

LAS EDADES DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO Y LA FUNCIÓN DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN

THE AGES OF MEXICAN CONSTITUTIONALISM AND THE ROLE OF CONSTITUTIONAL REFORMS

Luis RAIGOSA*

*Al doctor Sergio García Ramírez, jurista y
maestro de juristas*

RESUMEN: En el presente ensayo se aborda la evolución del constitucionalismo mexicano tomando como eje explicativo la regulación, la importancia y el comportamiento del llamado “órgano revisor de la Constitución”, cuya eficacia es considerada central en la historia jurídica de México. El autor identifica diferentes periodos de vida de esta institución, a los cuales denomina “edades del constitucionalismo mexicano”. Los criterios utilizados para la periodización propuesta consisten en la identificación de los factores jurídicos y de otros sociopolíticos de índole histórica, sin los cuales sería imposible calificar la eficacia del órgano reformador. Se identifican cuatro edades del constitucionalismo mexicano: del constitucionalismo ineficaz,

ABSTRACT: *In this essay, the evolution of Mexican constitutionalism is addressed, taking as an explanatory axis the importance and the regulation of the constitutional amendment function, which is of remarkable importance in the legal history of Mexico. In addition, the author identifies different sets of periods for the way that the amendment function has emerged and evolved, called the “ages of Mexican constitutionalism”. The criteria for the proposed periodization consist in the identification of legal and sociopolitical factors of historical nature. Without these elements, the author says, it would be impossible to assess the efficiency of it. Thus, four ages of the Mexican constitutionalism are determined: an age of ineffective constitutionalism, an age of admitted constitutionalism, an submitted constitutionalism, and, finally, an balanced constitutionalism.*

* Profesor-investigador del ITAM.

un constitucionalismo admitido, un constitucionalismo sometido y un constitucionalismo balanceado.

Palabras clave: Historia jurídica, derecho constitucional, reformas constitucionales, constitucionalismo mexicano, control de convencionalidad, control de constitucionalidad.

Keywords: *Legal history, constitutional law, constitutional reforms, mexican constitutionalism, constitutional control, conventionality control.*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Una mirada previa. Las funciones de la reforma a la Constitución*. III. *La edad del constitucionalismo ineficaz*. IV. *La edad del constitucionalismo admitido*. V. *La edad del constitucionalismo sometido*. VI. *¿La edad del constitucionalismo balanceado?* VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN¹

Este ensayo tiene el objetivo de explorar con una perspectiva histórica la función de revisión o reforma de la Constitución, en México, y el órgano competente para realizarla. El análisis se centrará en los conjuntos de disposiciones que han regulado esta institución en las Constituciones que han tenido vigencia en México, así como en la actuación de los órganos y de los actores que han impactado en la historia constitucional mexicana.

El ensayo ofrece la oportunidad de mostrar que el órgano revisor de la Constitución ha sido un instrumento clave que explica las peculiaridades de nuestra historia constitucional. Estas afectaciones son de tal profundidad que, en nuestra opinión, nos permiten ofrecer una propuesta de periodización de nuestra historia constitucional, a la que denominamos *edades del constitucionalismo mexicano*.²

¹ Este texto fue diseñado durante una estancia muy grata y provechosa en la Universidad del País Vasco. Agradezco, especialmente, al profesor Javier Ezquiaga su generosa disposición por hacerme cálida esta estancia, y la oportunidad de presentar los resultados de esta investigación en su Departamento de Derecho Constitucional, Teoría y Filosofía del Derecho. Expreso también mi gratitud a los profesores Jorge Cerdio, Gabriela Rodríguez, Manuel González Oropeza, José Roldán Xopa y Jorge Luis Silva, por sus valiosos comentarios a una versión previa de este texto. A mi esposa Vanessa, quien siempre tiene palabras de apoyo para continuar estas actividades. Finalmente, agradezco a mis alumnos Montserrat Rodríguez, Fernando Colín, María Esteve Gómez Mont y Óscar Figueroa, del ITAM, por su apoyo en la elaboración final de los cuadros y las gráficas.

² Tanto el término *edades* como algunos elementos teóricos que pueden apoyarlo están inspirados en el desarrollo de diversos autores, menciono expresamente a María del Refugio González, magnífica historiadora mexicana del derecho, en especial su libro *Historia del derecho mexicano* (México, McGraw-Hill), 1998; Grant Gilmore, en particular su obra *The Ages of American Law* (Yale University Press, E.U.A., 1977); Bruce Ackerman y sus documentados estudios: *We the People Foundations* (Harvard University Press, 1993), y *We the People Transformations* (Harvard University Press, 1998); finalmente también tomo en cuenta la obra del profesor alemán Georg Jellinek, *Reforma y mutación de la Constitución*, estudio preliminar de Pablo Lucas Verdú, trad. de Cristian Förster, España, CEC, 1991.

El ensayo se apoya, por una parte, en la constatación empírica de un poder reformador sumamente activo, especialmente en los últimos decenios de nuestra historia constitucional, y, otra, en el desarrollo, también más o menos reciente, de nuevas vertientes de constitucionalismo, que ha colocado en el centro de los regímenes constitucionales a los órganos de control jurisdiccional; potenciando la función de verificación de la regularidad constitucional, frente a la función de reforma constitucional.

Con la idea de las edades constitucionales en mente, hemos identificado diversos periodos o edades del constitucionalismo en México. La primera la hemos denominado la *edad del constitucionalismo ineficaz*, porque en este periodo el mecanismo de reforma constitucional, que fue una institución jurídica creada tanto para proteger la Constitución como para adecuarla a los desarrollos y cambios de la sociedad, realmente no operó. La segunda edad es la *edad del constitucionalismo admitido*, y el nombre se presenta por la circunstancia de que, como consecuencia de los acontecimientos que llevaron al triunfo de las armas republicanas en 1867, la Carta de 1857, por fin, asumió plena vigencia, y, en consecuencia, la función de reforma constitucional se convirtió en un importante mecanismo jurídico para el ejercicio de la política. El tercer periodo se ubica en la vigente Constitución de 1917, al que hemos denominado *la edad del constitucionalismo sometido*, en donde encontramos un uso muy frecuente de la institución reformadora de la carta fundamental. Le llamamos “sometido” no sólo por el sorprendente número de reformas que ha tenido la Constitución de 1917 hasta la fecha —697 a enero de 2016—, sino también porque pueden ser excesivos algunos contenidos normativos vigentes. Pero esta última etapa ha dado, desde 1999, un giro importante en el constitucionalismo mexicano, pues ha adquirido fuerza la función de control constitucional, lo que ha impactado la diversa función de reforma constitucional; en consecuencia, nos parece correcto señalar que la presente etapa es la *edad del constitucionalismo balanceado*.

II. UNA MIRADA PREVIA. LAS FUNCIONES DE LA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN

La teoría constitucional asigna dos funciones a la reforma constitucional: la de proteger la Constitución de reformas carentes de justificación sólida, ga-

rantizando la permanencia de ésta y al mismo tiempo, la de permitir oportunas adecuaciones de sus contenidos a los cambios propios de las sociedades.³ Esto es, la institución debe operar para lograr un adecuado equilibrio entre *permanencia* y *adaptación* de las disposiciones constitucionales.

Por otra parte, el análisis de la institución de reforma a la Constitución puede realizarse privilegiando una visión *formalista*, esto es, mediante la revisión de los contenidos normativos que la regulan. Pero también, desde una posición más bien *funcionalista*, puede prestarse atención a los hechos que ocurrieron y que permiten conocer la eficacia de esas disposiciones normativas.

Desde la perspectiva formalista parece correcto afirmar que el estudio de la evolución histórica en México de la reforma de la Constitución permite apreciar un cambio de función de esta institución, que operó en la segunda mitad del siglo XIX, específicamente a partir de 1857. En efecto, las primeras Constituciones en México privilegiaron la función de protección o permanencia de la carta magna al establecer reglas de difícil cumplimiento y otras plenamente prohibitivas, por el órgano competente,⁴ para realizar reformas a las respectivas Constituciones, frente a la función de actualización o adaptación constitucional ante los posibles cambios de las sociedades de la época. Esta visión proteccionista sufrió un cambio profundo en el constituyente de 1857 al permitir un procedimiento más sencillo para reformar la Constitución, de manera que el efecto de permanencia fue sustituido por el efecto de adaptación de la Constitución a los cambios sociales.

³ La siguiente expresión contundente de James Madison en el número XLIII de *El Federalista* es clara al respecto: “el sistema (para realizar las reformas constitucionales) preferido por la convención... protege por igual contra esa facilidad extrema que haría a la Constitución demasiado variable y contra esa exagerada dificultad que perpetuaría sus defectos manifiestos”, Madison comenta en este momento el artículo V de la Constitución de los Estados Unidos de América, en donde queda regulada la función de reforma constitucional y las reglas procedimentales fundamentales para ello. Véase Hamilton, Alexander *et al.*, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

⁴ En el contexto de la doctrina jurídica mexicana, así como en la sede jurisdiccional y en la legislativa, se admite y utiliza con frecuencia la voz “órgano revisor u órgano reformador de la Constitución” para denotar la instancia jurídica competente para incorporar reformas a la Constitución. Desde luego se le considera un órgano complejo, en tanto que para su integración se requiere la concurrencia de otros órganos legislativos integrantes de la esfera federal y estatal, que aplica un procedimiento, asimismo, dificultado de reforma a los contenidos de la carta fundamental.

Sin embargo, desde una visión funcionalista es posible afirmar que 1857 no es el año adecuado para explicar el cambio de significado de la función de la reforma constitucional, desde la posición proteccionista hasta la adaptadora. Si bien es cierto que la regulación de esta institución es modificada en 1857, las correspondientes reglas no fueron en realidad aplicadas, porque, de hecho, la misma Constitución de 1857 no fue admitida y no logró el acuerdo básico que toda Constitución exige, pues lo que siguió fueron dos guerras civiles sangrientas entre 1857 y 1867. La derrota del bando conservador en 1867 significó no sólo el triunfo liberal, sino también un cambio de entendimiento de la Constitución, que a partir de entonces contaría con una eficacia normativa y permitiría, en consecuencia, la aplicación de la institución de reforma constitucional, que diez años antes había mudado —formalmente— hacia la función de adecuación constitucional.

A partir de 1867, los actores políticos han hecho un intenso uso de la técnica de reforma de la Constitución como el mecanismo jurídico apropiado para modernizar la base del sistema jurídico. Puede entenderse que la función de adaptación ha sido la guía fundamental de las acciones del órgano encargado de las reformas constitucionales hasta la fecha.

III. LA EDAD DEL CONSTITUCIONALISMO INEFICAZ

En la experiencia mexicana puede entenderse que los desacuerdos esenciales entre las diversas corrientes y grupos fueron resultado del sustrato y norte que abrigan los fundadores de la patria. Todos querían un código político sustentado en la razón, no un producto de un devenir histórico, que más bien se quería superar por siempre y sustituir por los nuevos aires que inspiraban la organización de la sociedad y las formas políticas: nuevas ideas, principios, instituciones y actitudes que habrían de encontrar acomodo en un texto normativo único, un nuevo código, revolucionario en tanto que no había otro propio al cual sustituía, pero con la pretensión de constituirse en el ordenamiento que diera forma definitiva a la sociedad de la cual emanaba. La aspiración de definitividad que cada experiencia emisora de cartas constitucionales suponía era la base de los artículos reguladores de la reforma a la Constitución, que particularmente en

las Constituciones primeras contenían disposiciones orientadas a impedir la reforma a la Constitución que se emitía.

Así, ya la Constitución de Cádiz dedicó su título X a la observancia de la Constitución y al modo de proceder para hacer variaciones en ella. Contiene disposiciones para reformar a la Constitución en los artículos 375 a 384. Su lectura deja en claro un importante grado de dificultad para lograr modificar el texto gaditano, pues podría llegar a hacer partícipes hasta tres legislaturas subsecuentes en el procedimiento de reforma.

La exposición de motivos de la Constitución mexicana de 1824 evidencia el sentido creador del trabajo del constituyente cuando califica su tarea como “la obra más ardua que pudierais cometerle, el Código fundamental que fije la suerte de la nación y sirva de base indestructible al grandioso edificio de vuestra sociedad...”. Pero, en cambio, la función de reforma constitucional no es un tema mencionado en este texto precursor de las normas, más bien convoca al cumplimiento de la Constitución para alcanzar la verdadera libertad.

No es extraño, en consecuencia, que la primera Constitución vigente en el México independiente si bien establece cláusulas de reforma, lo hace con importantes limitaciones. Unas las fijó en el tiempo, en tanto que el artículo 166 estableció una facultad para las legislaturas de los estados para formular observaciones a la Constitución y al Acta Constitutiva, pero prohibió al Congreso General tomarlas en cuenta antes de 1830. Otras restricciones consistieron en la incorporación de contenidos normativos a los que la doctrina denomina cláusulas intangibles o cláusulas pétreas; es decir, contenidos constitucionales de imposible reforma, en los siguientes términos en su artículo 171: “jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados”.⁵

La segunda Constitución con vigencia en México, denominada Constitución de las Siete Leyes de 1836 —aunque la primera ley constitucional fue promulgada el 15 de diciembre de 1835—, contiene también una na-

⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 1973, p. 193. En el análisis de las Constituciones históricas tomo en cuenta los textos compilados en esta magnífica obra del maestro Tena.

tural pretensión de permanencia, puesto que incorporó la misma técnica de irreformabilidad parcial de su texto, como su predecesora de 1824, pero ahora referida sólo a una cuestión de temporalidad, sin incorporar cláusulas pétreas. Es así que la ley constitucional séptima, con seis artículos, estableció una importante prohibición al señalar que no podría reformarse dicha Constitución, sino hasta pasados seis años de su publicación, es decir, no antes de 1842. Adicionalmente, el artículo 2o. de esta ley séptima fijó remisiones a otros artículos constitucionales que fijaban algunas importantes reglas de procedimiento.⁶ Sin embargo, como resultado de alzamientos militares de los generales Paredes y Arrillaga, Santa Anna y Valencia, esta Constitución perdió vigencia, sin haber sido reformada, en octubre de 1841.⁷

En 1842 nuevamente se presentaron proyectos de Constitución. La importancia de estos proyectos para nuestro estudio es menor, naturalmente, pues no tuvieron vigencia; pero sí importa señalar que en ellos la reforma a la Constitución continuó siendo un mecanismo formalmente regulado, si bien de manera no uniforme, ya que en ocasiones se agregaban cláusulas de intangibilidad por razones de materia, como fue el caso del segundo proyecto de Constitución, que prohibía la modificación de la forma de gobierno; o cláusulas de intangibilidad por cuestiones de temporalidad, como lo proponía el mencionado voto particular, de agosto de 1842.

La nueva Constitución de corte centralista, publicada en junio de 1843 bajo la denominación de Bases Orgánicas de la República Mexicana, incorporó un inusual sistema de reforma. Lo novedoso estribó, formalmente, en que la única disposición sobre el particular hacía prácticamente equiparables el procedimiento legislativo de reforma a la Constitución con el procedimiento legislativo ordinario, salvo la votación, que señalaba la curiosa regla de que "... no se han de requerir ni más ni menos de dos terceras partes de votos de las dos Cámaras", es decir, habría de ser un número fijo de votos (artículo 202). Es posible que esta holgura jurídica haya sido la puerta para la reforma constitucional que con fundamento

⁶ *Ibidem*, pp. 205 y ss.

⁷ En 1840 el Supremo Poder Conservador emitió un dictamen que aprobaba un proyecto de reforma que más bien era un proyecto de nueva Constitución, en cuyo proemio se fijaban importantes limitaciones a sus contenidos. *Ibidem*, pp. 252 y ss.

en las Bases, incorporó algunas modificaciones a su texto, como lo reporta el maestro Tena Ramírez, mediante ley del 25 de septiembre de 1845, en materia de elección de senadores. Un dato no menos importante es que, al parecer, es la única reforma constitucional cumplida en estos turbulentos años de vida constitucional, auspiciado, quizá, por la facilidad para aprobar la reforma constitucional, conforme a ese procedimiento.⁸

El documento constitucional que logró vigencia después de las Bases de 1843 fue la importante Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, que fue propiamente el resultado del genio de uno de los juristas de mayor altura del siglo XIX, don Mariano Otero, integrante de la Comisión de la Constitución del nuevo Congreso Constituyente, éste convocado a raíz de un nuevo alzamiento armado conocido como la “rebelión de los polkos”. Este nuevo Constituyente había decretado en el único artículo del dictamen de Constitución, emitido el 5 de abril de 1847, un regreso liso y llano a la Constitución de 1824 “mientras no se publiquen todas las reformas que determine hacerle el presente Congreso”. Pero el jurista Otero logró convencer a los constituyentes de que no era conveniente únicamente reinstaurar la vigencia de la Constitución de 1824, y defendió la oportunidad de incorporar reformas a dicha carta, las cuales las propuso en un voto particular. Ha sido muy estudiado el importante texto de Otero, en el cual justifica los contenidos de las reformas propuestas por él en su voto, todas por demás interesantes y algunas de ellas de enorme efecto posterior en nuestro constitucionalismo, como el juicio de amparo.⁹ El Acta de Reformas fue un documento que incorporaba algunos contenidos diferentes a la Constitución de 1824, que ya había sido declarada vigente nuevamente por el Congreso Constituyente. Es decir, formalmente la carta de 1824 fue reformada con el Acta; sin embargo, no pudo tampoco constituirse en un ejercicio de aplicación del procedimiento de reforma a la Constitución, por las circunstancias en que fue emitida y aprobada, esto es, un Congreso Constituyente constituido *ad hoc*.

El acta de reformas de don Mariano Otero, entre otros contenidos, modificó el propio procedimiento de reforma que la Carta de 1824 esta-

⁸ *Ibidem*, p. 404.

⁹ Véase, por ejemplo, el estudio intitulado “Marco jurídico del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847”, elaborado por la pluma siempre muy documentada del maestro Fix-Zamudio en Galeana, Patricia (comp.), *México y sus Constituciones*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 198-242.

blecía. El voto particular de Otero justificó estas nuevas reglas, porque entendía que era necesario establecer tres mecanismos distintos de reforma a la Constitución, en tanto que existían tres diferentes disposiciones de ella: un primer conjunto de disposiciones integrado por “los principios anteriores a la misma, como la independencia de la nación, su forma de gobierno republicano, representativo popular federal, y la consiguiente división de poderes, principios que deben identificarse con la existencia misma de la nación (por lo que) no cabe reforma, y deben declararse permanentes”; en consecuencia, incorpora cláusulas intangibles, tal y como las contenía la propia carta de 1824 en su artículo 171. Un segundo grupo de disposiciones constitucionales se refieren “a los límites al poder general y de la soberanía de los Estados”, respecto de las cuales exige el voto de los dos tercios de cada Cámara o por la mayoría de dos sucesivas legislaturas, y además la aprobación de la mayoría de las legislaturas. Nótese que estos requisitos serían más tarde, en 1857 y luego en 1917, los elementos procedimentales exigidos para realizar reformas constitucionales. Finalmente, para el resto de disposiciones de la Constitución, Otero no exigía la intervención de las legislaturas estatales (artículos 28 y 29 del Acta).

El siguiente documento constitucional que tiene interés es la Constitución de 1857. Ahora encontramos un texto regulador de la reforma a la Constitución, que logró finalmente eficacia en 1867; sin embargo, la historia parlamentaria del texto es importante. Por cierto, el dictamen que la Comisión de la Constitución acompañó al proyecto de ésta no contiene referencia alguna al tema de la reforma constitucional, lo que puede significar que para este órgano constituyente no fue uno de los temas de mayor importancia, quizá por la propuesta que ofreció.

En el *iter* parlamentario de la Constitución de 1857, la Comisión de Constitución presentó un texto original que proponía un mecanismo de reforma, según varios diputados constituyentes, “muy lento”, ya que establecía varios pasos para la reforma. El primer paso era la aprobación de los textos que habrían de reformarse por una mayoría de dos tercios de los diputados del Congreso; un segundo paso lo constituía la publicación de dichos textos aprobados en todos los periódicos del país tres meses antes de la elección del Congreso siguiente; el tercer paso consistía en que en la elección del nuevo Congreso, los electores se pronunciaran sobre esas reformas, y en caso de que las aprobaban, el cuarto paso establecía que el nuevo Congreso elaboraría las reformas y éstas serían votadas en

las siguientes elecciones del Congreso de la Unión, y si las aprobaba la mayoría absoluta de electores, el último paso consistía en la sanción del Ejecutivo como parte de la Constitución. Como puede inferirse, la propuesta de regulación de la reforma constitucional conservó el espíritu protector de los textos constitucionales que había caracterizado a los anteriores textos constitucionales, dificultando el procedimiento de reforma.

Ante las críticas por las dificultades del procedimiento propuesto en el proyecto de Constitución, la Comisión de Constitución lo retiró y presentó uno nuevo, mucho más simple, consistente en dos etapas: en la primera se exigía la aprobación del proyecto de reforma por dos tercios de los miembros del Congreso, y en la segunda, la aprobación por la mayoría de los electores en el momento de la elección al siguiente Congreso, que declararían reformada la Constitución, en su caso.

A pesar de la notable simplificación del procedimiento, tampoco éste fue aprobado por el Constituyente. En una memorable sesión del 26 de noviembre de 1856 —la segunda en que el punto era discutido con oradores en pro y en contra del nuevo proyecto—, la vigorosa crítica de don Guillermo Prieto, diputado por Jalisco, apuntó que darle participación a los electores ofrecía gravísimos inconvenientes, pues ellos no estaban preparados para ejercer esta función en materia tan delicada como la constitucional, y propuso una solución diversa, en los siguientes términos, según los anales de Francisco Zarco: “si no se quiere seguir el antiguo sistema, sométase la reforma al examen y voto de las legislaturas, verdaderos representantes de los Estados, y así se seguirá el principio federal...”, con lo cual pretendía que se sustituyera la intervención del electorado, pero que al mismo tiempo se salvara su participación, aunque a través de sus legítimos representantes integrantes de los congresos de los estados. En esa sesión, el artículo de la Comisión fue declarado sin lugar a votar, y la propia Comisión presentó el siguiente texto, que fue aprobado por 67 votos contra catorce, como artículo 127, prácticamente con idéntico texto y con mínimos cambios:¹⁰

La presente Constitución puede ser adicionada y reformada; mas para que las adiciones y reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere

¹⁰ Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Senado de la República, Ediciones Mesa Directiva, 2007, pp. 903-918.

que el Congreso, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Como se observa, el Constituyente de 1857 aprobó un método de reforma mucho más sencillo que los que habían estado previamente en vigor, con excepción de las mencionadas Bases Orgánicas de 1843. Desaparecieron las cláusulas de intangibilidad, así como la participación de sucesivos congresos o la invocación directa al electorado. Fue muy aguda y certera la visión del diputado Prieto, pues la fórmula ha sido respetada ya por más de siglo y medio en el actual artículo 135, que conserva los términos, salvo la actual referencia a la Comisión Permanente, en el proceso de recuento de votos, única reforma que ha sufrido este artículo el 21 de octubre de 1966.

Este nuevo texto es el antecedente jurídico más inmediato de la gran mutación constitucional de 1867, ya que la expresión formal del texto constitucional alcanzada en 1857 no logró modificar algo más importante, como es la “actitud constitucional” de los actores políticos ante la norma fundamental; no obstante, cabe recordar al profesor Zagrebelsky: “lo que más importa no es el texto escrito sino lo que está supuesto, lo no escrito, es decir lo que se entiende por constitución”,¹¹ porque esto último no logró modificarlo el texto aprobado en 1857, esto es, no se alcanzó el acuerdo que está en la base de cualquier Constitución. De hecho, fueron las armas las que consiguieron el forzado acuerdo, en 1867, de una forma diferente de vivir la Constitución. El mecanismo de reforma constitucional sería utilizado en adelante, de manera eficaz.

No puede obviarse la referencia a otro importante acto legislativo que tuvo impacto en la mutación constitucional de 1867, y que sería más tarde norma expresa constitucional: las Leyes de Reforma, que tuvieron un profundo efecto constitucional. No hace falta recordar su trascendencia, señalada en las siguientes palabras de José María Vigil, al recordar el manifiesto que Juárez emitió el 7 de julio de 1859 para dar a conocer su emisión, palabras en las cuales, sin embargo, hay una ingenuidad manifiesta

¹¹ Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley. Derechos, justicia*, trad. de Marina Gascón, epílogo de Gregorio Peces-Barba, Madrid, Trotta, p. 9.

acerca del verdadero efecto de las leyes en las sociedades a las cuales se dirigían:

Juárez anunciaba las bases fundamentales... (que) harían cambiar de arriba abajo el modo de ser de la sociedad, abrirían un nuevo cauce a su marcha, la transformarían, en suma, a tal punto, que ya no sería posible reacción alguna contra principios que venían a implantarse sobre intereses y tradiciones cuya evolución histórica había concluido para siempre.¹²

Las Leyes de Reforma son un conjunto de varios ordenamientos emitidos antes y después de la Constitución de 1857, orientadas a dominar a las autoridades eclesiásticas que estaban apoyando claramente al bando conservador. Tres de ellas fueron emitidas antes de la carta de 1857, en el contexto de la revolución de Ayutla contra Santa Anna, dictador desde 1853, y luego incorporadas al texto constitucional dentro de su articulado: la denominada Ley Juárez, en el artículo 13, que abolía el fuero eclesiástico en lo civil y autorizaba su renuncia en lo criminal, y en el mismo artículo se ha considerado la incorporación de la prohibición para cobrar emolumentos a los pobres por servicios religiosos, con apoyo en la llamada Ley Iglesias, emitida el 11 de abril de 1857; y en relación con el artículo 27, se tiene como antecedente la Ley Lerdo, o Ley de Desamortización, que prohibía a las corporaciones eclesiásticas adquirir o administrar bienes raíces, salvo los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.¹³

Se trata, pues, de la técnica de elevación de contenidos normativos desde las leyes ordinarias hacia el texto constitucional, fundado en el criterio de la importancia del tema, que ha sido utilizada muy profusamente por el órgano revisor constitucional.

Durante la vigencia de la Constitución del 1857, en plena Guerra de Reforma y desde el puerto de Veracruz, el presidente Juárez emitió otras leyes calificadas “de reforma”: la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, la Ley de Matrimonio Civil, la Ley Orgánica del Registro Civil y la Ley sobre el Estado Civil de las Personas, así como el Decreto que

¹² Vigil, José Ma., *México a través de los siglos*, obra dirigida por el general Vicente Riva Palacio, México, Editorial Cumbre, 1981, t. IX, p. 379.

¹³ Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 491, 600 y ss.

declara que cesa toda intervención del clero en los cementerios y camposantos, el Decreto que declara cuáles días deben tenerse como festivos, y consecuentemente prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la Iglesia. Todos estos ordenamientos fueron expedidos entre julio y agosto de 1859; en 1860, también desde Veracruz, la Ley sobre Libertad de Cultos. Posteriormente, reasumido el poder, ya desde la Ciudad de México, el presidente emitió el Decreto por el cual quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia, y el Decreto de extinción de las comunidades de religiosas.¹⁴ Como hemos dicho, esta legislación, si bien tenía el carácter de ordinaria por su denominación, fue extraordinaria por su forma de expedición, al ser incorporada expresamente a la Constitución de 1857, bajo la presidencia de Lerdo de Tejada, por decreto publicado el 25 de septiembre de 1873.

Tras la guerra provocada por la invasión napoleónica y el Imperio de Maximiliano (1861-1867), el 15 de julio de 1867 reasume el poder el presidente Juárez y arriba a la Ciudad de México. Para efectos de nuestro estudio, es éste el momento con el que inició una novedad constitucional, consistente en que si el texto constitucional contenía elementos que impedían el desarrollo de las instituciones, o la aceptación de las aspiraciones políticas, o el cumplimiento de programas de gobierno, ahora el mecanismo de la reforma a la ley fundamental sería admitido como el instrumento para resolver estas cuestiones. A partir de ahora comienza a ser eficaz la norma de reforma a la Constitución.

IV. LA EDAD DEL CONSTITUCIONALISMO ADMITIDO

El triunfo de los liberales en 1867 trajo consigo la ejecución del programa liberal, el cual, como recuerda Cosío Villegas, tuvo como primero y principal propósito “aplicar la Constitución”.¹⁵ Este principio de acción incorpora la aplicación del método de reforma expresa a la Constitución y el consecuente abandono del ciclo perverso que había estado conformado por la emisión de una Constitución que incluía un texto expreso

¹⁴ *Ibidem*, pp. 638 y ss. Los textos de estas leyes son consultables en Torre Villar, Ernesto de la et al., *Historia documental de México*, México, UNAM, 1984, t. II, pp. 263 y ss.

¹⁵ Citado por Luis González en *Historia general de México, versión 2000*, El Colegio de México, febrero de 2004, p. 641.

para lograr sus reformas, un levantamiento armado en contra de ella, el alzamiento armado traía aparejada la convocatoria a un nuevo congreso constituyente y de su trabajo surgía la emisión de una nueva Constitución, pero que volvía más tarde a ser desconocida, como había sido la historia constitucional hasta 1867, historia que será modificada con el triunfo liberal de este año.

A poco de haber reasumido la presidencia de la República, Benito Juárez, en julio de 1857, convoca a elecciones el 14 de agosto siguiente y somete a la consideración de la ciudadanía una propuesta de reforma constitucional, que proponía modificaciones al texto magno de 1857. No puede obviarse el hecho de que en esta aurora de una gran mutación constitucional, el presidente Juárez, al tiempo en que invoca el derecho del pueblo, contenido en la propia Constitución, de adicionarla o modificarla, a través de sus representantes (artículo 4o. de la convocatoria lanzada por Juárez), acuda al expediente de intentar obviar este procedimiento al preguntarle al pueblo si le autoriza el llevar a cabo esas modificaciones a la carta magna sin necesidad de aplicar el artículo 127 de ella. Esta petición levantó muchas críticas, y careció de éxito, lo que le impidió debilitar al Congreso de la Unión —y, consecuentemente, fortalecer al Ejecutivo—, a través de la reinstauración del Senado. A pesar de esta derrota política, Juárez logró incorporar seis reformas a la Constitución, y en cuatro de ellas echó mano de la consabida técnica de las facultades extraordinarias, y sólo en dos más aplicó el procedimiento regulado por la ley fundamental.

Para efectos de nuestro estudio, lo que importa resaltar es que 1867 es el momento de cambio fundamental de actitud constitucional, en donde se expresa lo que podemos denominar la “primera gran mutación constitucional”,¹⁶ pues a partir de este momento el mecanismo de reforma a la Constitución se va a constituir en el instrumento fundamental de adaptación entre la norma y la realidad, entre la Constitución y la sociedad. En adelante, las modificaciones a la carta magna fueron realizadas con la intervención del órgano competente para reformar este texto.

¹⁶ Invoco aquí la tesis de las mutaciones constitucionales de Jellinek, que busca explicar los cambios no formales a las Constituciones, sino derivados o producto de otros actores diversos al órgano competente para realizar las modificaciones expresas a una Constitución. Véase la nota 1.

Los efectos de la primera gran mutación constitucional se encuentran en los actos de reforma a la Constitución de 1857.¹⁷ Como mencionamos, durante el gobierno de Benito Juárez pueden señalarse dos tipos de reforma: una por la vía constitucional, es decir, aplicando el instrumento creado en el artículo 127 de esa carta constitucional, y el otro por la vía de poderes extraordinarios. El maestro Tena Ramírez consigna tres reformas constitucionales previas a 1867, realizadas fuera de procedimiento, y una más, de noviembre de 1868, también fuera de procedimiento. Las restantes dos reformas del periodo juarista siguieron el procedimiento de reforma constitucional y son posteriores a 1867.

Durante la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada se emitieron dos grandes reformas. Con la primera se incorporaron al texto constitucional los contenidos de las leyes de reforma. Es de llamar la atención al mecanismo de reforma seguido en esta ocasión, pues el decreto de reformas del 25 de septiembre de 1873 con el cual fueron incorporados a la carta de 1857 los grandes principios jurídicos para regular la relación Iglesia-Estado, no incorporó el señalamiento de los artículos modificados, sino que declaró que se adicionaban y reformaban cinco artículos a la Constitución, pero sin mencionar cuáles, por cierto, tal y como ha ocurrido con las enmiendas a la carta de los Estados Unidos de América. La segunda gran reforma durante la presidencia de Lerdo fue del 13 de noviembre de 1874, que materializó la aspiración fundamental de Benito Juárez, restableciendo al Senado e incorporando la correspondiente regulación de las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857 fueron reformados 88 artículos. En los gobiernos de todos los presidentes del periodo anterior a la Revolución mexicana se realizaron reformas a la Constitución de 1857: seis artículos fueron modificados durante el gobierno de Juárez, veintiséis durante el de Lerdo de Tejada, 41 más con Porfirio Díaz, diez artículos

¹⁷ No es el propósito de este estudio abordar la revisión de las reformas incorporadas a la Constitución de 1857 por el órgano competente para ello, al menos no en sus contenidos específicos. Para este efecto es muy útil la lectura del ensayo del profesor Imer Flores que lleva por título “La Constitución de 1857 y sus reformas: a 150 años de su promulgación”, así como el diverso, producto de la documentada pluma de Diego Valadés, “Las funciones de la reforma constitucional”, ambos publicados en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, 2007.

durante el gobierno de Manuel González y, finalmente, cinco durante el periodo presidencial de Francisco I. Madero. Si se quiere medir la intensidad numérica de las reformas a la Constitución por año de gobierno, las cifras son interesantes, porque el de Lerdo de Tejada sería el más intenso, a pesar de haber emitido un único decreto de reformas, pues arroja 6.5 artículos modificados por año; le sigue Manuel González, que desarrolló cinco reformas anuales; luego Madero, con 2.5 reformas por año; Porfirio Díaz, que alcanzó 1.3 reformas anuales, y Benito Juárez sólo 1.2 artículos reformados por año de gobierno, desde que retomó el poder en 1867. El promedio general del periodo sería de 1.6 reformas a la Constitución por año.

La aceptación plena de un órgano competente para reformar la Constitución, lograda en 1867, llevó a reconocerlo como el mejor y auténtico intérprete social. Se convirtió en el gran emisor de contenidos constitucionales, que incorporaba a la carta constitucional sus interpretaciones de la cambiante realidad, sus proyectos y afanes que, en su opinión, ameritaban elevarse al rango constitucional.

La Revolución mexicana daría un vuelco a la historia constitucional mexicana, pero después de ella, a la perspectiva, es decir, la actitud constitucional que surgió con la carta magna de 1917, consolidó el entendimiento del órgano revisor de la carta magna como el intérprete social privilegiado en que se había constituido desde 1867, y que se fortalecerá al paso de los años, como será claro por el número de las reformas realizadas por este órgano. Dicho entendimiento no será puesto en duda sino hasta fines del siglo XX, y provocará un intenso debate en círculos académicos, en el foro y en los tribunales.

La primera etapa de la Revolución mexicana, que llevó al derrocamiento del dictador Porfirio Díaz el 25 de mayo de 1911, fecha de la aceptación en la Cámara de Diputados de las renuncias del presidente Díaz y del vicepresidente Corral, tenía el objetivo precisamente de restaurar el orden constitucional creado por la Constitución de 1857. Esta temprana etapa tuvo una primera reforma constitucional, promovida por el presidente Madero, que consistió en la incorporación a la carta magna del objetivo fundamental que originó al movimiento revolucionario; esto es, la prohibición de reelección del presidente de la República, de los cargos de vicepresidente de la República y del gobernador y de los sustitutos de éstos. La reforma fue promulgada el 28 de noviembre de 1911, tres semanas

después de que Madero protestó como presidente constitucional.¹⁸ Existe noticia de otra reforma, en la misma época maderista, del 26 de abril de 1912, para establecer la elección directa de los cargos de presidente de la República, diputados y senadores al Congreso de la Unión (artículos 55, 58 inciso A y 76).¹⁹ Después de las dos reformas mencionadas no volverá a aparecer en escena el órgano reformador de carta sino hasta 1921.

Una última cuestión: ¿el decreto de emisión de la carta de 1917 conlleva un auténtico acto de reforma a la carta de 1857? La pregunta surge toda vez que Venustiano Carranza pretendió que la ley fundamental fuera entendida como un conjunto de reformas a su predecesora y, en consecuencia, su iniciativa tiene el título de “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma a la del 5 de febrero de 1857”, y así fue publicada. Sin embargo, es imposible admitir que la carta de 1917 es una continuación de la de 1857, toda vez que en 1916 ésta ya no existía, ni el órgano reformador creado por su artículo 127 constitucional ni tampoco el procedimiento para reformar la carta. Un tema diferente es el relativo a sus contenidos. Es verdad que existen notorias y abundantes semejanzas de contenidos entre ambos textos, pero también es verdad que sus contenidos sociales, especialmente en las materias agraria, laboral y educativa, le imprimieron un sello profundamente social, del cual carecía la Constitución liberal de mediados del siglo XIX.

¹⁸ Es de notar que el texto constitucional aprobado originalmente por el Constituyente de 1917 señala varios supuestos de reelección presidencial que evidencian que el Constituyente no fue totalmente contrario a la figura de la reelección presidencial. La prohibición total no se daría hasta 1933, por reforma constitucional. El texto original de 1917 señalaba lo siguiente: “El ciudadano que sustituya al Presidente constitucional, en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo Presidente para el periodo inmediato”. (Párrafo segundo) “Tampoco podrá ser reelecto Presidente para el periodo inmediato el ciudadano que fuere nombrado Presidente interino en las faltas temporales del Presidente constitucional”. (Párrafo tercero). Se entiende, por tanto, que para el periodo mediano sí podía darse una reelección presidencial para las categorías de presidente sustituto y de presidente interino. Véanse *Diario Oficial* del 5 de febrero de 1917, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_orig_05feb1917.pdf y *Diario Oficial* del 29 de abril de 1933, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_012_29abr33_ima.pdf.

¹⁹ Secretaría de Educación Pública, *Así fue la Revolución mexicana*, t. 7, *La Revolución día a día*, México, SEP-Senado de la República, 1986, pp. 1376 y 1388; también el disco compacto *Diario de los Debates, 1875-1997*, Dirección General de Archivo Histórico y Memoria Legislativa, Senado de la República, LIX Legislatura, disco 3 (1909-1914).

Puede sostenerse que el Congreso Constituyente de 1916-1917 fue genuinamente revolucionario, toda vez que fue convocado siguiendo reglas jurídicas emitidas en un contexto revolucionario, las cuales tenían como fundamento último el Decreto parlamentario número 1421, emitido por el Congreso del Estado de Coahuila el 19 de febrero de 1913, que facultaba al gobernador Carranza a armar fuerzas en defensa del orden constitucional e invitaba a otros gobernadores a seguir este alzamiento armado,²⁰ y dicho acto parlamentario era un acto inconstitucional, puesto que el Congreso de Coahuila no tenía competencia para emitirlo. No obstante, todavía cabría la posibilidad de invocar la cláusula de la inviolabilidad de la Constitución de 1857, contenida en su artículo 128, que otorgaba el poder o derecho de levantarse en contra de quienes hubieran subvertido el orden constitucional, lo cual había ocurrido precisamente con el usurpador Victoriano Huerta.²¹ Sin embargo, creemos que ya no desde la visión que arroja la historia política y militar mexicana del siglo XX, sino desde la historia de las instituciones jurídicas no cabría duda en calificar al proceso revolucionario que culminó en la Constitución de 1917 como un genuino acto creador de una nueva Constitución, más que una mutación constitucional.

V. LA EDAD DEL CONSTITUCIONALISMO SOMETIDO

El Congreso Constituyente de 1916-1917 aprobó por unanimidad con 154 votos, y sin modificaciones, el texto del artículo 135 del dictamen de la correspondiente comisión de Constitución, creador del órgano revisor de ésta. Este texto fue idéntico al del artículo 127 de su predecesora, la de 1857.²² Podría suponerse que la aceptación de la privilegiada posición cons-

²⁰ Schmill, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1971, pp. 66 y ss.

²¹ Este tema amerita un análisis mayor, que en este espacio lamentablemente no es posible realizar.

²² Marván, Ignacio, *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, t. III, pp. 2,583-2,585. La carencia de debate sobre este artículo podría explicarse por la unanimidad de votos, esto es, la falta de discrepancias sobre el órgano y el procedimiento. Véase, por ejemplo, González Oropeza, Manuel, *Los congresos constituyentes durante los últimos 150 años de México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008; Fuentes Mares, José, "En el sub-

titudinal de este órgano, así como de las escasas reglas aplicables desde 1857 eran cuestiones que no generaron discrepancias entre los diputados constituyentes.

Podría suponerse que los constituyentes de 1917 admitieron una posición de intérprete social privilegiado al órgano reformador. Y acaso los números que arroja la dinámica de las reformas a la Constitución de 1917 puedan apoyar esta hipótesis. Sin embargo, es notable que la ley que constituye el referente jurídico fundamental de la sociedad, y por ello puede concedérsele una vocación de continuidad y no sólo de cambio social, se haya convertido en el ordenamiento con más alteraciones que cualquiera otra ley del orden jurídico federal mexicano. Los números que muestran el activismo del órgano reformador de la Constitución son impresionantes, pues alcanzan más de 690 reformas a la carta fundamental. Veamos algunas cuestiones acerca de ellos, así como de sus efectos en el funcionamiento del propio órgano revisor de la Constitución.²³

suelo de las Constituciones de México”, *Historia Mexicana*, 33, 1959; Hale, Charles A., “La tradición del derecho continental europeo y el constitucionalismo en el México del siglo XX: el legado de Emilio Rabasa”, *Historia Mexicana*, 189, 1998, y Medina, Hilario, “Emilio Rabasa y la Constitución de 1917”, *Historia Mexicana*, 87, 1960. Estos últimos tres textos fueron compilados, entre otros no menos valiosos pero de menor interés para este estudio, en Fuentes Mares, José *et al.*, *Las Constituciones de México (1857, 1917)* en la *Revista Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2007.

²³ No se consideran aquí los *tipos de reforma constitucional*, tomando en consideración los problemas a los cuales atienden dichas reformas o las causas que las han provocado. Puede decirse, por ejemplo, que la Constitución ha sido reformada con cierta frecuencia atendiendo a criterios circunstanciales. Por ejemplo, la denominada *reforma política*, que en realidad fue un profundo proceso de reformas a diversos ordenamientos, principalmente, en las materias electoral y parlamentaria, y que afectó en varias etapas —los expertos señalan cinco o siete, dependiendo de algunos criterios— los contenidos de estas materias en el ámbito constitucional. Otro ejemplo significativo es el referido a la regulación constitucional de *la responsabilidad de los servidores públicos*. Es harto sabido que la creación —una renovación— del régimen de responsabilidades contenido en el título cuarto de la Constitución es una respuesta que el gobierno del presidente De la Madrid presentó ante el alto grado de corrupción que había imperado durante el sexenio previo, del presidente López Portillo. El tercer ejemplo puede muy bien ser la reforma de enero de 2001 mediante la cual se reconoce expresamente el principio de *no discriminación en materia indígena*, así como los derechos de las minorías étnicas, reforma conocida coloquialmente como *ley indígena*. Como es muy sabido, no está lejos de esta reforma el alzamiento en Chiapas en 1994. Pero otras reformas han sido producto de consideraciones más profundas como puede ser *la reforma que reconfiguró el sistema de justicia constitucional*, de diciembre de 1994.

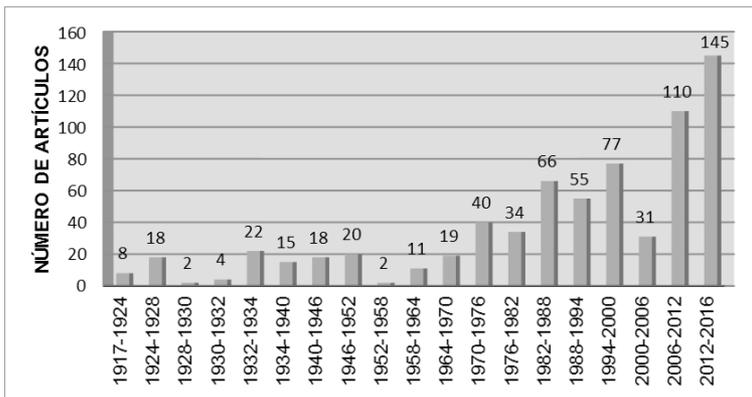
Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*

Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional, IJJ-UNAM.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 150, pp. 1319-1349

De febrero de 1917 hasta enero de 2016 ha habido un total de 697 reformas al texto constitucional.²⁴ La gráfica anexa con las reformas a la Constitución de 1917 por periodo presidencial permite contemplarlo como un privilegiado intérprete de la realidad social. Obsérvese que sólo en los periodos presidenciales de Venustiano Carranza y Adolfo de la Huerta, anteriores a 1921, año de la primera reforma constitucional, nuestra Constitución no sufrió reformas. Adicionalmente, es de señalarse que la gráfica parece mostrar un importante crecimiento numérico a partir del periodo presidencial que comienza en 1970, pues desde allí las reformas a la Constitución se han incrementado de manera significativa.

GRÁFICA 1. Número de artículos constitucionales reformados por periodo presidencial (1917-2016)



²⁴ El número señalado considera también las reformas a los artículos transitorios de la Constitución. La medición de las reformas a la Constitución sigue el criterio decreto-artículo, de manera que si un decreto modifica, por ejemplo, los artículos 1o., 2o. y 3o. de la Constitución, se cuentan como tres reformas constitucionales; por otra parte, si en un mismo día se publican dos diferentes decretos en el *Diario Oficial de la Federación* —como ha llegado a suceder— y ocurre que un mismo artículo es reformado una vez en cada uno de esos dos decretos, por ejemplo, el 73, entonces cuenta como dos reformas constitucionales, aunque la publicación haya sido el mismo día, porque se trata de dos diferentes decretos. Véase *Reformas constitucionales por periodo presidencial*, Cámara de Diputados, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm.

Algunos autores refieren ciertos acontecimientos sociales y económicos de especial significación para explicar las causas de estos cambios jurídicos. Así, alrededor de 1970 se presentan transformaciones en la sociedad mexicana. En efecto, en ese año concluye una etapa significada por elementos de estabilidad política y social, iniciada en la década de los años treinta, que en pocas décadas²⁵ impulsó beneficios importantes para la sociedad, en salud, educación, comercio, entre otros más, aunque también se habían presentado serias manifestaciones críticas, incluso violentas, al estado de las cosas y contra el régimen. En este contexto de desarrollo logrado y de expresiones antigubernistas, dos tipos de fenómenos impactaron en la sociedad mexicana alrededor de 1970. Uno fue el movimiento social de 1968, el cual, de constituir un problema propiamente estudiantil, aunque inserto en un contexto de expresiones de revuelta estudiantil en Europa y los Estados Unidos, en México se convirtió, como consecuencia del mal manejo de la situación por el gobierno, en un serio conflicto social que explotó en las manos del gobierno a escasos días antes de la celebración de las olimpiadas, que en ese año se celebraron en la Ciudad de México. La revuelta concluyó con una masacre de estudiantes en el barrio de Tlatelolco, al parecer provocada por las propias autoridades militares y policíacas. El segundo elemento fue la terminación de un ciclo económico: “se trata del fin de la época de oro de la posguerra, lo que se expresó en una disminución en el ritmo de crecimiento de la economía mundial. El año de 1973 es considerado precisamente como el fin de la era de la posguerra y el inicio de una época de crisis generalizada”.²⁶

Vale apuntar que el desempeño del órgano revisor de la Constitución no se vio afectado por los cambios políticos generados a partir del profundo proceso de reforma política que sufrió nuestro sistema a partir de la reforma constitucional de 1977, creando los elementos jurídicos para transformarlo, al paso del tiempo, desde un sistema de partido hegemónico a un sistema plural, o quizá también vale decir, creando un sistema democrático que estamos en proceso de perfeccionamiento. Esto es, los cambios políticos no alteraron el juego institucional entre este órgano re-

²⁵ Véanse, para ilustrar el punto del crecimiento económico y la estabilidad política, las cifras de Aboites Aguilar, Luis, “El último tramo 1929-2000”, *Nueva Historia Mínima de México*, México, El Colegio de México, 2006, pp. 281 y ss.

²⁶ *Ibidem*, p. 286.

formador de la Constitución y los demás órganos, en un primer momento, lo que evidencia que la fortaleza institucional del órgano no tenía su punto de apoyo en el sistema de partidos, sino que provenía de otra fuente.²⁷

En la historia parlamentaria mexicana el cambio de mayor significación que ha ocurrido de 1917 a la fecha ha sido la pérdida del dominio por parte del Partido Revolucionario Institucional sobre la votación necesaria para realizar reformas constitucionales, pérdida ocurrida en la Legislatura LIV, en 1988, cuando las elecciones arrojaron, por primera vez, un porcentaje de 52% de curules en la Cámara de Diputados para el PRI; esto es, inferior a las dos terceras partes del número total de votos en dicha Cámara, pero a partir de la legislatura mencionada ningún partido político recuperó la posibilidad de llevar adelante reformas constitucionales, pues ninguno volvió a alcanzar al menos el 66% de votos, que es el número de votos mínimo requerido por el artículo 135 constitucional para considerar válida una reforma constitucional, en el tramo del procedimiento en que intervienen las cámaras del Congreso de la Unión.

Al mencionado cambio de equilibrios parlamentarios le sucedió un acto jurídico legislativo de importancia mayor, cuando a través de una reforma a la Constitución, en 1993, se estableció en la fracción IV del artículo 54 que ningún partido político podría contar con un número superior a 315 diputados, aun cuando hubiera obtenido un porcentaje superior al 60% de la votación.²⁸ Como es claro, este candado impide la aprobación de una reforma constitucional por un único grupo parlamentario si es el caso de que esté presente la totalidad de diputados, puesto que el número mínimo de votos requerido es de 334 diputados. Antes de esta reforma, el mencionado artículo admitía un “techo” de 350 diputados.

²⁷ Una revisión del impacto de la composición partidaria de la Cámara de Diputados y el número de las reformas constitucionales puede revisarse en Raigosa, Luis, “Las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Judicial Federal”, en García Solís, Iván (coord.), *El Congreso a debate*, Cámara de Diputados, 2006. Un trabajo por demás interesante de la dinámica constitucional no desarrollada de manera formal, sino desde la perspectiva de la costumbre constitucional, es el logrado ya desde 1983 por Jesús Orozco en su libro *El derecho constitucional consuetudinario*, aunque ciertamente no desde la perspectiva de la mutación constitucional; véase Orozco Henríquez, José de Jesús, *El derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, 1983.

²⁸ La regla de la mencionada fracción IV del artículo 54 constitucional marca hoy que ningún partido político tiene derecho a contar con más de trescientos curules, tomando en cuenta los diputados de mayoría relativa y los de representación proporcional.

VI. ¿LA EDAD DEL CONSTITUCIONALISMO BALANCEADO?

Parece correcto afirmar que estamos ante una nueva etapa de nuestra historia constitucional a partir de la reforma constitucional de 1994, la cual modificó las cuestiones de organización y fortaleció las funciones de control de regularidad constitucional de la Suprema Corte, para convertirla en un auténtico tribunal constitucional. Sin embargo, esta reforma tampoco provocó una disminución del trabajo legislativo del poder revisor de la Constitución. Pero, como una importante consecuencia de esta reforma, desde finales de los años noventa la Suprema Corte ha comenzado a discutir los alcances de su competencia para examinar por vía jurisdiccional la actividad del órgano reformador constitucional.²⁹ Es posible advertir que este debate ha abierto la puerta a un gran cambio o mutación constitucional, que podría tener alcances semejantes, por su importancia y efectos en el funcionamiento del sistema jurídico y político mexicano, al cambio o mutación que ocurrió en 1867.³⁰

El constitucionalismo balanceado podría asociarse a una posible explicación al intenso movimiento reformador que opera en México. Si se buscan explicaciones al reformismo constitucional, una de ellas está en la histórica interpretación de la imposibilidad para inspeccionar judicialmente los decretos de reforma constitucional. El actual debate sobre los controles judiciales a estas reformas socava un bastión de políticos que había sido respetado plenamente por los jueces constitucionales.³¹

La primera sentencia que analizó el tema fue el amparo en revisión 1334/98 –el denominado “amparo Camacho”–,³² en donde la Corte de-

²⁹ Raigosa, Luis, *op. cit.*

³⁰ Un interesante estudio sobre los alcances de la relación entre el tribunal constitucional y el examen de la reforma constitucional, desde un enfoque teórico y con abundante material de derecho comparado es “El tribunal constitucional y el control de la reforma constitucional”, del querido profesor Jorge Carpizo, publicado en el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, versión electrónica: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/125/art/art6.htm>.

³¹ Sobre estas cuestiones, véase Casar, María Amparo y Marván, Ignacio, “Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012”, en Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México 1997-2012*, México, Taurus, 2014, pp. 13 y ss.

³² Véase la versión estenográfica del debate en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, del 28 de marzo de 2011, en el amparo en revisión 2021/2009, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/saladeprensa/noticias/Documents/electoral.pdf>.

terminó que los órganos jurisdiccionales de amparo son competentes para conocer por esta vía las violaciones a la Constitución cometidas durante el procedimiento de reforma constitucional. Sin embargo, en la sesión del Pleno de la Suprema Corte relativa al amparo en revisión 2021/2009, aquél asumía la posición de considerar que no es aquel amparo, al menos según lo regula el orden jurídico mexicano, la vía adecuada para examinar los actos de reforma a la Constitución.³³

Creemos correcto admitir que el diálogo del amparo y los decretos de reformas a la Constitución no han adquirido un perfil definitivo. De hecho, el legislador secundario ha establecido la improcedencia del amparo en materia de reformas o adiciones a la Constitución en la nueva Ley de Amparo, en su artículo 61, fracción I. En otras vías diversas al amparo, la Corte resolvió en la Acción de Inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007, que esta vía no es la adecuada para inspeccionar la constitucionalidad del procedimiento de reforma constitucional, toda vez que —dijo— la acción de inconstitucionalidad no persigue el fin del control, y que, para efectos de la procedencia de esta vía, la Constitución no puede considerarse como ley ni conferírsele un ámbito federal o local. A su vez, en materia de controversia constitucional, el referente básico parece ser la controversia constitucional 82/2001, que conoció de las reformas constitucionales en materia indígena, en donde la Suprema Corte resolvió que el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución federal no es susceptible de examen jurisdiccional, en tanto que el control constitucional lo encuentra en el mismo procedimiento, y que la función del poder reformador de la Constitución es soberana.

Una vuelta de tuerca que abona el camino de la inspección al órgano de reforma constitucional viene ahora desde el ámbito propio del derecho internacional, a partir de la emisión de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), conocida como

³³ El amparo en revisión mencionado fue discutido en una primera ocasión en la sesión pública del Pleno de la Suprema Corte de Justicia del 31 de enero de 2011, en donde el resultado de la votación fue un empate a cinco votos en relación con la procedencia del amparo para esta reforma constitucional. Este asunto se mantuvo empantanado por razones de votación, hasta que tras el nombramiento del ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se logró destrabar el asunto.

el “Caso Radilla”.³⁴ La sentencia determina la responsabilidad al Estado mexicano por la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco, en 1974. En consecuencia, la CIDH condena a diferentes órganos del Estado mexicano a la ejecución de diversas acciones. La sentencia no contempla una acción específica que deba ser cumplida por el órgano reformador constitucional mexicano. Sin embargo, pueden extraerse dos cuestiones que producen un impacto directo en el ejercicio de la función de reforma a la Constitución.

La primera cuestión pone en evidencia que este tribunal internacional admite plena competencia para, de ser el caso, fijar al órgano reformador de ley fundamental la obligación de realizar modificaciones al texto constitucional. Es verdad que la sentencia no condenó al Estado mexicano a reformar su ley fundamental, pero no lo hizo porque, argumentó, la ley fundamental en realidad no ameritaba una reforma expresa a su artículo 13, toda vez que era suficiente una interpretación adecuada para regular en el nivel legislativo ordinario el tema del fuero militar.

La segunda cuestión refiere al denominado control de convencionalidad, en los siguientes términos:

327. En relación con las prácticas judiciales, este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención

³⁴ El ministro José Ramón Cossío Díaz se refiere a la importancia de varias reformas en el orden jurídico mexicano, junto con otras cuestiones más, en “¿La «tormenta (judicial) perfecta?»”, *El Universal*, artículo publicado el 12 de julio de 2012. Un análisis muy minucioso de esta resolución tuvo lugar en el seno del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por demás interesante, desarrollada en varias sesiones, entre agosto y septiembre de 2010, en una primera ocasión, y, posteriormente, en julio de 2011, para su conocimiento definitivo. En esas sesiones los ministros determinaron los efectos de la sentencia del caso Radilla para ese órgano jurisdiccional. Véase Resolución dictada por el Tribunal Pleno en el expediente varios 912/2010 y votos particulares formulados por los ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Luis María Aguilar Morales; así como votos particulares y concurrentes de los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de octubre de 2011.

no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer un “control de convencionalidad” *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.

A raíz de esta sentencia, la Suprema Corte de Justicia, en el expediente Varios 912/2010, determinó que el examen de convencionalidad se expresa a través de tres niveles de afectación, al construir lo que denominó un “modelo de control de convencionalidad y constitucionalidad”, asignando a los jueces del Poder Judicial de la Federación la facultad de declarar la invalidez normativa por razones de inconstitucionalidad o de inconventionalidad; a los demás jueces del país, la facultad de desaplicar normas por las mismas razones, y a las demás autoridades, la obligación de interpretar los derechos humanos de la manera que más favorezca a los gobernados, sin poder declararlas nulas o desaplicarlas.

Escasamente un año más tarde, la Constitución fue modificada por dos sucesivos decretos, cuyas materias fueron el amparo y los derechos fundamentales.³⁵ Las reformas constituyen, para la propia Suprema Corte de Justicia, “un nuevo paradigma constitucional en México”, como lo señaló en la resolución de la contradicción de tesis 293/2011. Para el tema que nos ocupa, esta resolución resolvió, por una parte, que la Constitución y los tratados internacionales conforman un conjunto único de disposiciones reguladoras de los derechos humanos; por tanto, no existe una relación de jerarquía. Sin embargo, al mismo tiempo, la resolución afirma la necesidad de conformidad de tratados internacionales con la Constitución “en el sentido general de que el contenido del instrumento internacional no contraría las normas constitucionales y específicamente que no afecte los derechos humanos previstos en la propia Constitución y en otros tratados internacionales”, atendiendo a los principios *pro persona*, de interpretación conforme y progresividad contenidos en el artículo 1o. constitucional. Este señalamiento admite la posibilidad de restricciones

³⁵ Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, respectivamente, el 6 y el 10 de junio de 2011.

constitucionales a derechos humanos contrarias a tratados en la materia, como es el caso de la figura del arraigo.

Puede decirse que diluir el criterio de las jerarquías para resolver posibles contradicciones entre Constitución y tratados internacionales en materia de derechos humanos, como lo establece la resolución citada, podría llegar a sostener la imposibilidad de inspeccionar la convencionalidad de la propia ley fundamental en su totalidad, y no sólo en materia de derechos humanos.

Aquí también es dable plantearse una segunda cuestión: si un órgano pertenece a un orden jurídico en función del ordenamiento que aplica ¿la Suprema Corte de Justicia —y cualquier otro órgano nacional— es un órgano del orden jurídico internacional cuando ejerce el examen de convencionalidad? En mi opinión, el criterio adecuado para determinar tal pertenencia lo determina el orden jurídico que ha creado dicho órgano y no las disposiciones que aplica; por tanto, la respuesta sería negativa.

Estamos en una nueva etapa del constitucionalismo mexicano, acorde con los tiempos que corren, significada por el avance hacia la inspección del órgano competente para modificar la Constitución. Sin embargo, no ha podido asumirse de manera contundente una superioridad de la función de control por parte del órgano jurisdiccional o de órganos jurisdiccionales sobre este órgano legislativo supremo. ¿Es esto deseable?, ¿es constitucionalmente correcto?, ¿es lo propio para el contexto del constitucionalismo mexicano?, ¿es el signo de los tiempos constitucionales? Quizá es más bien la materia de un diálogo constitucional entre dos órganos supremos y sus respectivas funciones. Esto es, hablemos de constitucionalismo balanceado.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ABOITES AGUILAR, Luis, “El último tramo 1929-2000”, en ESCALANTE GONZALBO, Pablo *et al.*, *Nueva historia mínima de México*, México, El Colegio de México, 2006.
- ACKERMAN, Bruce A., *We the People: Foundations*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1993.
- , *We the People: Transformations*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1998.

- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Reformas constitucionales por periodo presidencial*, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm.
- CARPIZO, Jorge, “El tribunal constitucional y el control de la reforma constitucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 125, mayo-agosto de 2009, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/125/art/art6.htm>
- CASAR, María Amparo y MARVÁN, Ignacio, “Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012”, en CASAR, María Amparo y MARVÁN, Ignacio (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México 1997-2012*, México, Taurus, 2014.
- CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS, *Historia general de México, versión 2000*, México, El Colegio de México, febrero de 2004.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “¿La «tormenta (judicial) perfecta»?”, *El Universal*, 12 de julio de 2012.
- Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_orig_05feb1917.pdf
- , 29 de abril de 1933, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_012_29abr33_ima.pdf.
- , Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de junio de 2011.
- , Decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 de junio de 2011.
- , Resolución dictada por el Tribunal Pleno en el expediente varios 912/2010 y votos particulares formulados por los ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Luis María Aguilar Morales; así como votos particulares y concurrentes de los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo, 4 de octubre de 2011.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Marco jurídico del acta constitutiva y de reformas de 1847”, en GALEANA, Patricia (comp.), *México y sus Constituciones*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- FLORES, Imer, “Las reformas a la Constitución de 1857 y sus reformas: a 150 años de su promulgación”, en VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, 2007.

- FUENTES MARES, José *et al.*, *Las Constituciones de México (1857, 1917) en la Revista Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2007.
- , “En el subsuelo de las Constituciones de México”, *Historia Mexicana*, México, núm. 33, 1959.
- GILMORE, Grant, *The Ages of American Law*, Yale University Press, 1977.
- GONZÁLEZ, María del Refugio, *Historia del derecho mexicano*, UNAM-McGraw-Hill, 1998.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Los congresos constituyentes durante los últimos 150 años de México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008.
- HALE, Charles A., “La tradición del derecho continental europeo y el constitucionalismo en el México del siglo XX: el legado de Emilio Rabasa”, *Historia Mexicana*, núm. 189, 1988.
- HAMILTON, Alexander *et al.*, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- JELLINEK, Georg, *Reforma y mutación de la Constitución*, estudio preliminar de Pablo Lucas Verdú, trad. de Cristian Förster, Madrid, CEC, 1991.
- MARVÁN, Ignacio, *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, t. III, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.
- MEDINA, Hilario, “Emilio Rabasa y la Constitución de 1917”, *Historia Mexicana*, 1960, núm. 87.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *El derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, 1983.
- RAIGOSA, Luis, “Las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Judicial Federal”, en GARCÍA SOLÍS, Iván (coord.), *El Congreso a debate*, Cámara de Diputados, 2006.
- SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, 2a. ed., México, Porrúa, 1971.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, *Así fue la Revolución mexicana*, México, SEP-Senado de la República, 1986, t. VII.
- SENADO DE LA REPÚBLICA, *Diario de los Debates, 1875-1997*, Dirección General de Archivo Histórico y Memoria Legislativa, Senado de la República, LIX Legislatura. Disco 3 (1909-1914).
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Amparo en Revisión 2021/2009. “Contratación de propaganda electoral por personas dis-

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*

Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional, IJJ-UNAM.

Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 150, pp. 1319-1349

- tintas de los partidos políticos”, 28 de marzo de 2011, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/saladeprensa/noticias/Documents/electoral.pdf>.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México de 1808-1973*, 5a. ed., México, Porrúa, 1973.
- TORRE VILLAR, Ernesto de la *et al.*, *Historia documental de México*, 3a. ed., UNAM, México, 1984, t. II (núm. 4, serie: Documental).
- VALADÉS, Diego, “Las funciones de la reforma constitucional”, en VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, 2007.
- VIGIL, José Ma., *México a través de los siglos*, obra dirigida por el general Vicente Riva Palacio, México, Editorial Cumbre, 1981, t. IX.
- ZAGREBLESKY, Gustavo, *El derecho dúctil*, trad. de Marina Gascón, Madrid, Trotta, 1995.
- ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Senado de la República, Ediciones Mesa Directiva, 2007.

Fecha de recepción: 13 de septiembre de 2016

Fecha de aceptación: 21 de abril de 2017

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.
Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 150, pp. 1319-1349