIÓN ORIGINAL.	CONSTITUCIÓN ACTUAL.	INCREMENTO.
<b>Palabras</b>	21381.	73677 (sin incluir artículos transitorios).	244.59%
<b>Párrafos</b>	577.	2402.	316.29%
<b>Líneas</b>	2105.	7881.	274.39%

Tabla 4

Como ha podido observarse de todo este análisis cuantitativo, el incremento en el número de artículos reformados es concluyente, la tendencia va al alza y sin embargo ¿qué ocurre con el balance?, ¿han sido todas las reformas negativas, positivas o con presencia de matices?, ¿es posible su clasificación y posterior medición con el objeto de construir una tendencia?

Clasificar el contenido de cada una de las reformas constitucionales en México para determinar su idoneidad, beneficio, o en dado caso su deficiencia, es

<sup>204</sup> Información derivada de la revisión de los artículos más reformados tomando en cuenta todos los periodos presidenciales.

<sup>205</sup> Esta tabla se realizó desde un contador electrónico de palabras, y la relación es calculada en porcentaje restando la diferencia.

relativo, en cuanto al artículo, contexto histórico, al objeto a estudiar y otras variables.

Para la presente investigación su desarrollo en general excede la delimitación dada, sin embargo, bien se admite que no todas las reformas han sido negativas, ni todas han sido positivas, sino que simplemente responden a un contexto determinado tanto político, jurídico y cultural<sup>206</sup>.

Aunado a lo anterior, buena parte de las reformas constitucionales tenían como objetivo la modificación gramatical o aclaratoria de preceptos en la Constitución, en cierto modo irrelevantes e innecesarias<sup>207</sup>.

No obstante, la actual proliferación y abundancia de reformas constitucionales tiene gran relación con el actual procedimiento reformativo, pues su ausencia de límites sustanciales, aparte de propiciar un excesivo número de modificaciones, que por su variedad genera todas las condiciones de posibilidad de ser negativa e incoherente con el resto de la Constitución, transforma a la ley fundamental en un código inestable<sup>208</sup>.

---

<sup>206</sup> VALDÉZ, Diego et. al. “las funciones de la reforma constitucional”, en. *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, D.F., México, ed. UNAM, 2007, pág. 811.

<sup>207</sup> CARPIZO, *op. cit.* pág. 584.

<sup>208</sup> TENA, *op. cit.* pág. 61.

## 2.4 Interpretación respecto del control constitucional de las reformas constitucionales.

Dentro del orden constitucional mexicano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación constituye el máximo órgano con la facultad exclusiva de decidir de forma terminal respecto de la interpretación de la norma suprema, hecho que como se ha observado, también la convierte en el máximo tribunal de constitucionalidad del país al que se le encomienda la custodia de los principios reconocidos en la Constitución.

Esta función se transforma a partir de la concepción jurídica actual de la Constitución circunscrita al paradigma de los derechos humanos, prescritos en el artículo primero de la Constitución mexicana, el cual establece su sometimiento al respeto, protección y garantía de los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Para Ferrajoli, esta incorporación de los derechos humanos a la Constitución asignan una función de garantía jurisdiccional frente a las violaciones de cualquier nivel de la legalidad por parte de los poderes públicos<sup>209</sup> y consiste en sancionar o declarar la nulidad de un acto cuando exista la constatación de ser un acto ilícito o no válido susceptible de violar derechos subjetivos, es decir derechos humanos.

Esta garantía opera como remedio previsto para la reparación ante posibles inobservancias o incumplimientos de las prestaciones u obligaciones derivadas de los derechos humanos, sin embargo su capacidad de vincular a los poderes supremos depende del fundamento rígido y positivo de las normas constitucionales<sup>210</sup>.

---

<sup>209</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 8ª edición, Madrid, España, ed. TROTTA, 2014, pág. 26.

<sup>210</sup> FERRAJOLI. *Democracia y garantismo*, op. cit. págs. 64 y 65.

Sin este presupuesto de rigidez, la garantía de los derechos fundamentales queda confinada a la política legislativa, que puede reducirlos o suprimirlos legítimamente<sup>211</sup> a través de un procedimiento; en otras palabras, el contenido de lo que sea decidido por dicha política legislativa es, en este caso, irrelevante si opera de conformidad con el procedimiento.

De acuerdo con estos planteamientos, el reconocimiento de los derechos humanos en México implica entonces la garantía de su permanencia a través de la rigidez constitucional, lo que faculta a los tribunales constitucionales al control de las leyes generales de conformidad con la Constitución, como al control de la producción reformativa constitucional sometida a la coherencia con los principios y derechos fundamentales derivados de la misma.

Pero como ha sido revisado en los apartados anteriores, los actos emanados de los procedimientos de reforma constitucional en México carecen en primer lugar, de límites expresos, es decir, esta función es susceptible de violar, disminuir, restringir o modificar en cualquier sentido los derechos fundamentales reconocidos.

En segundo lugar, ante esta ausencia de límites expresos, cabe sumar la ausencia de garantías jurisdiccionales, declarada por la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, contradiciendo con estos criterios el actual paradigma de derechos humanos y generando la sujeción de la Constitución a la omnipotencia de la política legislativa mayoritaria, donde los pactos y requisitos esenciales que hacen posible la convivencia democrática, carezcan de solidez y se sujeten al antojo y conveniencia de la tendencia política dominante.

Es por estas razones que este apartado se concentre en dejar de manifiesto la ineptitud de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la revisión de la doctrina jurisprudencial que ha realizado, donde se hace patente en la evolución

---

<sup>211</sup> *Idem*, pág. 65.



de sus criterios, la actual ausencia de garantías jurisdiccionales en los procedimientos de reforma constitucional.

Derivado de este recorrido analítico, también se busca demostrar que dichos criterios no han sido actualizados a la luz de las reformas en materia de derechos humanos que por sí misma debería de representar una garantía que limite al procedimiento de reforma constitucional, por lo cual el presente estudio se enfocara en los criterios de la novena y décima época.

La doctrina jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha ido variando y evolucionando, respecto de la procedencia de los mecanismos de control constitucional en relación a las impugnaciones en contra de los procedimientos de reforma constitucionales.

El amparo en revisión 1334/98, del 9 de septiembre de 1999, promovido por Manuel Camacho Solís, funda el primer criterio jurisdiccional de la novena época en materia de procedimientos reformativos de la Constitución. Solís señala como acto reclamado el procedimiento de reforma constitucional, comenzado tras la presentación de la iniciativa de reforma constitucional del 26 de Julio de 1996 y concluido, mediante la emisión del decreto del 21 de agosto de 1996, por virtud del cual se promulga y publica la reforma.

La suprema corte resuelve e integra tesis aislada en donde se determina que, por un lado, el procedimiento de reformas puede impugnarse a través del juicio de amparo, limitándose a la revisión de la forma y procedimientos que se siguen para la reforma constitucional y reservándose del análisis del contenido.

*“REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. EL INTERÉS JURÍDICO DERIVA DE LA AFECTACIÓN QUE PRODUCE, EN LA ESFERA DE DERECHOS DEL QUEJOSO, EL CONTENIDO DE LOS PRECEPTOS MODIFICADOS.*

*El Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha determinado que cuando se impugna el proceso de reforma constitucional no es la Carta Magna, sino los actos que integran el procedimiento*

legislativo que culmina con su reforma, lo que se pone en tela de juicio, por lo que pueden ser considerados como autoridades responsables quienes intervienen en dicho proceso, por emanar éste de un órgano constituido, debiendo ajustar su actuar a las formas o esencias consagradas en los ordenamientos correspondientes, conducta que puede ser controvertida mediante el juicio de amparo, por violación al principio de legalidad. Asimismo, estableció que la circunstancia de que aun cuando el proceso de reforma hubiese sido elevado a la categoría de norma suprema, tal situación no podría desconocer la eficacia protectora del juicio de amparo como medio de control constitucional, puesto que de ser así no habría forma de remediar el posible incumplimiento de las formalidades consagradas en el artículo 135 de la Carta Magna ni, por ende, podría restablecerse a los agraviados en los derechos que estiman violados, con lo que se autorizaría la transgresión a derechos fundamentales sin oportunidad defensiva. En consecuencia, si bien es cierto que el contenido del dispositivo constitucional resulta inimpugnable a través de la demanda de garantías, siendo sólo atacable el proceso de reforma correspondiente, y el interés jurídico se identifica como la tutela que se regula bajo determinados preceptos legales, la cual autoriza al quejoso el ejercicio de los medios para lograr su defensa, así como la reparación del perjuicio que le irroga su desconocimiento o violación, debe concluirse que el interés jurídico para promover el juicio contra el proceso de reforma relativo debe derivar directamente de los efectos que produce la vigencia del nuevo precepto constitucional, pues son éstos los que producen un menoscabo en la esfera jurídica del gobernado”<sup>212</sup>.

Por otro lado, establece que para la procedencia del juicio de amparo han de establecerse como actos reclamados, aparte de la transgresión de índole política, la violación a garantías individuales.

*“REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PROCEDE POR VIOLACIÓN A DERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON GARANTÍAS INDIVIDUALES.*

*La interpretación del contenido del artículo 73, fracción VII, en relación con jurisprudencias sustentadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lleva a determinar que, por regla general, el juicio de amparo en que se pretendan deducir derechos de*

---

<sup>212</sup> Tesis LXII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, pág. 11.

*naturaleza política es improcedente, siendo excepción a lo anterior la circunstancia de que el acto reclamado, además de tener una connotación de índole política, también entrañe la violación de derechos subjetivos públicos consagrados en la propia Carta Magna. Por tanto, tratándose de ordenamientos de carácter general con contenido político-electoral, incluidos los procesos de reforma a la Constitución, para la procedencia del amparo se requiere necesariamente que la litis verse sobre violación a garantías individuales, y no solamente respecto de transgresión a derechos políticos, los cuales no son reparables mediante el juicio de garantías”<sup>213</sup>.*

Estos criterios representaban una apertura de la corte para limitar al órgano reformador al menos en un sentido formal, asegurando el procedimiento previsto en el 135 constitucional, y también permitía la protección a la esfera jurídica del particular al vincular como acto reclamado la violación política con las garantías individuales.

No obstante, el criterio contenido en estas tesis fue superado por la jurisprudencia P./J. 39/2002 del pleno de la suprema corte derivada de la resolución de la controversia constitucional 82/2001 el 6 de septiembre del 2002, promovida por el ayuntamiento de San Pedro Quiatoni.

El municipio impugnó la validez de todos los actos que componen el proceso legislativo de reforma constitucional desde las iniciativas de reforma constitucional del 14 de marzo de 1998 y del 5 de diciembre del 2000 hasta su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto del 2001, relativas a derechos y cultura indígenas.

Si bien lo que se impugnaba era el proceso de reformas constitucionales, los vicios que le atribuía el quejoso se dan durante la sustanciación del mismo, por lo que la Suprema Corte determina que, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución, no puede separarse de la emisión de las propias normas

---

<sup>213</sup> Tesis P.LXIII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, pág.13.

constitucionales que deriven de él, es decir, la forma y materia de las reformas constitucionales conforman una unidad indisoluble.

También dice que la controversia constitucional mediante la que se llevó la impugnación resultaba improcedente, pues el órgano reformador no es una autoridad incluida en el 105 constitucional, y no se puede señalar a los órganos parciales que la conforman como el congreso o las legislaturas locales, pues en sí, el órgano reformador, constituye un órgano aparte.

Este Órgano, continua, no puede ser limitado o controlado por un órgano externo, ya que ejerce su propia garantía a través de su conformación y función; a partir de este último criterio, se deja claro que no solamente no puede ser impugnado el procedimiento de reforma constitucional mediante controversia constitucional, sino por cualquier otro mecanismo de control jurisdiccional constitucional, como el amparo o la acción de inconstitucionalidad, tal como lo establece la jurisprudencia P./J. 39/2002:

*“PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL.*

*De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las Legislaturas Estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las Legislaturas Locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales, no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de Órgano Reformador de la Constitución, realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía”<sup>214</sup>.*

---

<sup>214</sup> Tesis P./J.39/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, septiembre de 2002, P.1136.

Si bien la jurisprudencia alude a que el órgano reformador efectúa por sí misma su propia garantía a partir de su conformación y sus funciones, comete una falacia de petición de principio al considerar que las funciones del poder reformador, están ausentes de vicios por el simple hecho de estar delimitadas.

Este criterio fue controversial, pues de acuerdo con los votos minoritarios de los ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza, la aludida sentencia carece de rigor jurídico, pues determinan que la Suprema Corte no sólo es competente para hacer el examen de validez de los procedimientos de reforma constitucional, sino que está obligada a ello.

Lo que lleva a cuestionar a los mencionados ministros del voto minoritario si, ¿se puede hacer todo tipo de reforma?, y, en dado caso que se vulnere alguna o todas las reglas establecidas, ¿la reforma sería auténtica y debería considerarse que se está ante una norma constitucional?

De no ser así, ¿existe alguna vía jurisdiccional para que se haga el examen de esa situación, sí, alguna persona o institución consideran que se violentó el orden constitucional al pretender dar carácter de norma suprema a una emanada de un procedimiento viciado, precisamente, por apartarse de la Constitución?, ¿qué efecto tendría?

A pesar de estas consideraciones, la doctrina jurisprudencial P./J. 39/2002 subsiste como criterio orientador. La improcedencia extendida a los demás mecanismos de control constitucional como el amparo o la acción de inconstitucionalidad queda confirmada a partir de la acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007, promovidos por los partidos políticos “Convergencia” y “Nueva Alianza” el trece de diciembre de 2007.

En esta acción de inconstitucionalidad, la Suprema Corte reitera su falta de competencia para conocer de los asuntos relacionados con los procedimientos de reforma constitucional:

*“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. AL NO SER LA VÍA PARA IMPUGNAR REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO TIENE COMPETENCIA PARA CONOCER DE ELLA.*

*A través de la acción de inconstitucionalidad sólo puede plantearse la no conformidad de "normas generales" en sentido estricto, esto es, de leyes federales o locales y tratados internacionales, mas no de cualquier otro tipo de normas generales, como podrían ser los reglamentos u otra normatividad que pudiera revestir las características de generalidad y abstracción, pues fue el propio Órgano Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el que limitó la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad a las leyes, o bien, a los tratados internacionales y, de ahí, la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su conocimiento, por lo que como parte también de un poder constituido, el Poder Judicial de la Federación únicamente puede actuar dentro de los límites y en los supuestos que el texto constitucional lo establezca, sin que pueda llegar al extremo de ampliar su ámbito competencial o el objeto de un medio de control constitucional, so pretexto de salvaguardar la supremacía de la Constitución. Así, es improcedente que el Alto Tribunal se avoque al conocimiento de una acción de inconstitucionalidad que conforme al texto constitucional no se estatuyó para impugnar reformas constitucionales, y a partir de ahí otorgue legitimación a entes que no cuentan con ella para ejercer dicha vía en su contra, lo que conllevaría, asimismo, una problemática mayor en cuanto a su sustanciación, pues el artículo 105, fracción II, constitucional, enuncia los entes legitimados para promoverla a partir del ámbito de aplicación de la norma general impugnada y, en otros supuestos, atendiendo a su ámbito material. En consecuencia, en relación con una acción de inconstitucionalidad promovida en esos términos, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el propio artículo 105, fracción II, constitucional, así como con los diversos 59 y 65 de la Ley Reglamentaria, toda vez que no es la vía para impugnar una reforma constitucional”<sup>215</sup>.*

A pesar del fallo, los argumentos esgrimidos por los ministros Juan Ramón Cossío Díaz, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel

---

<sup>215</sup> Tesis P.VIII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, P.1097.

cuestionaban dicha sentencia orientada por el anterior criterio jurisprudencial del 2002; nuevamente se recurre a la posibilidad de que la Suprema Corte fuera competente en los asuntos relacionados a los procedimientos de reforma constitucional.

En primer término, se cuestiona la idea de la —unidad indisoluble de los procedimientos de reforma— bajo la que se justifica que el procedimiento de reforma no puede separarse de su producto, es decir de la materia; en este sentido, Anguiano expresa que si bien no comparte la idea de realizar un control material, si es necesario verificar que las aprobaciones de reforma hayan sido conforme al procedimiento establecido en la Constitución, o sea, al 135 constitucional<sup>216</sup>.

Cossío por su parte expresa que la competencia de la Corte para revisar —normas generales— debe ser interpretado no en un sentido legalista, sino en un sentido amplio, dentro del cual puede existir sin problemas el análisis de los procedimientos de reforma constitucional; este argumento es importante pues critica los anteriores fallos donde se declara la improcedencia de los mecanismos de control constitucional porque simplemente no se mencionaban de manera expresa su procedencia<sup>217</sup>.

Por otro lado, Góngora Pimentel, critica el apriorismo que alude a que el órgano reformador efectúa por si misma su propia garantía a partir de su conformación y sus funciones; Góngora establece que la presencia de los vicios es posible en dicho nivel y por lo mismo se requiere de la certeza de que las modificaciones hechas a la Constitución, se realicen conforme a la Constitución<sup>218</sup>.

---

<sup>216</sup> VÁZQUEZ Gómez, Bisogno, Francisco. “La suprema corte y el poder constituyente constituido. Hacia la defensa del núcleo intangible de la Constitución” en. *CUESTIONES CONSTITUCIONALES. REVISTA MEXICANA DE DERECHO CONSTITUCIONAL*, núm. 22, enero – junio de 2010, pág. 295.

<sup>217</sup> *Idem*, pág. 296.

<sup>218</sup> *Ibidem*.

Sin embargo, su planteamiento no acaba ahí, ya que, para Góngora, también es posible el control material de las reformas a la Constitución, pues empezaba a contemplar los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte dentro de los cuales se han dispuesto diversas obligaciones que pueden configurar una limitante al poder constituyente permanente, como por ejemplo las establecidas en la Convención Americana de Derechos Humanos respecto de no volver a restablecer la pena de muerte<sup>219</sup>.

Las consideraciones de esta minoría disidente tienen eco en los futuros criterios de la Suprema Corte, como en la tesis aislada P.LXXV/2009 derivada del amparo en revisión 186/2008 promovida por el “Centro Empresarial de Jalisco, Sindicato Patronal”, el 21 de diciembre de 2007, en contra del decreto que reforma diversos artículos de la Constitución en materia electoral; en el que se considera que no puede ser declarada la improcedencia del juicio de amparo en estas cuestiones.

*“PROCEDIMIENTO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. NO ES MANIFIESTA NI INDUDABLE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA.*

*Cuando el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales actúan en su carácter de Poder Reformador de la Constitución, deben respetar las normas del procedimiento de reforma contenidas en el artículo 135 constitucional, lo cual implica que es jurídicamente posible que dicho poder emita alguna reforma con desapego a tal procedimiento. Cuando esto sucede y algún particular promueve juicio de amparo contra dicho acto, los Jueces de Distrito no pueden, sin más, considerar que en esos casos se actualiza de manera manifiesta e indudable la improcedencia del juicio, ya que de la mera remisión de la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, a los artículos 103 constitucional y 1o., fracción I, de la propia Ley de Amparo, no puede obtenerse un enunciado normativo que contenga la improcedencia del amparo contra una reforma constitucional. Lo anterior*

---

<sup>219</sup> *Idem*, pág. 298.



*lleva a concluir que ese fundamento no es válido para desechar de plano la demanda relativa contra un procedimiento de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*<sup>220</sup>.

En efecto, esta tesis aislada contradice la jurisprudencia del 2002 pues considera los procedimientos de reforma constitucional como susceptibles de control constitucional.

Esto último a partir del estudio del carácter constituido del poder reformador, pues al establecerse sus límites en el artículo 135 constitucional, no puede identificarse con un poder soberano o constituyente, sin importar el carácter extraordinario de su competencia, pues, de violarse tan solo estos procedimientos previstos, deja de respetarse el principio de supremacía constitucional, y carece de coherencia el orden democrático constitucional.

*“PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN. EL PROCEDIMIENTO REFORMATARIO RELATIVO EMANADO DE ESTE ÓRGANO CON FACULTADES LIMITADAS, ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL CONSTITUCIONAL.*

*No puede identificarse al Poder Reformador de la Constitución con el Poder Constituyente, debido a que la propia Norma Fundamental establece ciertos límites al primero, los cuales deben cumplirse para respetar el principio jurídico de supremacía constitucional, pues de lo contrario se daría prevalencia únicamente al principio político de soberanía popular -los mencionados principios deben coexistir siempre que se asocien adecuadamente con los momentos históricos y con el tipo de ejercicio que se trate-. El Poder Constituyente, soberano, ilimitado, no puede quedar encerrado dentro del ordenamiento constitucional. La historia ha demostrado que todos los intentos de organización jurídica del Poder Constituyente, en el mejor de los casos, han servido sólo para privar al pueblo de sus facultades soberanas, a favor de otras instancias u otros órganos estatales. Se considera que ese poder ilimitado se ejerce, de acuerdo con su propia naturaleza, como fuerza externa al sistema, por lo que siempre y en todo momento podrá reformar a la Constitución existente o establecer una nueva, pero su actuación no podrá explicarse en términos jurídicos, sino por las vías de hecho, esto es, mediante un proceso revolucionario. En cambio, ningún poder constituido*

---

<sup>220</sup> Tesis LXXVI/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, P.15.

*puede extraerse de la órbita en que la Constitución sitúa su esfera de competencias; por ello es que resulta inaceptable la pretensión de convertir al Poder Constituyente en el Poder Reformador - ordenado y regulado en la Constitución- como la aspiración contraria de hacer del Poder de Revisión un auténtico y soberano Poder Constituyente. El Poder Reformador es un órgano regulado y ordenado en el texto constitucional, pues es en él donde se basa su competencia. Aun cuando se acepte que la competencia para reformar la Constitución no es una competencia normal, sino una facultad extraordinaria o, si se quiere, una "competencia de competencias", ello no implica que se identifique, sin más, la facultad extraordinaria con el Poder Soberano. Claramente se trata de conceptos que no son idénticos, pues el Poder de Revisión nunca podrá tener otro fundamento que no sea la propia Constitución; de manera contraria, el Poder Constituyente, como poder soberano, es previo e independiente del ordenamiento. En consecuencia, es claro que solamente considerando al Poder Reformador como un poder constituido y limitado, la estructura de la organización constitucional democrática mantiene su coherencia y cobra sentido el principio jurídico de supremacía constitucional, ya que así ningún poder organizado y regulado por la Constitución puede ubicarse encima de ella. Sólo de este modo puede hablarse propiamente de una capacidad de la norma fundamental para controlar sus propios procesos de transformación. Con ello, la Constitución se presenta como auténtica lex superior y la reforma constitucional puede interpretarse como una verdadera operación jurídica. De todo lo anterior se concluye que si el Poder Reformador es un órgano complejo limitado y sujeto necesariamente a las normas de competencia establecidas en el texto constitucional, entonces es jurídica y constitucionalmente posible admitir que un Estado Constitucional debe prever medios de control sobre aquellos actos reformativos que se aparten de las reglas constitucionales. Es decir, derivado de una interpretación del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cabe la posibilidad de ejercer medios de control constitucional contra la eventual actuación violatoria de las normas del procedimiento reformativo”<sup>221</sup>.*

Pese a este avance en favor de la procedencia de los mecanismos de control constitucional frente a los procedimientos de reforma constitucional, siguen subsistentes los argumentos de la jurisprudencia del 2002, reconocida gracias al

---

<sup>221</sup> Tesis P.LXXV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, P.14.

voto particular del ministro Franco González Salas, quien insiste en que el órgano reformador encuentra su autolimitación en su ámbito específico de facultades<sup>222</sup>.

También establece que el juicio de amparo no puede ser procedente en estos casos ya que su naturaleza es la de proteger a los individuos en el goce de sus derechos contra los actos de autoridad y leyes ordinarias, y no, contra la actuación del poder constituyente; aunado a ello, dice que la procedencia del juicio de amparo rompe con la unidad constitucional, derivado del principio de la relatividad de las sentencias, pues de ser declarado nulo un acto de reforma, sus efectos son aplicados al caso en particular, por lo que algunas disposiciones constitucionales serían aplicables solo a unos gobernados y a otros no<sup>223</sup>.

Como puede observarse de la muestra, los argumentos respecto del control constitucional en las reformas constitucionales han sido variados en los estudios del pleno de la Suprema Corte, sin embargo, la anterior tesis quedaría insubsistente a partir de la publicación del Diario Oficial de la Federación en la cual se emite en el 2013 la nueva Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>224</sup>.

En ella se determina en su artículo 61 la causal de improcedencia del juicio de amparo frente a las adiciones y reformas de la Constitución, determinando muy tajantemente un tema que no quedaba resuelto desde 1999, confirmado por el último criterio respecto de este tema el cual no esgrimió la Suprema Corte sino el décimo octavo tribunal colegiado en materia administrativa del primer circuito en el que establece:

---

<sup>222</sup> FERRER Mac-Gregor, Eduardo et. al. "Procedencia del juicio de amparo contra el proceso de reforma constitucional. ¿Puede ser inconstitucional la Constitución?" en. *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia, tomo II*. D.F., México, ed. UNAM. 2011, pág. 90.

<sup>223</sup> *Idem*, pág. 91.

<sup>224</sup> MÉXICO: Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2013, artículo 61.

*“ADICIONES O REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA. El juicio de amparo es uno de los mecanismos a través de los cuales se hace efectiva la supremacía constitucional, la cual hace de la Ley Fundamental el referente de validez de la producción normativa que se somete a juicio; de ahí que, por ser auto referente, la Carta Magna no puede ser juzgada a la luz de ella misma. Luego, al ser la Constitución Federal la piedra angular del resto del sistema jurídico, rige en únicos e iguales términos para todos; y es justo en este punto donde se erige como el gran obstáculo que impide su análisis a través del juicio de amparo, ya que, en caso de dictarse una sentencia estimatoria, se producirían resultados inadmisibles dentro del sistema jurídico, pues no podría existir una Constitución para los quejosos amparados y otra para los demás gobernados. Por tanto, la improcedencia del juicio en contra de adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye una limitación natural impuesta por el diseño constitucional del propio juicio, cuya ingeniería lo repele, en virtud de que lo único que no puede ser inconstitucional es la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aceptar la procedencia del juicio contra reformas constitucionales, sea en lo atinente a aspectos de procedimiento legislativo o de contenido normativo, trastocaría elementos centrales del sistema de división de poderes y trastornaría, a la vez, el del propio juicio constitucional”.*

El lento avance en la doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte comenzaba a acercarse a un posible control de las reformas constitucionales; sin embargo, dichos análisis no han sido actualizados a la luz de las nuevas transformaciones constitucionales, y han quedado estancadas en las prescripciones positivas de la nueva ley de amparo.

Pese a ello, aún quedan por superar los viejos criterios que restringen esta materia a otros mecanismos de control constitucional como la controversia constitucional o la acción de inconstitucionalidad, derivado de un estudio adecuado a la décima época a la luz de los derechos humanos, de esa esfera de lo indecible.

Como se ha reiterado a lo largo de la presente investigación, la defensa de esta esfera de lo indecible requiere de las garantías procesales que restrinjan las modificaciones tendientes a disminuirlas, eliminarlas, reprimirlas o vulnerarlas; solo así, el nuevo paradigma en materia de derechos humanos adquiere sentido y

conforma un límite a través del cual debe someterse la validez de las reformas constitucionales en un Estado democrático.

La defensa de esta esfera de lo indecible se traduce en la defensa de la democracia, sin ella, las consecuencias posibles pueden ser catastróficas como en el caso de la caída de la Constitución de Weimar por el nacionalsocialismo, que por demás resulta interesante observar que una vez finalizada la Guerra, la nueva Constitución de Alemania emitida denominada como la Ley Fundamental Alemana<sup>225</sup> menciona dentro de su artículo 79:

(...) No está permitida ninguna modificación de la presente Ley Fundamental que afecte la organización de la Federación en Länder, o el principio de la participación de los Länder en la legislación, o los principios enunciados en los artículos 1 y 20.

Dichos principios enunciados, conforman efectivamente un límite al poder reformador alemán, cuya prescripción a influenciado diversas doctrinas internacionales en materia de control constitucional de las reformas.

Ahora, la ausencia de control constitucional en los procedimientos de reforma constitucional en México, no solo puede llegar a afectar los principios democráticos de un Estado democrático constitucional, sino que la afectación puede recaer en la esfera de derechos de cualquier persona, como se reconoce desde el primer criterio jurisprudencial de la Suprema Corte, violando las garantías de protección judicial suscritas no solo dentro de la Constitución sino también dentro de tratados internacionales como la Convención Interamericana de Derechos Humanos, en donde se establece:

*“Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos*

---

<sup>225</sup> ALEMANIA: Ley fundamental de la República Federal de Alemania, 2019, Artículo 79.

*fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales*”<sup>226</sup>.

En conclusión, este problema, constituye una fuerte tensión en la aplicación del modelo de democracia constitucional en México, en la que, hay un sometimiento de facto del tribunal constitucional ante los órganos encargados de reformar la Constitución, en la limitación del poder público, derivado de la restricción de ejercer un control de constitucionalidad en las reformas constitucionales, lo que trae como resultado, las condiciones de posibilidad, para que pueda modificarse cualquier precepto constitucional, dejando en el plano de la incertidumbre la garantía de los derechos fundamentales.

---

<sup>226</sup> CONVENCIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: 2020, artículo 25.

### **CAPITULO TERCERO: JUSTICIABILIDAD DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES.**

En el presente capítulo se establece un análisis técnico de la potencial efectividad o ineffectividad de los medios de control constitucional disponibles a favor de reclamar la invalidez formal y/o material de las reformas constitucionales en México.

Esto último, se da con el objetivo de desarrollar una propuesta argumentativa alternativa en contra de los criterios dominantes de la Suprema Corte, en la que se exponga una posible vía de acción para la revisión de las reformas constitucionales a través del ejercicio del control constitucional.

Para el subsiguiente desarrollo se identifican como mecanismos de control constitucional al juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, cuyo análisis tomara en cuenta tres puntos; el primero de ellos se enfoca en las posibilidades de procedencia de los determinados mecanismos de control constitucional contra una reforma constitucional, considerando la naturaleza del mecanismo y la cosa impugnada.

En el segundo punto se revisan las condiciones procesales bajo las cuales sería posible el análisis del caso en concreto. Cabe agregar que, en el desarrollo de estos dos puntos, no solo se procura el apego a las disposiciones legales y la interpretación judicial existente, sino que también se busca sustentarlas de conformidad con el modelo teórico de la democracia constitucional, a efecto de construir una contraposición fundada a la última jurisprudencia obligatoria en materia de impugnaciones al proceso de reforma constitucional.

Asimismo, el tercer punto se enfocará en determinar las condiciones que deben recaer en una sentencia favorable en los supuestos en que sea posible deducir a la reforma constitucional como susceptible de control y pueda ser determinada su invalidez formal y/o material.

### 3.1 Consideraciones preliminares.

Recapitulando lo visto en la presente investigación, se ha hecho hincapié en la importancia del control constitucional como un elemento indispensable del modelo de democracia constitucional; en este modelo, dicho elemento se configura en última instancia como un parámetro que limita el alcance de las decisiones democráticas, a efecto de que estas decisiones no transgredan sus propias condiciones de existencia.

La anterior afirmación toma como referencia a la antigua Constitución de Weimar en razón de que su deficiente sistema de control constitucional tolero decisiones legitimadas de manera democrática con graves consecuencias en la historia, como el auge fascista y la persecución judía en Alemania. Estos hechos sirvieron de lección internacional para el perfeccionamiento de la protección de los derechos fundamentales en un contexto democrático.

Dichas lecciones de posguerra generan un nuevo paradigma en materia de constitucionalismo y derechos humanos, cambiando la forma en la que se comprendía el derecho, la democracia y la ciencia jurídica en particular<sup>227</sup>; paradigma, que termina extendiéndose a través de tratados internacionales a países como México donde poco a poco van integrándose estas transformaciones dentro de los distintos ámbitos del poder.

A partir de este avance generado en la implementación de un modelo de democracia constitucional en México, surgen otros tipos de conflictos debido al choque de principios existente entre los órganos democráticos, como el ejecutivo o las legislaturas; y los órganos jurisdiccionales, como la Suprema Corte, pues aún queda latente la cuestión de ¿quién tiene la última palabra respecto de los derechos?

---

<sup>227</sup> FERRAJOLI, *op. cit. loc. cit.*



Dentro del control constitucional de leyes infraconstitucionales sería simple concebir la cuestión pues la disputa parte de una añeja tradición en el imaginario colectivo jurídico y hasta el día de hoy, existe una multiplicidad de posibles soluciones que siguen oponiéndose unas con otras; pero, esta cuestión se vuelve aún más complicada si se observa en un plano jerárquicamente superior dentro de la producción normativa, es decir, dentro de los —procedimientos de reforma constitucional— cuyos efectos, al menos en México, son susceptibles de transformar indiscriminadamente principios y derechos fundamentales en ausencia de un límite establecido.

Esta ausencia de límites al poder de reforma constituye un problema constante y potencial para los principios democráticos que conforman el Estado mexicano, y, establece todo un reto para el actual constitucionalismo basado en la protección de los derechos fundamentales.

El problema es que la función reformativa justifica su discrecionalidad basándose en un alto grado de representatividad para la conformación de su procedimiento de reforma; sin embargo, ya se ha replanteado en el plano institucional, a través de la Suprema Corte, la posibilidad de controlar ese poder ejerciendo el control constitucional de sus actos.

A partir de esta breve revisión preliminar, es posible dimensionar la problemática y la necesidad de controlar al órgano encargado de reformar la Constitución. Los subsiguientes párrafos buscan responder la cuestión de: ¿Es posible que el control judicial constitucional sea la vía adecuada para limitar los procedimientos de reforma en México?, ¿cuáles son los requisitos que deben de cumplir?, ¿cuál sería el mecanismo de control más idóneo en México para revisar la validez de una reforma constitucional?, ¿Qué obstáculos enfrenta dicho mecanismo?

### 3.2 Juicio de amparo.

La impugnación de una reforma constitucional a través de este mecanismo de control judicial se enfrenta a varios obstáculos entre los que se han podido destacar: El predominio de criterios orientadores jurisprudenciales tendientes a restringirla en estos casos, y la causal de improcedencia descrita en el artículo 61 fracción I de la nueva ley de amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107<sup>228</sup>. Sin embargo, todavía hay otros elementos específicos dentro del juicio de amparo que complican su efectividad en este caso concreto.

En primer lugar, dentro de los objetivos del juicio de amparo se establece la resolución de las controversias que se susciten por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen derechos humanos, vulneren la soberanía de los estados o que invadan competencias de la autoridad federal.<sup>229</sup>

En este sentido, cabría cuestionarse, en un principio, si las reformas constitucionales pueden calificar como —normas generales— o si los actos perpetrados por el órgano que les da origen pueden ser calificados como —actos de autoridad—.

A propósito, de las normas generales, la propia ley de amparo enuncia cuales son en el artículo 107 fracción primera:

*“(...) Para los efectos de esta Ley, se entiende por normas generales, entre otras, las siguientes:*

---

<sup>228</sup> El juicio de amparo es improcedente (...) contra adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. MÉXICO: Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020, artículo 61.

<sup>229</sup> MÉXICO: Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020, artículo 1.

a) *Los tratados internacionales aprobados en los términos previstos en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; salvo aquellas disposiciones en que tales tratados reconozcan derechos humanos;*

b) *Las leyes federales;*

c) *Las constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;*

d) *Las leyes de los Estados y del Distrito Federal;*

e) *Los reglamentos federales;*

f) *Los reglamentos locales; y*

g) *Los decretos, acuerdos y todo tipo de resoluciones de observancia general<sup>230</sup> (...)*”.

Este listado no nos da mayores informes acerca de si puede ser considerada como —norma general— a la reforma constitucional, lo que equivaldría a reconocer como —norma general— a cada precepto de la Constitución. Sin embargo, basándose en la causal de improcedencia del artículo 61 fracción I es necesario estimar que, en efecto, no puede ser considerada una norma general.

Frente a este argumento, la Corte, a través de una jurisprudencia común aclara que, en dado caso de admitir como —normas generales— a los preceptos de la Constitución, no es posible desde el punto de vista formal, deducir que violan derechos humanos pues sería desconocer su carácter fundamental; esto en razón de que la Constitución no puede ser inconstitucional debido al principio de unidad constitucional<sup>231</sup>. Por lo anterior se desprende que las reformas constitucionales,

---

<sup>230</sup> MÉXICO: Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020, artículo 107.

<sup>231</sup> Tesis 2ª/J.3/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, febrero de 2014, P. 938.

una vez siendo parte de la Constitución, no podrían calificar como —normas generales— de acuerdo con las prescripciones de la ley de amparo.

*“CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD. NO PUEDE REALIZARSE RESPECTO DE LOS PRECEPTOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.*

*Los indicados preceptos no pueden ser sometidos a un análisis de regularidad constitucional a través del juicio de amparo, ni a un control difuso de constitucionalidad mediante alguno de los recursos establecidos en la Ley de Amparo, pues las normas que componen la Constitución General de la República constituyen la fuente de todo el ordenamiento jurídico y deben considerarse como mandatos inmunes a cualquier tipo de control jurisdiccional. Además, porque ni en la Carta Magna ni en la ley citada se establece que, a través del juicio de amparo, aquélla pueda sujetarse a control constitucional, sino únicamente las normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías establecidas para su protección por la propia Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; sin que en el concepto “normas de carácter general” puedan entenderse incluidos los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues ésta es la Ley Suprema que da fundamento normativo al juicio de amparo; y aun cuando se aceptara que, en sentido lato, es una norma general, lo cierto es que no es posible, desde el punto de vista formal, considerar que viola derechos humanos, pues ello implicaría que la Norma Fundamental no es tal, en la medida en que el sistema de control constitucional que establece es capaz de invalidar su propio contenido, aunado a que no es jurídicamente admisible desarticular la interdependencia de las normas constitucionales, negando el principio de unidad de la Constitución”.*

Dispuesto este criterio, la posibilidad de impugnar una reforma en razón de su contenido se desvanece una vez concluido su procedimiento creador y una vez siendo integrada a la Constitución, pero aún queda por analizar la posibilidad de impugnar los actos que constituyen el procedimiento de reforma una vez que puedan ser determinados como —actos de autoridad—.

En este tenor, la propia ley de amparo define a la —autoridad— como aquella que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que

de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas, independientemente de su naturaleza formal<sup>232</sup>.

Bajo esta definición se deben de corresponder cualesquiera de los actos del constituyente permanente desde la recepción de la iniciativa de reforma constitucional por parte de la cámara de origen, hasta la declaratoria de aprobación para su posterior promulgación y publicación.

Derivado del capítulo anterior, se desprende que los procedimientos de reforma tienen como objetivo crear, modificar o extinguir algún precepto de la Constitución de forma ilimitada, independientemente del contenido, desde esferas competenciales de órganos constituidos, hasta derechos fundamentales reconocidos.

Este procedimiento se lleva a cabo a través de actos de diversos órganos funcionando en conjunto según el artículo 135 constitucional; en este se desprende dicha facultad que de concretarse genera nuevas situaciones jurídicas en virtud de que sus efectos son constitucionales.

De acuerdo con estas observaciones, a efectos del juicio de amparo, bien pueden ser calificados como actos de autoridad, aquellos llevados a cabo por el órgano constituyente permanente con el objetivo de modificar la Constitución y con ello diversas situaciones jurídicas concretas dependiendo del precepto.

La impugnación de los actos propios del órgano constituyente permanente no presupone la causal de improcedencia del artículo 61 fracción I de la ley de amparo, dado que no se está impugnando la reforma o la adición en sí, sino el procedimiento que la origina, es decir lo anterior a su promulgación.

---

<sup>232</sup> MÉXICO: Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2013, artículo 5 fracción II.

En atención al procedimiento, la impugnación puede recaer incluso en los decretos de iniciativa de reforma constitucional, calificando como actos de autoridad e incluso como normas generales atribuibles a aquellos mencionados en el artículo 71 de la Constitución<sup>233</sup>, es decir, al presidente de la república, los diputados o senadores del congreso de la unión y a las legislaturas locales incluyendo la de la Ciudad de México.

Una vez identificada la autoridad y los posibles actos reclamados, la cuestión verdaderamente complicada es la acreditación del interés y, por consiguiente, la superación del principio de relatividad de las sentencias, pues es específicamente en estos puntos donde la Corte justifica sus criterios en contra del amparo contra reformas constitucionales.

Aunado a ello la Corte ha expresado que de estimarse que los efectos de una posible sentencia van más allá de la restitución del derecho violado, generando efectos generales, ha de declararse improcedente.

*“IMPROCEDENCIA. SE ACTUALIZA EN EL JUICIO DE AMPARO SI EL JUZGADOR ADVIERTE QUE LOS EFECTOS DE UNA EVENTUAL SENTENCIA PROTECTORA PROVOCARÍAN TRANSGRESIÓN AL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD.*

*La técnica del juicio de amparo permite desarrollar un ejercicio de previsibilidad sobre los efectos de una eventual sentencia protectora, con el propósito de visualizar si la restitución del quejoso en el goce del derecho violado se podría alcanzar, pues carecería de lógica y sentido práctico el análisis del acto reclamado, si anticipadamente se logra prever que la declaratoria de inconstitucionalidad no tendría ejecutividad, como ocurre cuando se advierte que si se concede la protección federal, sus efectos vulnerarían normas o principios rectores del juicio de amparo, casos en los cuales la acción intentada resulta improcedente. En tales términos, si el juzgador observa que la sentencia estimatoria que llegara a dictar tendría efectos más allá del caso concreto enjuiciado y,*

---

<sup>233</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: 2020, artículo 71.

*por tanto, generales, ello provoca la improcedencia del juicio en términos del artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con los numerales 76 y 80 (este último interpretado en sentido contrario), de ese mismo ordenamiento y con el artículo 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, y de acuerdo con el artículo tercero transitorio del propio decreto de reformas), en tanto que la decisión de inconstitucionalidad beneficiaría también a sujetos distintos del quejoso, situación que provocaría transgresión al principio de relatividad que rige el dictado de las sentencias de amparo, lo que a su vez implicaría que la restitución en el goce del derecho violado llegara al extremo de desencadenar consecuencias contrarias a la naturaleza del juicio de amparo y, por ende, a la regularidad constitucional que busca preservar”.*<sup>234</sup>

En razón de lo anterior, las posibilidades de una sentencia favorable impugnando un procedimiento de reforma constitucional es básicamente nula, sin embargo, aún existe una figura dentro del juicio de amparo cuyo desarrollo a futuro puede abrir las puertas a este tipo de casos; esta se denomina —interés legítimo colectivo— y sus efectos tienen el potencial de tener un alcance general.

Este interés es mencionado dentro de la Constitución en su artículo 107, fracción primera, en la que establece los requisitos para promover el juicio de amparo:

*“El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico”*<sup>235</sup>.

El precepto anterior impone dos requisitos para la acreditación de la titularidad del interés legítimo colectivo, —la existencia de una violación a derechos

---

<sup>234</sup> Tesis: 2ª./J.36/2012(10ª.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro VII, abril de 2012, P. 1060.

<sup>235</sup> CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2020, artículo 107 fracción I.

reconocidos— y la —afectación a la esfera jurídica—; estos requisitos pueden comprobarse en la impugnación de un hipotético decreto de iniciativa de reforma constitucional que pretendiera eliminar algún derecho fundamental de la carta magna.

En este caso hipotético, se comprueba que tal acto repercute directamente contra disposiciones constitucionales aplicables a tal derecho, pues su objetivo es la derogación del precepto constitucional que lo reconoce; lo cual se traduce como un menoscabo en la esfera jurídica no solo propia sino colectiva.

La problemática derivada del párrafo anterior, es que no podría alegarse un interés individual en razón de que la eventual sentencia de amparo, en virtud del principio de relatividad de las sentencias reconocido en el artículo 107 fracción II de la Constitución, solo tendría efecto en esa persona, generando 2 constituciones, una para el resto de las personas y otra para el quejoso, lo cual sería una completa aberración jurídica totalmente insostenible<sup>236</sup>.

Por eso es que los efectos de una sentencia de amparo, cuyos actos reclamados sean los procedimientos de reforma constitucional violatorios de derechos humanos, deben de ser bajo efectos generales y por ende circunscrita al interés colectivo.

No obstante, la gran oportunidad del interés colectivo recae dentro de su subdivisión definida como —interés difuso colectivo— del juicio de amparo; esta se distingue del interés colectivo en razón de que las personas relacionadas con dicha situación jurídica son indeterminadas o más o menos determinadas. En cambio, el interés colectivo es determinable a un grupo limitado de personas tal como lo estima la siguiente jurisprudencia:

---

<sup>236</sup> CORDOVA Vianello, Lorenzo. “La democracia constitucional y el control de las reformas constitucionales” en. *Hechos y Derechos*, núm. 3, marzo- abril del 2011, pág. 222.



*“INTERESES DIFUSOS O COLECTIVOS. SU TUTELA MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.*

*En torno a los derechos colectivos la doctrina contemporánea ha conceptualizado, de manera general, al interés supraindividual y, específicamente, a los intereses difusos y colectivos. Así, el primero no debe entenderse como la suma de intereses individuales, sino como su combinación, por ser indivisible, en tanto que debe satisfacer las necesidades colectivas. Por su parte, los intereses difusos se relacionan con aquellas situaciones jurídicas no referidas a un individuo, sino que pertenecen a una pluralidad de sujetos más o menos determinada o indeterminable, que están vinculados únicamente por circunstancias de hecho en una situación específica que los hace unificarse para acceder a un derecho que les es común. Mientras que los colectivos corresponden a grupos limitados y circunscritos de personas relacionadas entre sí debido a una relación jurídica, con una conexión de bienes afectados debido a una necesidad común y a la existencia de elementos de identificación que permiten delimitar la identidad de la propia colectividad. Sin embargo, sea que se trate de intereses difusos o colectivos, lo trascendental es que, en ambos, ninguno es titular de un derecho al mismo tiempo, pues todos los miembros del grupo lo tienen. Ahora, debido a la complejidad para tutelarlos mediante el amparo, dado que se advierte como principal contrariedad la legitimación ad causam, porque pudiera considerarse que rompe con el sistema de protección constitucional que se rige, entre otros, por los principios de agravio personal y directo y relatividad de las sentencias, el Constituyente Permanente, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 2010, adicionó un párrafo tercero al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y ordenó la creación de leyes y procedimientos para que los ciudadanos cuenten con nuevos mecanismos de tutela jurisdiccional para la defensa de sus intereses colectivos, sin que se haya expedido el ordenamiento que reglamente las acciones relativas. No obstante, la regulación formal no constituye una condición para determinar la legitimación procesal de los miembros de la colectividad cuando precisan defender al grupo al que pertenecen de un acto autoritario que estiman afecta algún interés supraindividual. Consecuentemente, todos los miembros de un grupo cuentan con interés legítimo para promover el juicio de amparo indirecto, en tanto que se hace valer un interés común y la decisión del conflicto se traducirá en un beneficio o, en su caso, en un perjuicio para todos y no sólo para quienes impugnaron el acto”.*<sup>237</sup>

---

<sup>237</sup> Tesis XI.1º.A.T.J/10, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. IV, septiembre de 2016, P. 2417.

Sin embargo, la gran falla de estas figuras es la sumisión de sus formas y procedimientos al Código Federal de Procedimientos Civiles a falta de disposición expresa en la propia ley de amparo; en este código se colige en el artículo 578 que su protección queda restringida a ciertas materias:

*“La defensa y protección de los derechos e intereses colectivos será ejercida ante los Tribunales de la Federación con las modalidades que se señalen en este Título, y sólo podrán promoverse en materia de relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados y medio ambiente”<sup>238</sup>.*

Estas restricciones terminan por sepultar las posibilidades de impugnar una reforma constitucional a través del juicio de amparo y saca a colación la necesidad de mejorar los mecanismos de acción del interés difuso colectivo y el mejoramiento de la clásica fórmula Otero respecto de la relatividad de las sentencias.

También otro de los aspectos a mejorar es la apertura a la formación de nuevos criterios de manera responsable y coherente, en relación a la décima época en la que se entienda que la consolidación constitucional en materia de derechos humanos representa un presupuesto para la convivencia democrática; esto último dado el posicionamiento arbitrario de ciertos jueces como el de Góngora Pimentel en 2009 en el recurso de queja 11/2008 cuyo repentino cambio de criterio establece:

*“Bueno, yo he meditado sobre eso, y viendo los problemas que se presentan he reconsiderado, creo que me equivoqué, creo que debo de votar en el sentido de que no procede el amparo ni en cuanto al fondo ni en cuanto al procedimiento legislativo; entonces, agregaré mi voto al suyo señora ministra”<sup>239</sup>.*

Las anteriores declaraciones solo frenaron el avance doctrinario respecto de la necesidad de someter a control constitucional a las reformas constitucionales

---

<sup>238</sup> MÉXICO: Código federal de procedimientos civiles, 2020, artículo 578.

<sup>239</sup> VÁZQUEZ Gómez, Bisogno Francisco, *op. cit.* pág. 313.

y dejaron en entredicho la solidez de los argumentos vertidos por los jueces ante tan repentino cambio de opinión.

En conclusión, el juicio de amparo, actualmente, no ofrece los espacios para impugnar posibles violaciones a la Constitución derivado de un procedimiento de reforma constitucional, lo que reafirma que dicho procedimiento es susceptible de disminuir, restringir o limitar derechos humanos derivado de la discrecionalidad de configuración constitucional absoluta del constituyente permanente.

Dirección General de Bibliotecas de la UFR

### 3.3 Acción de inconstitucionalidad.

A diferencia del juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad, dada su naturaleza procesal y por la forma en la que se ejecutan sus sentencias, tiene las condiciones adecuadas para impugnar la validez de una reforma constitucional; pese a ello aún hay algunos elementos a considerar.

Para empezar, la acción de inconstitucionalidad es mencionada en el artículo 105 fracción II de la Constitución donde dice que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución<sup>240</sup>.

Dicho artículo también presenta el objeto de la acción de inconstitucionalidad la cual es la de —analizar las contradicciones entre normas generales y la Constitución—; por lo que toca determinar cuáles son estas —normas generales— a efectos de poder promover la acción de inconstitucionalidad, del cual la Corte ha dicho que solo entran en esta categoría —las leyes— y —los tratados internacionales—:

*“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOLÓ PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES.*

*Del análisis y la interpretación de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que: a) Si las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, entonces solo son procedentes contra normas de carácter general; b) En el propio precepto se habla solo de leyes y tratados internacionales entendidos como normas de carácter general. Consecuentemente, las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general, pero no contra cualquiera de éstas, sino solo contra aquellas que tengan el carácter de*

---

<sup>240</sup> CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2020, artículo 105 fracción II.

leyes, o bien, de tratados internacionales. En iguales términos, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, se refiere únicamente a normas generales, leyes y tratados internacionales; por lo tanto, también debe concluirse que prevé la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad exclusivamente en contra de esas normas. La intención del Constituyente Permanente, al establecer las acciones de inconstitucionalidad, fue la de instituir un procedimiento mediante el cual se pudiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución y que la sentencia que se dictara tuviera efectos generales, a diferencia de lo que sucede con el juicio de amparo, en el que la sentencia solo tiene efectos para las partes. No puede aceptarse su procedencia contra normas diversas, ya que en tales casos, por la propia naturaleza del acto combatido, la sentencia no tiene efectos generales, sino relativos. Por ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1o. de la misma ley y con la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad solo son procedentes contra normas de carácter general, es decir leyes o tratados, y son improcedentes en contra de actos que no tengan tal carácter”<sup>241</sup>.

El anterior criterio no solo nos expresa el objeto de la acción de inconstitucionalidad (leyes y tratados internacionales) sino también la justificación; la acción de inconstitucionalidad queda limitada a las leyes generales y los tratados internacionales en virtud de que sus resoluciones tengan efectos generales.

Parte de esta afirmación se desprende de la naturaleza procesal de la acción de inconstitucionalidad pues su propósito no es el de resolver un conflicto relacionado con un interés directo o indirecto de las partes, sino el de establecer si una norma es acorde o no a la Constitución; la contienda versa entonces sobre la validez de las normas y no sobre su aplicación a un caso particular<sup>242</sup>.

---

<sup>241</sup> Tesis P./J.22/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, abril de 1999, P. 257.

<sup>242</sup> FERRER Mc-Gregor, Eduardo y Rubén, Gil SANCHEZ. *Efectos y contenidos de las sentencias en acción de inconstitucionalidad. Análisis teórico referido al caso “ley de medios”*, D. F, México, ed. UNAM, 2009, pág. 9 y 8.

Por lo tanto, no es necesario acreditar algún agravio en la esfera jurídica de quien la acciona, lo que hace a la acción de inconstitucionalidad un medio de control abstracto en la que se resuelve simplemente sobre el status de las normas<sup>243</sup>, lo que la diferencia en gran medida del juicio de amparo.

Algo a considerar es que en párrafos anteriores se determinó, que el juicio de amparo no tiene posibilidades de impugnar la validez de un procedimiento de reforma constitucional debido en gran medida a la modalidad relativa de los efectos en sus sentencias, la cual se limitaría en favor de quien la acciona y ocasionaría la existencia de ordenes constitucionales diversos.

Este argumento determina en gran medida la necesidad de un mecanismo capaz de dictar una sentencia con efectos generales, pues es la condición lógica para la impugnación de la validez de una reforma constitucional; este requisito lo cumple la acción de inconstitucionalidad.

Dentro de las sentencias de la acción de inconstitucionalidad, la Constitución nos menciona: Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos<sup>244</sup>.

También, la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, complementa que de no cumplirse con el voto de al menos ocho ministros la acción queda desestimada.

*“Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por*

---

<sup>243</sup> *Ibidem.*

<sup>244</sup> CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2020, artículo 105 fracción II.

la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimará la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto”<sup>245</sup>.

Tan solo estos puntos acordes a la sentencia ya son de interés para la impugnación de la validez de las reformas a la Constitución, sin embargo, aún queda por superar un argumento establecido por la corte: Los preceptos a la Constitución no pueden considerarse como normas generales impugnables<sup>246</sup>, dado que esta clasificación se restringe solo a las leyes y tratados internacionales<sup>247</sup>.

En primer lugar, una norma general es de carácter impersonal, abstracta y permanente, es decir, que los actos que le dan origen no se extinguen con su aplicación, van dirigidos a una cantidad indeterminada de personas, y no se refieren a un caso en particular:

*“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL.*

*Para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es preciso analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado y, para ello, es necesario tener en cuenta que un acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las que goza la ley. Además, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales. En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual. Por otra parte, la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su*

---

<sup>245</sup> México: Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, 2020, artículo 72.

<sup>246</sup> Tesis 2ª/J.3/2014, *op. cit. loc. cit.*

<sup>247</sup> Tesis P./J.22/99, *op. cit. loc. cit.*

*aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general”.*<sup>248</sup>

Asimismo, la Constitución está dirigida a un número indeterminado de personas, y su aplicación subsiste y se circunscribe no solo en la esfera competencial de cualquier órgano constituido, sino también en la esfera de derechos reconocidos como fundamentales de cualquier persona.

Es por esto, que la Constitución cumpliría con los requisitos para ser considerada como norma general en amplio sentido, sin embargo, para su impugnación a través de la acción de inconstitucionalidad queda la cuestión de si, ¿podría ser impugnada la validez de todos y cada uno de los preceptos constitucionales rompiendo la unidad constitucional y cuestionando su fundamentalidad? No necesariamente.

En primer lugar, la acción de inconstitucionalidad solo es oportuna si se promueve dentro de los 30 días siguientes a la publicación de la norma general, tal como lo dicta la Constitución: “Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma”<sup>249</sup>, por lo que la acción de inconstitucionalidad quedaría limitada al análisis de validez de las reformas constitucionales recién promulgadas y no a la totalidad de la Constitución.

En segundo lugar, las posibles contradicciones entre una reforma constitucional, con la Constitución misma, giran en torno a la validez de su procedimiento, pues de existir algún vicio formal, la reforma constitucional estaría contradiciendo directamente a la Constitución, específicamente por lo mencionado

---

<sup>248</sup> Tesis P./J.23/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, abril de 1999, P. 256.

<sup>249</sup> CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2020, artículo 105.



en el artículo 135 constitucional que establece la forma en la que este procedimiento se realiza.

Sería ingenuo presuponer que el procedimiento de reforma constitucional está exento de vicios, pues como ya se ha establecido existen varios supuestos en los cuales podría incurrir como por ejemplo: ¿Qué pasa en el caso de que el quórum para la aprobación de las reformas constitucionales no se lleve a cabo con el número requerido de legisladores?, ¿qué pasa si se concluye el computo de los votos de las legislaturas locales antes de llegar a la mayoría requerida del cincuenta más uno?, ¿qué pasa si la declaratoria de aprobación no es constatada por el congreso o la comisión permanente?, ¿qué pasa en caso de presentarse algunos de estos u otros vicios formales al procedimiento de reforma?

Sin embargo, ante estos cuestionamientos la corte misma ha expresado que los vicios formales deben ser de relevancia pues no todo vicio formal implica la invalidez de la norma, esto derivado de la siguiente jurisprudencia:

*“VIOLACIONES DE CARACTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.*

*Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del*

*Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario”.*<sup>250</sup>

No obstante, este mismo criterio de forma homologa, ratifica y clasifica como —violación formal fundamental— al menos uno de los supuestos ya expresados dentro de los cuales puede incurrir un procedimiento de reforma constitucional.

Dados estos presupuestos lógicos, quedaría identificada una importante distinción de carácter temporal y procesal entre la Constitución y una reforma a la Constitución.

Su impugnación a través de la acción de inconstitucionalidad no rompe con la aludida —unidad constitucional—, pues no podría cuestionarse la validez total de la Constitución, sino solo el cumplimiento de los requisitos formales de una reforma que pretenda integrarse a ella.

Incluso, de considerar a la Constitución como —norma general—; la supuesta existencia de vicios en sus procedimientos reformativos sería razón suficiente para proceder al análisis de validez de sus reformas, pues el procedimiento es un requisito específico mencionado en la Constitución y cualquier acto del órgano constituyente permanente contrario a este, estaría incurriendo en un —vicio de inconstitucionalidad— del cual la corte ha dicho:

*“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. RESULTA INNECESARIO PRONUNCIARSE SOBRE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS EN LA DEMANDA CUANDO SE ADVIERTE UN VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE PROVOCA LA NULIDAD TOTAL DEL ACTO LEGISLATIVO IMPUGNADO.*

*En términos de lo previsto en el artículo 71, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,*

---

<sup>250</sup> Tesis P./J.94/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, agosto de 2001, P. 438.

*al dictar sentencia en una acción de inconstitucionalidad la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe suplir los conceptos de invalidez planteados en la demanda y fundar su declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, sea invocado o no en el escrito inicial. En congruencia con lo anterior, si del análisis del marco constitucional que rige la materia en la que incide el acto legislativo impugnado se advierte un vicio de inconstitucionalidad que implica la nulidad total de éste, la Suprema Corte debe emitir la declaración de invalidez fundada en el precepto constitucional correspondiente, incluso ante la ausencia de un concepto de invalidez específico, puesto que ese efecto de invalidación hace innecesario pronunciarse sobre los conceptos de invalidez planteados en la demanda”<sup>251</sup>.*

Bajo el cumplimiento y superación de los anteriores presupuestos, la impugnación de una reforma constitucional en sentido —formal—, sería posible, sin embargo, aún hay más limitantes dentro de la acción de inconstitucionalidad, pues dicho mecanismo no puede ser accionado por cualquiera, ya que solo pueden ser ejercitadas por órganos reducidos contemplados en la Constitución:

*a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;*

*b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;*

*c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;*

*d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;*  
(...)

*(...) f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;*

*g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el*

---

<sup>251</sup> Tesis P./J.42/2013, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, enero de 2014, P. 356.

*Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;*

*h) El organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales;*

*i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones”<sup>252</sup>.*

Huelga recordar que la condición, para el desarrollo de estos argumentos se asientan, si y solo si consideramos a la Constitución como —norma general—; ante este fundamento es posible la promoción de una acción de inconstitucionalidad contra reformas, ya que se cumplen los mismos requisitos expresados por la corte.

Hasta este punto solo se ha analizado la posibilidad de impugnar la validez de una reforma constitucional, desde un punto de vista formal, a través de la acción de inconstitucionalidad, pero también deben considerarse las posibilidades de impugnar el fondo de dicha reforma, es decir lo material, la sustancia.

En este sentido Ferrer Mac-Gregor establece que, la *litis* puede ser amplia y compleja, pues casi siempre la acción de inconstitucionalidad deriva de la expedición de un amplio número de disposiciones como un paquete de reformas de ley o una nueva ley<sup>253</sup>, por lo que:

*“(…) en este proceso los actores pueden hacer valer cuanto vicio de inconstitucionalidad quieran atribuir a esos actos legislativos, pudiendo impugnar todas las relativas disposiciones específicas y aun dirigir contra cada una de ellas múltiples argumentos (conceptos de invalidez) para demostrar su irregularidad<sup>254</sup>”.*

---

<sup>252</sup> CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2020, artículo 105.

<sup>253</sup> FERRER, Mc-Gregor, *op. cit.* pág. 22.

<sup>254</sup> *Ibidem.*

De manera complementaria, la Corte ha expresado que la acción de inconstitucionalidad es capaz de revisar las contradicciones a la parte orgánica como a la dogmática de la Constitución, otro aspecto que la diferencia del juicio de amparo o la controversia constitucional:

*“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA PUEDEN PLANTEAR LA CONTRADICCIÓN DE LAS NORMAS GENERALES FRENTE A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, YA SEA EN RELACIÓN CON SU PARTE DOGMÁTICA U ORGÁNICA.*

*La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se subdivide en dos apartados fundamentales, el dogmático y el orgánico, respecto de los cuales existen procedimientos constitucionales que tutelan su salvaguarda, como son el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. Por lo que hace a esta última, a diferencia del juicio de garantías que esencialmente protege, en su aspecto dogmático, a la Ley Fundamental, y de la controversia constitucional que protege su parte orgánica y por excepción su parte dogmática, la citada acción de inconstitucionalidad salvaguarda ambos apartados. Ello es así, porque la referida acción es un medio de control abstracto, a través del cual se hace una denuncia de inconstitucionalidad respecto de normas o leyes generales que sean contrarias a la Carta Magna, sin más limitación que la disposición u ordenamiento normativo de que se trate la contravenga, por lo que las partes legitimadas para ejercer dicha acción pueden plantear la contradicción de las normas combatidas y la Constitución Federal, ya sea en relación con su parte dogmática u orgánica, pues no existe disposición alguna que establezca limitaciones al respecto ni tampoco se desprende de los antecedentes legislativos de las reformas constitucionales de mil novecientos noventa y cinco y mil novecientos noventa y seis”<sup>255</sup>.*

Bajo ese marco de análisis, la acción de inconstitucionalidad sería viable para analizar la validez no solo formal de las reformas sino también sustancial; por un lado, se garantiza la validez del procedimiento con apego al 135 constitucional y por otro lado se garantiza la fundamentalidad de la Constitución al mantener una

---

<sup>255</sup> Tesis P./J.73/2000, Semanario Judicial de la Federación y su *Gaceta*, Novena Época, t. XII, agosto de 2000, P. 484.

línea coherente apegada a mantener la rigidez de los derechos fundamentales reconocidos y necesarios para la democracia.

Dirección General de Bibliotecas de la UAQ

### 3.4 Controversia constitucional.

Impugnar una reforma constitucional a través del presente mecanismo de control de constitucionalidad requiere un análisis a fondo en cuanto a la estructura y objetivos de la controversia constitucional, y en cuanto a la naturaleza de lo impugnado.

Al igual que con la acción de inconstitucionalidad, impugnar una reforma constitucional a través de la controversia constitucional también tiene posibilidades de ser viable, sin embargo, dichas posibilidades se ven obstaculizadas por la interpretación rígida de sus preceptos establecidos en la Constitución y por la configuración propia de sus sentencias.

Asimismo, la controversia constitucional, tiene atributos muy específicos que la conforman y también la distinguen del juicio de amparo y de la acción de inconstitucionalidad. Estos atributos son mencionados en el artículo 105 fracción I de la Constitución, en la que se establece que será del conocimiento de la corte las controversias constitucionales, que se susciten entre los siguientes órganos del Estado<sup>256</sup>:

- a) La Federación y una entidad federativa;*
- b) La Federación y un municipio;*
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;*
- d) Una entidad federativa y otra; (...).*
- (...) g) Dos municipios de diversos Estados;*
- h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*

---

<sup>256</sup> CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2020, artículo 105.

j) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y (...).

(...) l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución”.

Sin embargo, para efectos de la activación del procedimiento ¿cuáles son esas controversias de orden constitucional que pueden ser susceptibles de analizarse por esta vía? La misma corte responde a través de una jurisprudencia en la que establece que las controversias susceptibles a analizarse son las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal.

*“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.*

*La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos*



*competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad”<sup>257</sup>.*

Las controversias constitucionales se delimitan entonces al conocimiento de las normas generales y actos que atenten contra los principios de división de poderes y la cláusula federal vistos en la invasión, vulneración o simplemente afectación de las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional entre los órganos aludidos en el 105 constitucional.

Derivado de lo anterior, el citado artículo no menciona al —órgano reformador— o —constituyente permanente— de forma expresa, lo que descartaría su legitimación pasiva para formar parte del presente mecanismo de control constitucional, sin embargo, en virtud de una interpretación más amplia, el propio artículo 135 nos menciona que dicho órgano se conforma por los congresos de la federación y de las legislaturas locales actuando en conjunto, los cuales si son mencionados en el 115 constitucional.

A propósito de la definición del —órgano reformador—, a lo largo de la presente tesis se han postulado diversas denominaciones de acuerdo con diversos argumentos demostrando que no es concepto unívoco; sin embargo, debe de tomarse en cuenta que ninguna de esas denominaciones es mencionada en la

---

<sup>257</sup> Tesis P./J.42/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, diciembre de 2015, P. 33.

Constitución, y su construcción responde a una categorización e interpretación doctrinaria que facilita su estudio.

En tal sentido, la corte admite tales conceptos no mencionados en la Constitución como se ha visto en jurisprudencias, realizando una interpretación amplia del 135 constitucional, atribuyendo la existencia de un -órgano- y definiéndolo como “órgano reformador” o “constituyente derivado”. Pero a su vez restringe el sentido del 115 constitucional al no contemplar las facultades constitucionales de reforma constitucional, correspondientes al congreso y legislaturas locales. Esto se desprende del siguiente criterio:

*“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.*

*De lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las diversas exposiciones de motivos y dictámenes relativos a las reformas a este precepto constitucional, se desprende que la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la propia Constitución, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales. De lo anterior deriva que el citado precepto constitucional no contempla dentro de los órganos, poderes o entidades que pueden ser parte dentro de una controversia constitucional, al Órgano Reformador de la Constitución previsto en el artículo 135 del mismo ordenamiento, pues no se trata de un órgano de igual naturaleza que aquellos en quienes se confían las funciones de gobierno; además de que se integra por órganos de carácter federal y locales, es a quien corresponde, en forma exclusiva, por así disponerlo la Constitución Federal, acordar las reformas y adiciones a ésta, y de ahí establecer las atribuciones y competencias de los órganos de gobierno, sin que tampoco, al referirse el citado artículo 105, fracción I, a "disposiciones generales" comprenda las normas constitucionales”.*<sup>258</sup>

---

<sup>258</sup> Tesis P./J.40/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, septiembre de 2002, P. 997.

Dicho criterio carece de rigurosidad pues impone de manera expresa un concepto que ni siquiera se menciona en la Constitución, que ni siquiera es unívoco y que es derivado de la doctrina jurídica académica.

Ante estas razones, los órganos que integran el procedimiento de reforma constitucional encuadrarían con el 115 constitucional en virtud de estar identificados y sus facultades plenamente determinadas en el 135 constitucional, por lo que sería posible la presencia de controversias constitucionales entre la federación (a través de los congresos federales y comisión permanente), y los Estados (a través de sus legislaturas locales); o incluso entre municipios y los estados.

Una vez pudiendo ser acreditada la calidad de las partes que conforman el procedimiento de reforma, ante la controversia constitucional, es necesario identificar las afectaciones derivadas de una reforma constitucional.

En primer lugar, la existencia de vicios formales por parte de cualquier órgano que conforme el procedimiento de reforma constitucional, afectaría la esfera competencial de los demás órganos que la conforman, en virtud de contradecir su función específica mencionada en el 135 constitucional.

Como ya se estableció en el apartado anterior, esta impugnación es relativa al procedimiento de reforma constitucional y no relativa a la reforma por vicios propios de índole material, por lo que para verificar la autenticidad de la reformas constitucionales se tendría que examinar si se cumplieron los requisitos que el artículo 135 constitucional impone, lo cual no es posible bajo el criterio actual de la corte que califica previamente a la reforma constitucional como tal, cuando es ello precisamente lo que se está cuestionando; evidentemente dicho argumento genera un estado de indefensión al establecerse dogmáticamente la conclusión sin haber analizado el cuestionamiento que lleva a ella.

Dicho de otra forma, es precisamente el cumplimiento del procedimiento previsto en la propia Constitución para la reforma de cualquiera de sus preceptos lo que asegura que las normas constitucionales efectivamente tengan tal carácter.

Derivado del apartado anterior, se menciona que el análisis de su estricto cumplimiento en el medio de control constitucional no implica un cuestionamiento de la Constitución en sus disposiciones, ni confrontaría alguna de sus normas, sino sólo la verificación del acatamiento del procedimiento consignado en el artículo 135 de la Carta Magna a fin de constatar que las reformas obedecen a la voluntad de los órganos a los que se les otorgó tal atribución y, por ende, que realmente las normas reformadas tienen la categoría suprema de normas constitucionales.

En segundo lugar, el otro tipo de afectaciones que podrían declararse ante la impugnación de una reforma constitucional, son de índole material, al establecerse una reforma constitucional que afectara la —cláusula federal— en sí.

Este supuesto ha sido planteado por Tena Ramírez, y es mencionado en el segundo capítulo de la presente investigación; en esta se plantea la posibilidad de que el órgano reformador cambie dichos principios como el —federalismo—.

Se ha establecido que la permanencia de principios como el federalismo es más una autolimitación ejercida por el propio poder reformador, pero no representa una auténtica garantía, pues no existe algún mecanismo que proteja este principio en caso de transgresiones, pues en este último caso, se requiere de un límite externo al órgano mismo, como la suprema corte.

La posibilidad del cambio de la estructura federal a cualquier otra con funciones de gobierno distintas, puede comprobarse a partir del análisis del artículo 39 constitucional en el cual se reconoce el derecho inalienable del pueblo a modificar su forma de gobierno:

“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.<sup>259</sup>

En este sentido, la Constitución permite esta modificación, pero ¿mediante que procedimiento?, ¿a través de que mecanismo?, ¿se requiere la participación directa del pueblo? o ¿Debe realizarse a través de representantes?

Tena Ramírez responde que, esto solo puede realizarse a través de una reforma constitucional realizada por el poder constituyente derivado, debido en primer lugar, a que un ente como —el pueblo— carece totalmente de instrumentos jurídicos que le permitan hacer eficaz una modificación de esta naturaleza, desestimando totalmente el referéndum, consulta y el plebiscito, que si bien, si existen, no son vinculantes<sup>260</sup>.

En segundo lugar, este derecho tampoco podría ejercitarse a través de representantes populares debido a que conforman órganos que carecen de facultades constituyentes, es decir, son órganos constituidos, por lo que la única manera sería convocar un Congreso Constituyente *ad hoc* pero esto implicaría desconocer la Constitución, y el mismo derecho a cambiar la forma de gobierno que la contiene<sup>261</sup>.

En este sentido habría que admitir que el órgano reformador es el único con la atribución de cambiar la forma de gobierno, la posibilidad de este derecho y del orden constitucional mismo depende de esta atribución, lo que necesariamente implicaría la inexistencia de cualquier —límite implícito— impuesto por principios como el federalismo, pues de facto, puede ser modificado.

---

<sup>259</sup> CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: 2020, artículo 39.

<sup>260</sup> TENA, *op. cit.* pág. 56.

<sup>261</sup> *Idem*, pág. 57.

Ante esta afirmación, carece de sentido la impugnación de una reforma constitucional que modifique la cláusula federal por medio de la controversia constitucional, incluso de darse el supuesto la figura de la controversia constitucional en si misma carecería de sentido.

Sin embargo, de reconocer principios como el —federalismo— como un límite implícito al poder de reforma, la controversia constitucional sería el mecanismo idóneo para su garantía, de no ser por la configuración propia de su sentencia pues una vez dirimida la controversia constitucional, sus resoluciones son de dos clases, las sentencias con efectos generales y con efectos inter-partes, tal como lo establece la Constitución:

*“Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.*

*En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia”.*<sup>262</sup>

La Constitución limita expresamente los casos en los que se puede emitir una resolución de carácter general, en este sentido la federación y los estados fungen con legitimación activa para impugnar disposiciones generales de órganos subordinados específicos. Sin embargo, estos órganos son los mismos titulares de la función de reforma, por lo que no es lógico promover una controversia constitucional contra un procedimiento o una norma que es propia.

---

<sup>262</sup> CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: 2020, articulo 105.

Por otro lado, de promoverla un estado en razón de vicios al procedimiento respecto de la votación de las entidades federativas para aprobar un proyecto de reforma constitucional quedaría desestimado pues la resolución de la impugnación de una entidad federativa frente a la federación o frente a otra entidad carece de efectos generales, lo mismo aplicaría para los municipios.

Aceptar lo contrario llevaría al absurdo de considerar que, salvo para el promovente de la controversia, la norma ajena a la Constitución continuará vigente para el resto de sus destinatarios, lo que jurídica y lógicamente resulta inadmisibles

En conclusión, la controversia constitucional podría constituir un límite al poder reformador haciendo valer principios como el federalismo y asegurando el procedimiento de reforma implícito en el 135, desafortunadamente, la configuración propia de dicho mecanismo y los criterios mayoritarios e interpretación restrictiva del pleno y salas de la suprema corte cierran las posibilidades de impugnación y defensa constitucional, atentando contra el valor de seguridad jurídica y propiciando el uso de otras vías de resistencia contrarias al derecho.

## CONCLUSIONES:

Después de todo el recorrido analítico expresado se puede colegir que la democracia y el constitucionalismo son figuras adyacentes las cuales deben convenir en beneficio de tener un alto grado de legitimidad en las decisiones políticas, no solo a partir del seguimiento a meros procedimientos pre-establecidos para su construcción, sino también sujetos a la observancia de los efectos que producen estas decisiones una vez concluidos aquellos procedimientos que les dan origen.

De lo contrario, una democracia no sujeta a la revisión de los efectos que producen sus decisiones, puede dar pauta a situaciones impredecibles, inadmisibles y hasta catastróficas, tales como la abolición de derechos, la exclusión de grupos humanos enteros y hasta la misma destrucción de la democracia.

Es por esta razón que la democracia constitucional se concibe no solo a través de la forma en la que se constituye su orden gubernamental y sus formas de producción normativa, sino también en el control de esa producción normativa a partir del razonamiento e interpretación de condiciones mínimas de convivencia digna que nadie de manera razonable podría rechazar.

En este tenor, los órganos que se conformen a través de una base democrática deben quedar sujetos a la Constitución misma, sus decisiones no pueden sobrepasar dicho orden, ni siquiera justificándose en la voluntad popular mayoritaria.

La existencia, aplicación, efectividad y sobre todo la permanencia de los derechos humanos dependen de lo que se ha descrito, no pueden quedar sujetos a la indeterminación y variabilidad de una decisión mayoritaria ni mucho menos a la decisión de aquellos que dicen representarlos.



En México, se encuentra que este problema no ha sido solucionado de manera satisfactoria pues, aunque existe un avance en la implementación de mecanismos e instituciones que dan seguridad y efectividad a los procesos democráticos, aún son insuficientes los mecanismos e instituciones que garanticen que las decisiones democráticas como la creación normativa, se corresponda con la Constitución y los derechos humanos.

Tal es el caso de la reforma constitucional, el cual es la decisión política en el país que requiere el más alto grado de legitimidad democrática y sin embargo solo se toma en cuenta el factor mayoritario propio de los órganos que la construyen; incluso este factor impide que una reforma pueda ser revisada por algún órgano externo en virtud de mostrarse como soberana y, por ende, absolutamente discrecional.

Lo anterior tiene como consecuencia que cualquier reforma a la Constitución sea imposible de verificar a la luz de los principios democráticos o constitucionales, la reforma puede ser realizada sin importar el contenido reformado incluyendo principios como el federalismo o incluso derechos fundamentales.

Otra de las consecuencias que se han podido confirmar de este estado de cosas es que la Constitución resulta inestable y bastante maleable pues cada sexenio es sometida a cambios imprevisibles dependientes del programa de gobierno en turno; esta cuestión incluso complica los estudios cualitativos de los efectos de cada reforma en el país.

Las impugnaciones que se han hecho valer ante esta problemática presentadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación han demostrado serias deficiencias estructurales en cuanto a la configuración de los mecanismos de control constitucional, en cuanto a la metodología de las interpretaciones de la Corte y en cuanto a la protección de los derechos fundamentales que constituyen condiciones esenciales para la democracia.

En definitiva, la reforma constitucional debe ser sometida a la revisión de su procedimiento de acuerdo al 135 constitucional, y también debe ser sometida a su revisión material para su conformación constitucional, sin embargo, antes deben observarse las siguientes condiciones derivadas de esta investigación.

La Suprema Corte debe dejar de lado las interpretaciones simplistas de carácter literal y asegurar una interpretación de acuerdo al respeto de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución en aras de garantizar su efectividad y permanencia. También, la Corte debe asegurar el sostenimiento de la doctrina que genere cada ministro, estos deben ser responsables de cada uno de los criterios que emitan, pues de esta manera se robustece el pensamiento jurídico, se propicia el debate y se produce la alternancia y el cambio.

También es menester la apertura a la interpretación más amplia de los efectos de los mecanismos de control constitucional, pues como se observa del amparo, controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad, tienen un gran potencial en cuanto a garantizar la permanencia de los derechos fundamentales, e incluso pueden representar una alternativa eficaz a la participación ciudadana judicial en contra de las decisiones arbitrarias del poder.

El concepto de rigidez constitucional debe de dejar de entenderse como un mero procedimiento agravado para la reforma constitucional y englobar todo un mecanismo, no solo dependiente de la función legislativa, que permita la permanencia de los principios democráticos y los derechos fundamentales en el Estado. De continuar con el concepto tradicional, la discrecionalidad de los representantes se perpetua, la idea de la democracia es incompleta, el desapego entre la sociedad y su Constitución se hace cada vez más evidente, la Constitución en el tiempo se hace inestable y el desacuerdo contra reformas solo puede ejercer medidas de resistencia contrarias a derecho. La democracia corre el riesgo de ser renegada nuevamente.

## **BIBLIOGRAFIA:**

### **LIBROS:**

- 1) AMAYA, Jorge, Alejandro. *Control de constitucionalidad*, 2ª edición, Buenos Aires, Argentina, editorial Astrea, 2012.
- 2) ARAGÓN Rivera, Álvaro, et. al. “Democracia constitucional y derechos sociales” en. *Los derechos sociales desde una perspectiva filosófica*, editorial Tirant, Ciudad de México, 2017.
- 3) ASOCIACIÓN KONRAD ADENAUER. BERLÍN. *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán. Extractos de las sentencias más relevantes compiladas por Jürgen Schwabe*, D.F., México, editora Konrad Adenauer Stiftung, 2009.
- 4) AVILA Ornelas, Roberto et. al. “Control jurisdiccional de reformas constitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. en. *Derecho procesal constitucional*, Ciudad de México, ed. UNAM, 2016.
- 5) BATISTA Freijedo, Francisco. *El fundamento de los derechos fundamentales*, España, editora Universidad de Oviedo, 2005.
- 6) BENOIST, Alain. *Democracia. El problema... y la solución*, Madrid, España, editorial Tarragona, 2017.
- 7) BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*, D. F., México, ed. FCE, 1986.
- 8) BOBBIO, Norberto. *Thomas Hobbes*, Barcelona, España, editora paradigma, 1991.

- 9) CARPIZO, Jorge. "La Reforma Constitucional en México. Procedimiento y realidad", en. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLIV, núm. 131, mayo-agosto de 2011.
- 10) CORDOVA Vianello, Lorenzo. "La democracia constitucional y el control de las reformas constitucionales" en. *Hechos y Derechos*, núm. 3, marzo- abril del 2011.
- 11) CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano*, San José, Costa Rica, editora Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017.
- 12) CURCO Cobos, Felipe. *Constitucionalismo y democracia. Una revisión crítica del argumento contra-epistémico*, Isonomía, núm. 44, D.F., México, 2016.
- 13) DIAZ Ricci, Sergio et. al. "Rigidez constitucional. Un concepto toral". En. *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*. D.F., México, ed. UNAM. 2015.
- 14) DIEZ Espinosa, José, Ramón, et al. "La democracia parlamentaria en la República de Weimar. Entre el mito y la realidad", en. *Investigaciones históricas. Época moderna y contemporánea*. España, editora Universidad de Valladolid, 1998.
- 15) DIEZ Espinosa, José, Ramón. *La crisis de la Democracia Alemana. De Weimar a Núremberg*. Madrid, España, editorial Síntesis, 1996.
- 16) FERRAJOLI, Luigi, et. al. "Derechos fundamentales y democracia en la teoría de Ferrajoli. Un acuerdo global y una discrepancia concreta", en. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, editorial Trotta, 2009.
- 17) FERRAJOLI, Luigi. *Democracia y garantismo*, 2ª edición, Madrid, España, editorial Trotta, 2010.

- 18) FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 8ª edición, Madrid, España, ed. TROTTA, 2014.
- 19) FERRER Mac-Gregor, Eduardo et. al. "Procedencia del juicio de amparo contra el proceso de reforma constitucional. ¿Puede ser inconstitucional la Constitución?" en. *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia, tomo II*. D.F., México, ed. UNAM. 2011.
- 20) FERRER Mc. Gregor, Eduardo y Fernando García SILVA. *El "caso radilla" y su impacto en el orden jurídico nacional*, D.F., México, ed. UNAM, 2013.
- 21) FERRER Mc-Gregor, Eduardo y Rubén, Gil SANCHEZ. *Efectos y contenidos de las sentencias en acción de inconstitucionalidad. Análisis teórico referido al caso "ley de medios"*, D. F, México, ed. UNAM, 2009.
- 22) GARGARELLA, Roberto et. al. "constitucionalismo vs democracia" en. *Enciclopedia de teoría y filosofía del Derecho*, D.F., México, ed. UNAM, 2015.
- 23) GARGARELLA, ROBERTO. *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter mayoritario del poder judicial*, Quito, Ecuador, ed. CEDEC, 2011.
- 24) HERNANDEZ Valle, Rubén. "Reforma constitucional y control de constitucionalidad.", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLVIII, núm. 143, mayo-agosto de 2015.
- 25) HUERTA Ochoa, Carla. *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 3ª edición, D.F., México, ed. UNAM, 2010.
- 26) INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Diccionario Electoral*, San José, Costa Rica, ed. IIDH, 2017.
- 27) MARTINEZ Lazcano, Jaime, Alfonso et. al. *Derechos humanos. La transformación de la cultura jurídica*, editorial Nueva Jurídica, Bogotá, Colombia, 2018.

- 28) NIETO Castillo, Santiago et. al. "Los derechos humanos en la Constitución. Algunas novedades de la reforma de 2011", en. *Estado constitucional y democrático de derecho: Retos para nuestro siglo*, México, editora Universitaria, 2015.
- 29) NINO Santiago, Carlos. *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, España, editorial Gedisa, 1997.
- 30) OLMEDA García, Marina del Pilar. "El diseño de la reforma constitucional en México" en. *La dinámica del cambio constitucional en México*, Ciudad de México, ed. UNAM. 2018.
- 31) PATIÑO Camarena, Javier. "Constitucionalismo y reforma constitucional en Alemania" en *Constitucionalismo y reforma constitucional*, editorial Flores, D.F., México, 2014.
- 32) REQUEJO Pagés, Juan Luis. *Las normas pre constitucionales y el mito del poder constituyente*, Madrid, España, editora Centro de estudios políticos y constitucionales, 1998.
- 33) RESTREPO Zapata, Juan, David. *La Constitución alemana de Weimar ¿Una utopía en medio de la crisis? Un análisis histórico a sus aspectos inventores, modernizadores y derechos sociales*, Chile, editorial Estudios Internacionales, 2018.
- 34) RODAS Cortes, Francisco. "El contrato social liberal. John Locke", en *Coherencia*, Medellín, Colombia, vol. 7, núm. 13, julio-diciembre de 2010.
- 35) ROUSSEAU, Jean-Jaques. *El contrato social o principios de derecho político*, Buenos Aires, Argentina, editora la página, 2003.
- 36) SAHUI Maldonado, Alejandro. "Desacuerdo sobre derechos. Waldron y Dworkin sobre parlamentos y tribunales", en *Andamios*, México, vol. 14, núm. 35, septiembre-diciembre de 2017.

- 37) SALAZAR Ugarte, Pedro. "Camino a la democracia constitucional", en *Isonomía*, México núm. 36, abril-mayo de 2012.
- 38) SALAZAR Ugarte, Pedro. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, D.F.; México, ed. FCE, 2006.
- 39) SANCHEZ González, Santiago. *Constitucionalismos y democracias*, Madrid, España, editora Estudios parlamentarios y del estado autonómico, 2016.
- 40) SARTORI, Giovanni. *Límites de la ingeniería constitucional*, Ciudad de México, ed. INE, 2016.
- 41) SCHMITT, Karl. *Teoría de la Constitución*, 3ª edición, Madrid, España, editorial Alianza, 1996.
- 42) SILVA Triste, Fernando. *Breve historia de la socialdemocracia*, D.F., México, ed. Porrúa, 2005.
- 43) SOLORIO Almazán, Héctor. *La representación proporcional*. México, editora Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010.
- 44) TENA Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*, 20ª edición, México, ed. Porrúa, 1984.
- 45) VALDÉZ, Diego et. al. "las funciones de la reforma constitucional", en. *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, D.F., México, ed. UNAM, 2007.
- 46) VÁZQUEZ Gómez, Bisogno, Francisco. "La suprema corte y el poder constituyente constituido. Hacia la defensa del núcleo intangible de la Constitución" en. *CUESTIONES CONSTITUCIONALES. REVISTA MEXICANA DE DERECHO CONSTITUCIONAL*, núm. 22, enero – junio de 2010.

## **JURISPRUDENCIA:**

- 47) Tesis (X Región) 1º.1CS(10ª.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t.III, Septiembre de 2018, p. 2571.
- 48) Tesis 2ª/J.3/2014, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. II, febrero de 2014, P. 938.
- 49) Tesis LXII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, pág. 11.
- 50) Tesis LXXVI/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, P.15.
- 51) Tesis P./J.22/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, abril de 1999, P. 257.
- 52) Tesis P./J.23/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, abril de 1999, P. 256.
- 53) Tesis P./J.39/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, septiembre de 2002, P.1136.
- 54) Tesis P./J.39/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, septiembre de 2002, p. 1136.
- 55) Tesis P./J.40/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, septiembre de 2002, P. 997.
- 56) Tesis P./J.42/2013, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, enero de 2014, P. 356.
- 57) Tesis P./J.42/2015, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. I, diciembre de 2015, P. 33.



- 58) Tesis P./J.73/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, agosto de 2000, P. 484.
- 59) Tesis P./J.94/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, agosto de 2001, P. 438.
- 60) Tesis P.LXIII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, pág.13.
- 61) Tesis P.LXXV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, P.14.
- 62) Tesis P.VIII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, P.1097.
- 63) Tesis XI.1º.A.T.J/10, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, t. IV, septiembre de 2016, P. 2417.
- 64) Tesis: 2ª./J.36/2012(10ª.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro VII, abril de 2012, P. 1060.

#### **CÓDIGOS Y LEYES:**

- 65) Alemania: CONSTITUCIÓN DEL IMPERIO ALEMÁN, 1919 (traducida).
- 66) ALEMANIA: Ley fundamental de la República Federal de Alemania, 2019.
- 67) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: 2020.
- 68) CONVENCION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: 2020.
- 69) MÉXICO: Código federal de procedimientos civiles, 2020.

- 70) MÉXICO: Ley de amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, 2013.
- 71) MÉXICO: Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, 2020.
- 72) MÉXICO: Reglamento para el gobierno interior del congreso general de los estados unidos mexicanos, 2010.

#### **RED INTERNACIONAL:**

- 73) “Carta de las naciones unidas”. (Documento web)  
[https://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/carta\\_nu.pdf](https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/carta_nu.pdf) 04 de abril del 2020.
- 74) “Centro de información de la ONU para México, Cuba y República Dominicana. CINU México” (documento web) 2020. <https://www.cinu.mx/la-onu/mexico-en-la-onu/> 10 de abril 2020.
- 75) “Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789”. (Documento web). [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/espagnol/es\\_ddhc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf) 05 de abril del 2020.
- 76) “Declaración universal de derechos humanos”. (Documento web). [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf) 06 de abril del 2020.
- 77) “Law for the safeguard of german blood and german honor.” (Documento web). [https://www.facinghistory.org/sites/default/files/DecisionMaking\\_Injustice\\_Lesson10\\_Handout1.pdf](https://www.facinghistory.org/sites/default/files/DecisionMaking_Injustice_Lesson10_Handout1.pdf) 20 de marzo del 2020.

- 78) “Programa del partido obrero nacional socialista (nazi) alemán”. (Documento web).  
<http://www.pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/Programa%20Partido%20Obrero%20Nacional%20Socialista.pdf> 20 de marzo del 2020.
- 79) “Programa del partido obrero nacional socialista (nazi) alemán”. (Documento web).  
<http://www.pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/Programa%20Partido%20Obrero%20Nacional%20Socialista.pdf> 20 de marzo del 2020.
- 80) “Reforma constitucional”. (documento web) 2020.  
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=207> 16 de mayo de 2020.
- 81) “Reformas Constitucionales por Decreto en orden cronológico”. (documento web) 2020. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_crono.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm) 08 de mayo de 2020.
- 82) “Reformas Constitucionales por Decreto en orden cronológico”. (documento web) 2020. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_crono.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm) 08 de mayo de 2020.
- 83) “Las condiciones de la democracia. Una teoría neobobbiana”, (documento web) 2011, [http://globalizacionydemocracia.udp.cl/wp-content/uploads/2014/03/MICHELLANGELO\\_BOVERO\\_2011.pdf](http://globalizacionydemocracia.udp.cl/wp-content/uploads/2014/03/MICHELLANGELO_BOVERO_2011.pdf) 10 de febrero 2020.