

La irreformabilidad constitucional en materia de petróleo
e hidrocarburos

Jaime Cárdenas[§]

***Lo que establecen las normas constitucionales en materia de petróleo
e hidrocarburos***

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917 se inicia un proceso, aún no cerrado, para expedir las normas jurídicas y dictar las políticas públicas necesarias para hacer plenamente aplicables los principios constitucionales relacionados con el petróleo y los hidrocarburos. Desde los inicios del siglo XX y aun desde antes, los intereses privados se han opuesto a que los principios constitucionales en materia de petróleo sean una realidad,¹ han buscado resquicios en el orden jurídico para imponer sus puntos de vista en contra de los

[§] Doctor en Derecho, con especialidad en Derecho Constitucional y Ciencia Política. Integrante del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. Autor de numerosos libros, entre los que destacan: *Para entender la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (México, Nostra Ediciones, 2007), *Estado de derecho y corrupción* (coautor) (México, Porrúa, 2005) y *Lecciones del asunto Pemex y Amigos de Fox* (México, UNAM, 2004).

¹ Javier Patiño Camarena, *La hazaña jurídica petrolera (1914-1938)*, México, Porrúa, 1990.

intereses de la nación. Esto ha ocurrido desde la deficiente Ley Reglamentaria del artículo 27 de 1925 hasta nuestros días. Hoy la lucha por la defensa del petróleo pasa en primer término por la defensa de la Constitución, porque al tratarse de recursos propiedad de la nación, es decir, de todos los mexicanos, estamos hablando de una decisión política fundamental que representa la soberanía energética de México, que no puede ser reducida, limitada o condicionada ni por mayorías legislativas ni aun por el poder revisor de la norma fundamental.

Los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia de petróleo e hidrocarburos contienen cuatro principios:

1. El que señala la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, la que tiene el derecho de transmitir su dominio a los particulares para que éstos constituyan la propiedad privada.
2. El del dominio directo, inalienable e imprescriptible de la nación sobre todos los recursos naturales del subsuelo, incluyendo los hidrocarburos.
3. El de la explotación directa de los hidrocarburos por parte de la nación, en consecuencia la prohibición expresa de otorgar a particulares concesiones o contratos en la materia, según lo disponga la ley reglamentaria.²
4. El que expresa que los hidrocarburos y la petroquímica básica constituyen un área estratégica de la economía nacional y que el sector público las tendrá a su cargo de manera exclusiva (reformas a los artículos 25 y 28 constitucionales).

Los dos primeros principios provienen de los párrafos primero, cuarto y sexto del artículo 27 del Constituyente de Querétaro. El tercero fundamentalmente fue consecuencia de la expropiación petrolera decretada por Lázaro Cárdenas, quien en el informe presidencial rendido a la nación el primero de septiembre de 1938, expresó:

² Véase la polémica entre Rogelio López Velarde Estrada y el Dr. Raúl Jiménez Vázquez en torno a los principios constitucionales en materia de hidrocarburos en *Revista Forma | La reforma energética: aportaciones para el debate*, México, Fundación Colosio, A.C., edición II, enero-febrero de 2008, pp. 227-263.

Y para evitar en lo posible que México se pueda ver en el futuro con problemas provocados por intereses particulares extraños a las necesidades interiores del país, se pondrá a la consideración de vuestra soberanía que no vuelvan a darse concesiones del subsuelo en lo que se refiere al petróleo **y que sea el Estado el que tenga el control absoluto de la explotación petrolífera.**

El objetivo de la propuesta contenida en ese informe presidencial era la nacionalización integral del petróleo y de los hidrocarburos.

Para cumplir el ofrecimiento hecho en el informe presidencial de 1938, el presidente Cárdenas envió el 22 de diciembre de 1938 al Congreso de la Unión la iniciativa de adición al artículo 27 de la Constitución. La propuesta incorporaba una adición al párrafo sexto del artículo 27 constitucional, que quedó en los siguientes términos: “Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesiones y la ley reglamentaria respectiva determinará la forma en que la nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos”. El Congreso de la Unión, en su periodo ordinario de sesiones del año 1939 aprobó la iniciativa, la sometió a las legislaturas de los estados para su ratificación y, por decreto del 27 de diciembre del año 1939, determinó su aprobación definitiva. Dicha modificación constitucional se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el día 9 de noviembre de 1940 junto con la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo.³

La exposición de motivos de la reforma del presidente Cárdenas al artículo 27 de la Constitución no deja lugar a duda. La finalidad era una nacionalización absoluta y no mutilada de los hidrocarburos, basada en el control de todas y cada una de las fases de la industria petrolera, pues como dice Narciso Bassols, aunque el Estado tuviera el control de la refinación, si los intereses privados son los que poseen y manejan los oleoductos y demás medios de transporte del petróleo,

³ La nueva ley reglamentaria abrogó la expedida el 26 de diciembre de 1925, la que había organizado un sistema de explotación petrolera basado en concesiones temporales otorgadas a los particulares, los que eran llamados a realizar las operaciones de exploración, captación, refinación, transporte, almacenamiento y distribución de los hidrocarburos.

la gasolina y el gas natural; y, si también son intereses privados los que manejan la red de estaciones de distribución y venta al menudeo, el Estado se hallaría en una condición subordinada frente a los capitalistas dueños de equipos de transporte, distribución y venta. Bassols advierte –en crítica a la ley reglamentaria del artículo 27 de 2 de mayo de 1941 expedida por Ávila Camacho– respecto a los particulares que explotaban el petróleo ajustándose a contratos, que si se “...sostiene que la Nación sigue siendo la que lleva a cabo las explotaciones, pero representada por contratistas, es tan risible como afirmar que en el régimen de las explotaciones por medio de concesión, era también la nación la que realizaba las explotaciones... pero representada por los concesionarios”.⁴ En este sentido, para la reforma a la Constitución promovida por el general Cárdenas al artículo 27 de la ley fundamental, no debía haber explotaciones de particulares, ya sea en forma de concesiones o de contratos para sustraer del afán de lucro privado todas las fases de la industria petrolera.

No obstante la claridad de este razonamiento y, como algunos gobiernos posteriores al de Cárdenas, como el de Ávila Camacho, permitieron que los particulares mediante contratos participaran en la explotación de los hidrocarburos, en el mes de enero de 1960 se promovió una segunda reforma al párrafo sexto del artículo 27 constitucional, a efecto de disponer que en materia de petróleo no se otorgarán contratos ni subsistirán los que se hayan otorgado. Durante 1983 se determinó constitucionalmente que los hidrocarburos y la petroquímica básica constituyen un área estratégica de la economía y que el sector público las tendrá a su cargo en exclusiva (reformas a los artículos 25 y 28 constitucionales).

Es importante destacar que dentro del bloque de constitucionalidad del sexto párrafo del artículo 27 de la ley fundamental, está comprendida la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1958, en tanto que el sexto párrafo del artículo 27 de ese precepto constitucional remite a ella. El entendimiento completo del texto constitucional, es decir, su interpretación y aplicación,

⁴ Narciso Bassols, “Pasos de cangrejo en la cuestión petrolera”, en *Revista Forma / La reforma energética: aportaciones para el debate*, México, Fundación Colosio, A.C., edición II, enero-febrero de 2008, p. 291.

debe tomar en cuenta esa ley que fue promulgada al final del gobierno de Ruiz Cortines. Ese ordenamiento permite la participación de particulares en la ejecución de obras y servicios pero subordinados a Pemex y sin que la paraestatal pierda la dirección y el control de las distintas fases de la explotación de los hidrocarburos.⁵ Sin embargo, debe aclararse que la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional debe cumplir los propósitos del Constituyente y, en ese sentido, puede expandir o maximizar la propiedad de la nación sobre los hidrocarburos, la soberanía energética del país y la rectoría del Estado sobre el sector, pero por ningún motivo podría limitar, menoscabar, reducir o condicionar esos objetivos constitucionales.

¿Cuándo una reforma a la Constitución es inconstitucional?

Aunque el Constituyente de Querétaro formalmente aprobó sólo los dos primeros principios constitucionales, el tercero y el cuarto fueron producto de tres reformas –las de 1940, 1960 y 1983–, las que no significaron un cambio en la línea original del Constituyente, sino que adaptaron la regulación constitucional en materia de petróleo al sentido básico de las normas de Querétaro, que es la de considerar estos recursos como propiedad de la nación, de todos los mexicanos, parte de nuestra soberanía. El que se prohíban las concesiones y los contratos a los particulares responde al carácter social del derecho de la nación sobre los hidrocarburos, que toma en cuenta la negativa experiencia histórica de las compañías privadas, principalmente extranjeras, que se habían apartado de cualquier interés a favor de la nación; o, el que se considere al petróleo un área estratégica del Estado, y que sólo a él le corresponda la explotación de estos recursos, constituyen reformas consecuentes con la visión constitucional del Constituyente de Querétaro. Todas esas modificaciones refuerzan el principio del dominio directo, inalienable e imprescriptible de la

⁵ Para el Dr. Raúl Jiménez Vázquez los contratos de servicios múltiples y los contratos para el mantenimiento y operación de ductos son anticonstitucionales porque los contratistas inciden en actividades de planeación y operación que exclusivamente son competencia de Pemex. Raúl Jiménez Vázquez, “Opiniones sobre el marco jurídico de la industria petrolera”, *op. cit.*, pp. 260-262.

nación sobre todos los recursos naturales del subsuelo, de manera destacada de los hidrocarburos.

Es importante mencionar, como dice Guastini, que una cosa es modificar la Constitución sin alterar su identidad, es decir, los principios supremos que la caracterizan y distinguen de otras constituciones, y otra es, introducir principios supremos diversos de los de la Constitución precedente, ya que en ningún caso puede la reforma constitucional ser utilizada para modificar los principios supremos de la Constitución existente.⁶ Las reformas constitucionales de 1940, 1960 y 1983 en materia de petróleo, no variaron o modificaron la identidad sobre los principios de dominio directo, inalienable e imprescriptible de la nación sobre los hidrocarburos, sino que adaptaron los principios aprobados por el Constituyente a los requerimientos sociales e históricos del momento, para eliminar sus debilidades formales, que sólo podían surgir a la luz de la práctica constitucional del país. Así, por ejemplo, la adición de 1940 –que prohíbe concesionar los hidrocarburos– fue totalmente necesaria para contener los abusos de las compañías petroleras extranjeras que no habían respetado en los hechos la soberanía energética del país ni los principios del Constituyente de Querétaro; la reforma de 1960 fue necesaria porque los intereses privados, con la complicidad del sector público, habían hecho nugatoria en los hechos la prohibición de las concesiones sobre los hidrocarburos a través de la figura de los contratos; y la reforma de 1983 constituyó el cierre o perfeccionamiento constitucional de los principios en la materia, para tajantemente señalar que los hidrocarburos son área estratégica del Estado y que sólo al sector público le corresponde su explotación en las distintas fases de la industria petrolera.

Si las reformas de 1940, 1960 y 1983 hubiesen tenido por propósito debilitar los principios del Constituyente de Querétaro, estableciendo que la nación ya no tenía el dominio directo, inalienable e imprescriptible sobre los hidrocarburos, o favoreciendo a los particulares con la explotación de esos recursos por encima de los intereses de la nación, esas modificaciones constitucionales hubiesen

⁶ Riccardo Guastini, “¿Peculiaridades de la interpretación constitucional?”, en *Estudios de Teoría Constitucional* (trad. de Miguel Carbonell), México, Fontamara, 2001, p. 203.

implicado la destrucción de la Constitución, la alteración de la misma, por un órgano incompetente como lo es el poder revisor de la Constitución. En esta tesitura, Carl Schmitt decía que los órganos de reforma constitucional no son titular o sujeto del Poder Constituyente –son un órgano constituido– ni están comisionados para su ejercicio permanente, por lo que a través de los procedimientos de reforma previstos en las constituciones no es factible dar una nueva Constitución ni trastocar o suprimir una decisión política fundamental.⁷

En el derecho comparado y en el derecho nacional existen muchos puntos de vista acerca de las limitaciones del poder de revisión de la Constitución, que como órgano constituido no puede alterar los principios básicos de la Constitución o sus decisiones políticas fundamentales. En Estado Unidos, William L. Marbury sostuvo que el poder de reformar la Constitución no incluye el de destruirla y que el término enmienda implica que las adiciones o cambios a la Constitución deben tener por propósito llevar a cabo los fines constitucionales aprobados por el Constituyente originario.⁸ En Italia, Constantino Mortati defendió la idea de que el poder de revisión no puede alterar las líneas fundamentales del sistema constitucional.⁹ En Colombia, Ramírez Cleves ha afirmado que el poder revisor o reformador de la Constitución es un poder limitado, ya sea de manera expresa o implícita, por garantías democráticas como los derechos fundamentales que desarrollan, dan base y sentido a la organización constitucional y estructuran el Estado democrático de derecho, pues sostener lo contrario sería deslegitimar el propósito mismo del poder constituyente originario y de la Constitución.¹⁰

Por lo que ve a la doctrina mexicana, José María del Castillo Velasco, diputado constituyente en 1857, indicó que las adiciones y reformas a la Constitución de 1857 no podían nunca limitar o destruir

⁷ Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 1982, pp. 119-120.

⁸ William L. Marbury, "The Limitation upon The Amending Power", *Harvard Law Review*, núm. 33, 1919-1920.

⁹ Constantino Mortati, *La Constitución en sentido material*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.

¹⁰ Gonzalo Ramírez Cleves, *Los límites a la reforma constitucional y las garantías-límites del poder constituyente: los derechos fundamentales como paradigma*, Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 2003, pp. 129-130.

los derechos del hombre ni los derechos de la sociedad, ni la soberanía del pueblo ni las consecuencias de ella.¹¹ Emilio Rabasa, en su clásica obra, *La Constitución y la dictadura*,¹² señaló que el poder reformador no podía destruir la Constitución. Mario de la Cueva en su *Teoría de la Constitución*, precisó que el llamado Constituyente Permanente es un poder limitado y constituido, un poder que presupone la existencia de la Constitución y del poder constituyente, por lo que el control de la constitucionalidad de sus actos tiene que referirse a la Constitución y al poder constituyente, además de que principios como la igualdad, la libertad, la dignidad, la justicia o la forma federal del Estado son limitaciones al poder constituyente permanente.¹³

Fix Zamudio y Salvador Valencia recuerdan en el Derecho comparado la gran cantidad de constituciones que establecen cláusulas pétreas o intangibles en sus textos. Además mencionan que el artículo 171 de la Constitución mexicana de 1824 contempló límites sustanciales expresos al poder revisor, indicándose que jamás se podrían reformar los artículos “que establecen la libertad de independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de los estados”, y que Mariano Otero consideraba que existían principios primordiales y anteriores a la Constitución como la independencia, la forma de gobierno y la división de poderes sobre los que no cabía reforma constitucional alguna y que debían ser declarados permanentes.¹⁴

Jorge Carpizo, en su clásica obra *La Constitución mexicana de 1917*, considera que las decisiones fundamentales no son universales sino que están determinadas por la historia y la realidad sociopolítica de cada comunidad, son principios que se han logrado a través de luchas y como parte de la historia del hombre y de su anhelo de libertad. Entre las decisiones fundamentales implícitas en la Constitución de 1917, según Carpizo, estarían la soberanía, los derechos

¹¹ José María del Castillo Velasco, *Apuntamientos de derecho constitucional mexicano*, México, Imprenta del Gobierno, 1871, pp. 350 y ss.

¹² Emilio Rabasa, *La organización política de México / La Constitución y la dictadura*, México, 1912.

¹³ Mario de la Cueva, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982, pp. 126-174.

¹⁴ Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 1999, pp. 106-108.

humanos, el sistema representativo, la separación iglesias-Estado, la división de poderes, el federalismo, la autonomía municipal, y el juicio de amparo, entre otras. Tales decisiones fundamentales por su importancia y su jerarquía sólo al pueblo corresponde reformar y no al poder revisor de la Constitución.¹⁵

El maestro Ignacio Burgoa, en su obra *Derecho constitucional mexicano*, hace una importante aportación en nuestro tema. Clasifica las decisiones políticas fundamentales en políticas, sociales, económicas, religiosas y estrictamente jurídicas. Con referencia a la Constitución de 1917 propone las siguientes decisiones políticas fundamentales: a) políticas, que comprenden las declaraciones respecto de soberanía popular, forma federal de Estado, forma de gobierno republicana y democrática; b) jurídicas, que consisten en la limitación del poder público a favor de los gobernados por medio de las garantías constitucionales respectivas, institución del juicio de amparo como medio adjetivo para preservar la Constitución contra actos de autoridad que la violen en detrimento de los gobernados, y en general, sumisión para la actividad de los órganos del Estado a la Constitución y a la ley; c) sociales, que estriban en la consagración de los derechos sociales; d) económicas, que se traducen en la propiedad de la nación sobre recursos naturales específicos como los hidrocarburos, la gestión estatal en ciertas actividades de interés público como la que tiene Pemex sobre las distintas fases de la explotación del petróleo e hidrocarburos, y la rectoría económica del Estado; e) culturales, que se refieren a la educación, las características de la misma –laica, gratuita y obligatoria–; y f) religiosas, como la separación de las iglesias y el Estado. Para Burgoa, las decisiones políticas fundamentales no pueden ser eliminadas o reducidas por el poder revisor de la Constitución, dado que esa competencia sólo le corresponde a una asamblea constituyente.¹⁶

Autores más recientes, como Carbonell, han aceptado la teoría de los límites implícitos para el poder revisor en la Constitución de 1917. Así propone que toda Constitución incluida la mexicana esté comprometida con valores mínimos, pues sustituir esos principios y

¹⁵ Jorge Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1969, p. 158.

¹⁶ Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1979, pp. 323-326.

valores equivale a poco menos que un golpe de Estado, aunque se haga a través de los mecanismos constitucionales. Cita a Ignacio de Otto, que sobre el tema sostenía: “no sería conforme a la Constitución suprimir la democracia misma, ni siquiera utilizando para ello procedimientos democráticos (...) *Si el pueblo tiene un poder al que renuncia no puede tener su fundamento en el poder del pueblo, porque esto significa que no ha habido tal renuncia (...)*”.¹⁷

El fraude a la Constitución

A la luz de algunas experiencias históricas como la de la Alemania nazi, el México de la época de Victoriano Huerta o el México de hoy, en donde se pretende restringir, menoscabar o limitar la soberanía energética de México, conviene preguntarse, si un sistema constitucional puede destruirse desde su propia constitucionalidad y legalidad (golpe de Estado constitucional). La respuesta empírica es que así ha sido y así pretende hacerse, sobre todo si se admite que no existen límites materiales implícitos de carácter constitucional al poder de revisión de la Constitución. De esta suerte, hasta la destrucción de la totalidad de la Constitucional material existente podría presentarse como fenómeno deducible del ejercicio más estricto de la constitucionalidad y la legalidad vigente.

El fraude a la Constitución pone de manifiesto el enfrentamiento y la confrontación, en determinadas circunstancias como la que hoy vive México, entre la operación de la reforma constitucional, en cuanto actividad amparada por el sistema de constitucionalidad y legalidad, y el orden de valores y principios –entre ellos los referentes a los recursos naturales propiedad de la nación y la soberanía energética de México– en los que descansa el sistema de legitimidad. Por eso y para evitar un fraude constitucional es necesario que el poder de revisión de la Constitución sea limitado por el sistema de valores y principios constitucionales que el propio ordenamiento jurídico tiene la misión de proteger. No reconocer ningún tipo de fronteras a

¹⁷ Miguel Carbonell, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, UNAM, 1998, pp. 264-266.

la acción de reforma equivale a consagrar y dar por bueno el fraude constitucional. Por el contrario, reconocer la existencia de límites implícitos materiales en la Constitución, supone impedir que la legalidad y constitucionalidad del Estado se emplee como instrumento contra la Constitución y el poder constituyente originario, es decir, contra la soberanía nacional.¹⁸

Se puede maliciosamente sostener que la falta de precisión sobre los principios implícitos en la Constitución mexicana a lo que conduce es a que arbitrariamente se amplíe o se reduzca el número de decisiones políticas fundamentales. A lo que debe contestarse que la ampliación o reducción de límites materiales implícitos en la Constitución depende, como ha señalado Carpizo, de lo que la sociedad mexicana considera como fundamental y básico en su Constitución, y, es un hecho evidente y comprobable de la historia nacional, la lucha del pueblo mexicano por el dominio directo, inalienable e imprescriptible de la nación sobre sus recursos naturales, así como por la soberanía energética y la rectoría económica del Estado sobre el sector de los hidrocarburos y el petróleo. Por lo que no hay duda que los principios constitucionales en materia energética previstos en los artículos 25, 27 y 28 de nuestra ley fundamental constituyen límites implícitos materiales al poder de revisión previsto en el artículo 135 de la Constitución.

Como dice Pedro de Vega, en los países de vida democrática débil y con escaso sentimiento constitucional, el orden fundamental está continuamente amenazado, y por ello no tiene por qué causar extrañeza que la institución de la reforma constitucional se contemple con recelo. Esa circunstancia no significa que se paralice la historia y que la Constitución se petrifique, entraña que la alteración, limitación o reducción de las decisiones políticas fundamentales, obliga a que la soberanía regrese a su titular, para que ésta, por medio de una asamblea constituyente, determine el mantenimiento o su sustitución de los límites expresos o implícitos de una carta magna.¹⁹

¹⁸ Pedro de Vega, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1988, pp. 294-295.

¹⁹ *Ibid*, p. 296.

¿Quién debe controlar al órgano revisor de la Constitución?

En el derecho comparado el control constitucional sobre las reformas a la Constitución aprobadas por el poder revisor corresponde a los tribunales constitucionales y a las cortes supremas. El órgano de control de la constitucionalidad decide cuando una reforma a la Constitución es inconstitucional, ya sea porque el poder revisor violó límites expresos o límites implícitos previstos en la Constitución, o porque transgredió el procedimiento de reforma constitucional.

En México la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha querido asumir su papel constitucional e histórico. En distintas ocasiones ha rechazado la posibilidad de controlar materialmente las reformas constitucionales. En los amparos 2996/96 y 1334/98 promovidos por Manuel Camacho Solís en contra de la reforma constitucional electoral de 1996, la Corte estimó por mayoría de votos que una reforma a la Constitución en razón de sus contenidos –decisiones políticas fundamentales– es inimpugnable. El ministro Góngora Pimentel, al respecto ha expresado, que existe alguna posibilidad para que los vicios formales o procesales de las reformas constitucionales sean objeto de control constitucional, pero que respecto a los vicios de fondo –decisiones políticas fundamentales– con la composición de la actual Corte no existe posibilidad alguna.²⁰

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en otras decisiones desafortunadas –resoluciones dictadas en los expedientes 48/2001 y 82/2001– determinó por mayoría de votos que las controversias constitucionales planteadas por municipios del estado de Oaxaca en contra de las modificaciones constitucionales sobre derechos y cultura indígenas eran improcedentes, tanto por la imposibilidad jurídica de controlar los actos del poder revisor, como porque el artículo 105 constitucional no señala al constituyente permanente como sujeto legitimado para promoverlas. Tal como lo señala Agustín Pérez Carrillo, esas posiciones son evidentemente cuestionables, pues el poder reformador previsto en el artículo 135 constitucional es poder constituido, sus posibilidades de actuación están referidas al marco

²⁰ Genaro Góngora Pimentel, “El control de la reforma constitucional”, en J. Vega Gómez et al. (coords.), *Tribunales y justicia constitucional / Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002, p. 246.

constitucional y tiene limitaciones que no tiene el poder constituyente originario.²¹

Además del conservadurismo ideológico de muchos de los ministros de la Suprema Corte, una razón que explica su actitud, consiste en que entienden indebidamente al poder revisor de la Constitución como una prolongación del Constituyente originario, en ello son deudores de las tesis de Tena Ramírez que sitúa al poder reformador por encima de los poderes públicos. Argumentación inatendible porque en un Estado constitucional de derecho todos los órganos del Estado se encuentran subordinados a la Constitución, y en ese sentido, el control de la constitucionalidad de los actos del poder reformador debe ser ejercido en vía jurisdiccional por los órganos competentes, esto es, en el caso de México por la Suprema Corte.

Otra razón que algunos ministros han brindado entraña una auto-limitación y abdicación de sus atribuciones de control de la constitucionalidad. Rodríguez Gaona describe la opinión del ministro José Vicente Aguinaco Alemán emitida durante la resolución de uno de los amparos promovidos por Manuel Camacho Solís, en donde el mencionado ministro sostuvo que la revisión de la constitucionalidad de los actos del poder reformador corresponde al propio poder reformador. Este argumento es inadmisibles porque entrega al legislativo federal y local atribuciones que no tienen y porque en última instancia pretende facultar a los representantes del pueblo para sustituir la voluntad de los ciudadanos que son los únicos titulares de la soberanía y quienes pueden determinar las características de las decisiones políticas fundamentales por medio del Constituyente originario.²²

En síntesis, no hay razón en el derecho mexicano para que la Suprema Corte continúe manteniendo esos incorrectos criterios. Si la Corte desea ser un auténtico tribunal constitucional, que empiece por controlar las actuaciones del poder revisor de la Constitución; de otra manera, si sus facultades sólo se constriñen al control constitucional de la legalidad, significará que hay partes de la producción normativa que están fuera del alcance de la jurisdicción constitucional,

²¹ Agustín Pérez Carrillo, *La justicia constitucional de la Suprema Corte 1995-2004*, México, Fontamara, 2007, p. 183.

²² Roberto Rodríguez Gaona, *El control constitucional de la reforma a la Constitución*, Madrid, Dykinson, 2006, p. 158.

y ello hará posible que mediante una reforma a la Constitución se pueda trastocar todo el sistema constitucional, vaciando de contenidos y de sentido a la Constitución, vulnerando las decisiones políticas fundamentales del pueblo de México.

Conclusiones

1. No sólo serían inconstitucionales las reformas legislativas que llegaran a aprobarse en contradicción con los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución. También serían inconstitucionales las reformas constitucionales que se aprobaran porque estarían violentando decisiones políticas fundamentales que sólo al pueblo corresponde sustituir, menoscabar o limitar.
2. El poder revisor de la Constitución previsto en el artículo 135 de la Constitución es un poder subordinado a la Constitución y al constituyente originario. Se trata de un órgano constituido y limitado por decisiones políticas fundamentales cuyos actos deben estar sujetos al control de constitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
3. El fraude a la Constitución o golpe de Estado constitucional se produciría al utilizar la formalidad constitucional para trastocar la legitimidad constitucional representada en los principios constitucionales que establecen los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, que son decisiones políticas fundamentales del pueblo de México.