

## ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y CAMBIO CONSTITUCIONAL

Héctor FIX-ZAMUDIO

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El Estado social de derecho y el ordenamiento constitucional mexicano.* III. *Diversos sistemas de cambio constitucional.* IV. *El cambio constitucional en América Latina y en México.* V. *Necesidad de modificar el procedimiento y la práctica del cambio constitucional.* VI. *Alternativas de solución. Conclusiones.*

### I. INTRODUCCIÓN

1. En este superficial estudio se pretende relacionar el desarrollo del llamado “Estado Social de Derecho” con las modificaciones de los ordenamientos constitucionales de Latinoamérica, y particularmente en México, en virtud de que nuestro código supremo ha experimentado numerosas reformas en los últimos años, varias de ellas encaminadas a elevar a rango constitucional los postulados de la transformación económica, política, social e inclusive cultural que tuvo su origen con la expedición de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1917, que inició la etapa de lo que se ha calificado el “constitucionalismo social”,<sup>1</sup> y que fue continuado en la primera posguerra por la Carta constitucional alemana de Weimar, expedida el 11 de agosto de 1919.<sup>2</sup>

2. Esta tendencia a regular los problemas sociales en el texto constitucional, que como se ha reconocido pacíficamente tuvo su principio en nuestra Carta fundamental de 1917, experimentó sus primeras manifestaciones al finalizar la Primera Guerra Mundial, pues como lo hizo

<sup>1</sup> Este constitucionalismo social se inició con la consagración de los derechos sociales en el texto de la Carta Fundamental de 1917, y en relación con el nacimiento y desarrollo de dichos derechos sociales pueden consultarse, entre otros, los siguientes trabajos: Trueba Urbina, Alberto, *La primera Constitución político-social del mundo*, México, 1971; *Id. Derecho social mexicano*, México, 1978; Mendieta y Núñez, Lucio, *Derecho social*, México, 1980, 3a. ed.; Campillo Sáinz, José, *Los derechos de la persona humana. Los derechos sociales*, México, 1962; Reyes Navares, Salvador, “Apunte histórico sobre los derechos sociales”, en la obra *Los derechos sociales del pueblo mexicano*, México, 1979, tomo I, pp. 145-252.

<sup>2</sup> Cfr. Bühler, Ottmar, *La Constitución alemana del 11 de agosto de 1919*, trad. de José Rovira Armengol, Barcelona, 1931, pp. 121-150.

ver el conocido tratadista Boris Mirkine Guetzevitch, este sentido social del derecho no era sólo una doctrina, ni sólo una escuela jurídica, sino la vida misma<sup>3</sup> y desde esa época se canalizó a través de dos concepciones diversas: a) por una parte la que se apoyó en el pensamiento marxista-leninista del derecho y del Estado, que cristalizó en tres documentos esenciales: la declaración de derechos del pueblo trabajador y explotado de 23 de enero de 1918; la Constitución de la República Socialista Soviética Rusa de 10 de julio del mismo año y la Carta Federal de la Unión Soviética de 6 de julio de 1924; los que, como lo señala certeramente el destacado tratadista español Manuel García Pelayo, forman una unidad en cuanto a sus supuestos jurídico-políticos.<sup>4</sup> Surge así el calificado *Estado Socialista*.<sup>5</sup>

3. b) En segundo lugar y como una continuación del Estado de Derecho individualista y liberal, pero con la incorporación de las cuestiones sociales, al menos desde el punto de vista de instrumentos tutelares para los grupos anteriormente desprotegidos, es decir, con el reconocimiento de dichos grupos sociales y sus derechos tutelares, se origina el otro gran sector que se conoce como *Estado Social de Derecho*, que no se propuso, como el socialista, crear una sociedad igualitaria a través de la atribución al Estado de los instrumentos de producción, sino lograr un equilibrio entre los diversos intereses sociales por conducto de la creciente intervención del Estado en los sectores económicos, sociales, políticos y culturales. Por ello, además de la consagración de los derechos sociales en las citadas constituciones de México y de Alemania, surgen otros aspectos esenciales, como la seguridad social creada en Inglaterra en ese mismo periodo, país en el cual se observaron otros dos fenómenos característicos del propio intervencionismo estatal: el establecimiento de organismos públicos descentralizados (*public corporations*) para la mejor prestación de los servicios públicos de carácter social, incluyendo su facultad para resolver de manera imperativa conflictos con motivo de la aplicación de las disposiciones que regulaban las cuestiones sociales (*tribunals*), y además

<sup>3</sup> Cfr. Mirkine-Guetzevitch, *Las nuevas constituciones del mundo*, Madrid, 1931, pp. 35-40.

<sup>4</sup> Cfr. García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, 1957, 4a. ed., p. 576.

<sup>5</sup> Entre otros, García Pelayo, Manuel, "Introducción al estudio de los sistemas político-constitucionales de los países socialistas", en su libro *Burocracia y tecnocracia*, Madrid, 1974, pp. 153-199; Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, trad. de Héctor Fix-Zamudio, México, 1975, pp. 188-260; Hauriou, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad. de José Antonio González Casanova, Barcelona, 1971, pp. 696-800; y muy recientemente, Hazard, John, "Modelos de derecho socialista para el desarrollo", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Núm. 47, mayo-agosto de 1983, pp. 463-495.

<sup>6</sup> Cfr. Calvert, Harry, *Social Security Law*, London, 1978, pp. 1-10; Wade, H. W. R., *Administrative Law*, Oxford, 1977, 4a. ed., pp. 191-199.

la tendencia de aumentar las facultades legislativas delegadas en beneficio del gobierno para poder resolver con rapidez los problemas relativos a la transformación surgida de los problemas de carácter social. Por este motivo es muy explicable que el *Lord Canciller* británico (equivalente a un Ministro de Justicia), formase una comisión para estudiar estos problemas que preocupaban grandemente a los juristas y políticos de la época, y la citada comisión, que rindió su dictamen el 17 de marzo de 1932, concluyó que estas modificaciones eran irreversibles debido precisamente a la nueva estructura jurídico-política que estaba surgiendo con la regulación de las cuestiones sociales.<sup>7</sup>

4. Pero la transformación definitiva se observa en esta segunda posguerra en la cual se han manifestado con gran agudeza los problemas sociales y se han expedido numerosas cartas constitucionales en las que de manera expresa se hace referencia a la regulación de los intereses de los diversos grupos sociales, y al desaparecer de manera paulatina los regímenes autoritarios, primero el nacional-socialismo alemán y el fascismo italiano con la derrota sufrida en la Segunda Guerra Mundial, y posteriormente las dictaduras de Portugal y España, se expidieron nuevos textos constitucionales claramente orientados hacia la regulación de los fenómenos sociales.

5. Como lo señaló agudamente el ilustre Wolfgang Friedman, ningún estudio contemporáneo sobre el Estado de Derecho (*Rule of Law* para los juristas angloamericanos), puede pasar por alto la enorme aplicación de las funciones del gobierno que ha tenido lugar como resultado tanto de la creciente complejidad de la vida moderna como de los postulados mínimos de justicia social que forman parte ahora de la filosofía pública consagrada en todos los países civilizados.<sup>8</sup>

6. Por otra parte, también en esta segunda posguerra aumentó considerablemente la influencia del modelo soviético, que inspiró un conjun-

<sup>7</sup> El citado dictamen intitulado "Informe sobre la comisión especial de poderes ministeriales", se transcribe en su traducción al castellano en la obra del tratadista argentino Blendel, Rodolfo, *Introducción al estudio del derecho público anglosajón*, Buenos Aires, 1947, pp. 159-309. Sobre el crecimiento de los organismos administrativos con funciones judiciales, pueden consultarse, entre otros, las obras de Wade, H. W. R., *Administrative Law*, citada nota anterior, pp. 755-764; obra de la cual existe versión española de la 2a. ed. inglesa de 1967, con el nombre de *Derecho administrativo*, trad. de Mariano Baena del Alcázar y Elena Bordón, Madrid, 1971, pp. 391-406; *Id.*, "Inghilterra", en obra colectiva *Il controllo giurisdizionale della pubblica amministrazione*, editado por Aldo Piras, Torino, 1971, pp. 253-338; Bradley, A. W., "Judicial Protection of the Individual against the Executive in Great Britain", en el volumen colectivo *Gerichtsschutz gegen die Executive* (Protección judicial contra el ejecutivo), Köln-Berlin-Bonn-München, Dobbs Ferry, New York, tomo I, 1969, pp. 327-371; Clarke, H. W., *Constitutional and Administrative Law*, London, 1971, pp. 127-141.

<sup>8</sup> *Cfr.* Friedman, Wolfgang, *El derecho en una sociedad en transformación*, trad. de Florentino M. Torner, México, 1966, p. 504.

to de constituciones de los países tanto de Europa Oriental, las llamadas Democracias Socialistas,<sup>9</sup> como también en Asia y África, en los que recientemente adquirieron su independencia,<sup>10</sup> e inclusive en América Latina, como ocurrió con Cuba, que de manera paulatina fue transformándose a partir de la revolución de 1959 en un ordenamiento socialista, que culminó con la Constitución de 15 de febrero de 1976.<sup>11</sup>

## II. EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL MEXICANO

7. Aun cuando resulta muy difícil intentar una definición del Estado Social de Derecho debido a los diversos matices que asume en los ordenamientos constitucionales contemporáneos, trataremos de proporcionar una idea general de esta institución, partiendo de la idea de que no comprendemos en este concepto al Estado Socialista, que se inspira en una concepción distinta, como lo hemos señalado anteriormente (ver *supra* párrafo 2). Podemos afirmar, de manera aproximada, que el referido Estado de Derecho Social surgió de la transformación del Estado de Derecho clásico, individualista y liberal, en una organización política y jurídica en la cual se reconoce la estructura grupal de la sociedad y la necesidad de armonizar los intereses de dichos grupos sociales, económicos, políticos y culturales, cada vez más complejos, a través de los principios de la justicia social.<sup>12</sup>

8. Por otra parte, como lo ha destacado la doctrina constitucional contemporánea, el Estado Social de Derecho no puede considerarse como un concepto puramente formal que abandone los aspectos positivos del constitucionalismo clásico. Por el contrario, como lo advierte de manera certera el conocido tratadista argentino Jorge Reinaldo A. Vanossi, el mismo concepto implica la existencia de la democracia so-

<sup>9</sup> Cfr., Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introduzione al Diritto Costituzionali comparato*, 5a. ed., Milano, 1980, pp. 383-436.

<sup>10</sup> Cfr. Biscaretti di Ruffia, Paolo, *op. cit.*, pp. 437-457; Conac, Gérard, "L'évolution constitutionnelle des Etats francophones d'Afrique Noir et de la République Démocratique Malgache", en la obra colectiva *Les institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique francophone et de la République Malgache*, Paris, 1979, pp. 1-68.

<sup>11</sup> Cfr. Chalbaud, Zerpa, Reinaldo, *El nuevo sistema constitucional socialista cubano*, Mérida, Venezuela, 1976; Azicri, Max, "Change and institutionalization in the revolutionary Process; The Cuban legal system in the 1970s", en *Review of Socialist Law*, Alphen aan den Rijn, 1980, vol. 6, pp. 168-171; *Id.*, *Introducción al derecho socialista cubano*; Berman, Harold J., y Whiting Van R., *Impresiones sobre el derecho cubano*, ambos traducidos por Héctor Fix-Fierro y publicados en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Núms. 41 y 42, mayo-agosto y septiembre-diciembre de 1981, pp. 557-569, y 1037-1052, respectivamente.

<sup>12</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, 1983, pp. 15-21.

cial, puesto que al modelo político de dicha democracia social, corresponde el modelo constitucional del Estado de Derecho, el cual debe considerarse como democrático y social de derecho, como lo describe el artículo primero de la Constitución española de diciembre de 1978.<sup>13</sup>

9. A su vez, según el distinguido tratadista español Manuel García Pelayo, el Estado Social se caracteriza por su intervención creciente en las actividades económicas, sociales, políticas y culturales, para armonizar y coordinar los diversos intereses de una comunidad pluralista; redistribuir bienes y servicios, y para obtener una meta muy difícil de alcanzar: la *justicia social*, y por este motivo se le ha calificado de muy diversas maneras como Estado benefactor, promotor, distribuidor, *manager*, etcétera.<sup>14</sup>

10. El intervencionismo estatal se advierte con mayor fuerza en el campo de la administración, en virtud de que cuenta con los instrumentos técnicos para obtener los objetivos de justicia social, y por ello se ha transformado de manera paulatina, pero irreversible, en una organización cada vez más extensa y compleja, pues comprende no sólo a las dependencias tradicionales de la administración centralizada, sino también un número creciente de *organismos públicos descentralizados*, y ejerce control sobre un conjunto también en aumento de *empresas públicas*; con la posibilidad de establecer planes de desarrollo, de acuerdo con los principios de la planificación indicativa o democrática, para diferenciarla de la imperativa de los ordenamientos socialistas.<sup>15</sup>

10 bis. Por su parte, el profesor Wolfgang Friedman, señaló que el Estado Social realiza cinco funciones diferentes, como consecuencia de sus actividades dirigidas hacia la justicia social: primero, como protector; segundo, como dispensador de servicios sociales; tercero, como administrador industrial; cuarto, como controlador económico, y quinto, como árbitro.<sup>16</sup> Todas estas son tareas realizadas esencialmente por la administración.

11. Pero si bien es la actividad administrativa de los gobiernos la más importante en un Estado de Derecho Social, y de aquí la tendencia prácticamente universal de la supremacía del organismo ejecutivo en los regímenes contemporáneos,<sup>17</sup> la democracia social del Estado de

<sup>13</sup> Cfr. Vanossi, Jorge Reinaldo A., *El Estado de Derecho en el constitucionalismo social*, Buenos Aires, 1982, pp. 16-33.

<sup>14</sup> Cfr. Pelayo, Manuel, "El Estado Social y sus implicaciones", en su libro *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, 1977, pp. 30-40.

<sup>15</sup> Cfr. Gordillo, Agustín A., *Introducción al derecho de la planificación*, Caracas, 1981, pp. 42-50.

<sup>16</sup> Cfr. Friedman, Wolfgang, *El derecho en una sociedad en transformación*, cit., *supra*, nota 8, pp. 504-511.

<sup>17</sup> Cfr., entre otros, Duverger, Maurice, *La monarchie republicaine, ou comment les démocraties se donnent des rois*, Paris, 1974, especialmente pp. 45-98.

Derecho de nuestra época debe realizarse por todos los órganos del propio Estado, encabezados por el constituyente, ya sea original o reformador, el cual debe establecer los principios tanto preceptivos como programáticos de las funciones estatales de justicia social; pero también el organismo legislativo, ya sea de manera directa por el cuerpo parlamentario, o a través de legislación delegada en el ejecutivo, que como hemos dicho se ha desarrollado de manera incontenible, y finalmente, también los tribunales que deben aplicar los principios constitucionales y la legislación social, tarea esencial, puesto que son los propios tribunales, especialmente los de carácter supremo y todavía con mayor fuerza si tienen el carácter de especializados en materia constitucional (Cortes o Tribunales Constitucionales), los que poseen la capacidad de desarrollar los postulados de justicia social, a través de la aplicación efectiva de los principios representados por la resistencia de la Corte Suprema Federal norteamericana a la política social (*New Deal*) del presidente Franklin D. Roosevelt en los años treinta,<sup>18</sup> y por el llamado "activismo judicial" de la propia Corte encabezada por su presidente Earl Warren (1953-1969), que se significó no sólo por la defensa sino también por el desarrollo de los derechos humanos tanto individuales como de carácter social.<sup>19</sup>

12. Por ello es que las constituciones surgidas en esta segunda guerra han introducido de manera expresa el concepto del Estado de Derecho Social, como ocurre con el artículo 20, fracción I, de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, de 1949;<sup>20</sup> el artículo 2º de la Constitución francesa de octubre de 1958;<sup>21</sup> el artículo 1º, inciso 1, del proyecto de Constitución de la Confederación suiza, elaborado en 1977;<sup>22</sup> el artículo 1º, inciso 1, de la Carta española de

<sup>18</sup> Cfr. Lambert, Edouard, *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législations social aux Etats-Unis*, Paris, 1921.

<sup>19</sup> Cfr. Cadoux, Charles, "Le pouvoir judiciaire aux Etats-Unis depuis l'élection de Richard Nixon. Bilan d'une évolution, 1968-1976", en *Revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger*, Paris, enero-febrero de 1978, pp. 41-106; Goldberg, Carole E., y Schwartz, Hermann, *Supreme Court Denial of Citizen Access to Federal Courts to Challenge Unconstitutional or other Unlawed Actions: the Record of the Burger Court*, edición mimeografiada por la Society of American Law Teachers, New York, 1976; Boechar Rodrigues, Lêda, *La Suprema Corte y el derecho constitucional norteamericano*, trad. de Justo Pastor Benítez, México, 1965, pp. 124-227.

<sup>20</sup> "La República Federal de Alemania es un Estado Federal, democrático y social."

<sup>21</sup> "Francia es una República indivisible, laica, democrática y social. Asegura la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos, sin distinción de origen, raza, religión, respeta todas las creencias."

<sup>22</sup> "La Confederación suiza es un Estado federativo, democrático, liberal y social."

diciembre de 1978;<sup>23</sup> y el artículo 79 de la Ley Suprema del Perú, que entró en vigor en julio de 1980.<sup>24</sup>

13. Si realizamos una comparación de este desarrollo de Estado de Derecho Social con nuestro ordenamiento constitucional, podemos observar que si bien esta evolución se inició según lo hemos dicho anteriormente (ver *supra* párrafo 1) con nuestra Constitución Federal de 1917, su texto original no puede considerarse insertado plenamente dentro de la democracia social contemporánea, lo que resulta muy explicable desde dos puntos de vista: en primer término por la época en la cual se redactó, todavía se advierte una etapa de transición entre el constitucionalismo clásico, liberal e individualista del siglo XIX, y las nuevas corrientes socializadoras de la primera posguerra; y en segundo término, por nuestra situación económico-social, con una población predominantemente agrícola y una incipiente y débil industrialización.<sup>25</sup>

14. Una vez que el país fue transformado y se comenzó un proceso acelerado de industrialización con el consiguiente crecimiento de los sectores laborales urbanos, especialmente durante la época del llamado “milagro mexicano”,<sup>26</sup> se hizo patente de la necesidad de introducir en la Carta Fundamental disposiciones más explícitas dentro de algunos preceptos del texto original que sólo habían establecido los gérmenes de la democracia social, como ocurría con los artículos 27 y 123, y por ello no resulta extraño que experimentaran varias modificaciones sucesivas, entre las cuales podemos señalar, en vía de ejemplo, las diversas reformas que ha sufrido el primero de ellos en lo relativo a la reforma agraria; la conservación de los recursos naturales; la explotación exclusiva por el Estado de los hidrocarburos y de la energía eléctrica; y más recientemente, la regulación de los asentamientos humanos y los derechos de la nación sobre la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.”

<sup>24</sup> “El Perú es una República democrática y social, independiente y soberana, basada en el trabajo. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado”.

<sup>25</sup> Cfr. Calderón, Francisco R., *Historia moderna de México. La República restaurada. Vida económica*, México, 1955, pp. 82-222; Basurto, Jorge, *El proletariado industrial en México (1850-1930)*, México, 1981, pp. 15-38.

<sup>26</sup> Cfr. el clásico estudio de Hansen, Roger D.: *La política del desarrollo mexicano*, México, 1979, 9a. ed., pp. 19-96.

<sup>27</sup> Al respecto podemos señalar que el citado artículo 27 ha sido reformado en 12 ocasiones, por Decretos publicados los días 10 de enero de 1934; 6 de diciembre de 1937; 9 de noviembre de 1940; 21 de abril de 1945; 12 de febrero de 1947; 2 de diciembre de 1948; 20 de enero y 29 de diciembre de 1960; 8 de octubre de 1974; 6 de febrero de 1975; 6 de febrero de 1976, y 3 de febrero de 1983.

15. También resultan explicables las numerosas modificaciones que sufrió el artículo 123 de la Constitución Federal, con el objeto de introducir normas que hicieran posible la fijación adecuada de los salarios mínimos y el reparto de utilidades, a través de comisiones tripartitas; las bases generales de los derechos de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión; la constitución del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; la capacitación de los propios trabajadores, etcétera.<sup>28</sup>

16. Otro ejemplo que podemos citar, es el relativo a las atribuciones de dirección económica por parte del Estado mexicano y que el texto primitivo de la Carta Fundamental de 1917 no menciona expresamente, aun cuando el germen de esta dirección se encuentra en los artículos 27 y 28 de la misma Constitución Federal, puesto que sirvieron de apoyo a la expedición de numerosos ordenamientos legislativos de intervención económica, entre los cuales pueden destacarse las leyes orgánica del artículo 28 en materia de monopolios de 29 de agosto de 1934; la de facultades del ejecutivo federal en materia económica de 1951, así como la de expropiación, de 26 de noviembre de 1936, entre otras.<sup>29</sup> Sin embargo, una reforma muy importante es la modificación de los artículos 131 y 49 de la propia Carta Fundamental para introducir de manera expresa la concesión al ejecutivo federal, de facultades legislativas delegadas para regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional y para realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.<sup>30</sup>

17. Estos aspectos del intervencionismo económico del Estado mexicano, se han realizado de manera amplia con apoyo en los principios básicos de los citados artículos 27, 28 y 131 de la Constitución Federal, modificados paulatinamente para adaptarlos a las transformaciones económicas y sociales, las que se han hecho todavía más explícitas en las muy recientes reformas a los artículos 25 y 28 constitucionales, y publicadas el 3 de febrero de 1983, discutibles en cuanto a su redacción técnica, pero que obedecen a la necesidad de actualizar los lineamientos de la política económica nacional de acuerdo con los principios de la

<sup>28</sup> El mencionado artículo 123 se ha modificado 15 veces, de acuerdo con los decretos publicados el 6 de noviembre de 1929; 4 de noviembre de 1933; 31 de diciembre de 1938; 18 de noviembre de 1942; 5 de diciembre de 1960; 27 de noviembre de 1961; 21 de noviembre de 1962; 14 de febrero y 10 de noviembre de 1972; 8 de octubre y 31 de diciembre de 1974; 6 de febrero de 1975; 9 de enero y 19 de diciembre de 1978.

<sup>29</sup> Cfr., entre otros, Pueblaita, Arturo, *Elementos económicos de las constituciones de México*, México, 1982, pp. 97-179.

<sup>30</sup> Cfr., entre otros, Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, 1979, 3a. ed., pp. 108-109; Fix-Zamudio, Héctor, "El sistema presidencial y la división de poderes en el ordenamiento mexicano", en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, núm. 58-59, enero-agosto de 1967, pp. 54-55.



democracia social, como se desprende de la parte relativa de la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el ejecutivo federal:

... En las reformas se ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, así como aquellas de regulación y fomento. De aprobarse esta iniciativa, *por primera vez se contará con un conjunto explícito de atribuciones*, consistente, definido en sus alcances, con instrumentos económicos perfeccionados y los fundamentos para llevar al derecho los nuevos conceptos económicos. . . <sup>31</sup>

18. Finalmente, para continuar con el señalamiento ejemplificativo, pues sería muy complicado pretender una visión panorámica de las transformaciones del texto constitucional orientadas a la consolidación del Estado de Derecho Social en nuestro país, cabe señalar la ausencia de disposiciones explícitas en el texto original de nuestra Ley Suprema, sobre el importante sector del Estado intervencionista, que está constituido por los organismos públicos descentralizados como parte de la administración, y las empresas públicas que también desempeñan una función esencial en la dirección económica y en la prestación de los servicios públicos y de seguridad social.<sup>32</sup> Sin embargo, esta omisión se subsanó por la reforma al artículo 90 de la propia Constitución Federal<sup>33</sup> por Decreto de 21 de abril de 1981, en el cual se dividió a la administración pública en centralizada y paraestatal, de acuerdo con la Ley Orgánica respectiva,<sup>34</sup> y si bien se empleó una terminología que

<sup>31</sup> En la misma exposición de motivos se agrega: "...La iniciativa de reformas se refiere a la rectoría del Estado y la economía mixta, establece un sistema de planeación democrática del desarrollo, fija bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria, la definición precisa de las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la función y desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal. En las reformas se ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, así como aquellas de regulación y fomento". *Cfr.* Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, 1983, 19a. ed., pp. 629-637.

<sup>32</sup> En efecto, en el texto primitivo de la Carta Fundamental de 1917, sólo se regula la estructura del ejecutivo federal en cuanto a sus dependencias de carácter centralizado, que divide en Secretarías y Departamentos de Estado, sin una determinación precisa de la diferencia entre estos dos tipos de organismos; *cfr.* Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, 1973, 14a. ed., pp. 174-194; Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, 1974, 6a. ed., tomo I, pp. 479-644.

<sup>33</sup> El texto original del citado artículo 90 de la Carta Federal, disponía: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarías que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de quedar a cargo de cada Secretaría. . ."

<sup>34</sup> El texto actual del citado artículo 90 constitucional establece: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos

a nuestro modo de ver se presta a confusiones (tomando en cuenta que en tanto que los organismos públicos descentralizados son parte de la administración, las empresas públicas no lo son), de cualquier forma, se ha introducido disposición expresa sobre la estructura de la administración contemporánea, que por otra parte venía funcionando desde hace varios años.<sup>35</sup>

### III. DIVERSOS SISTEMAS DE CAMBIO CONSTITUCIONAL

19. A partir de las primeras constituciones escritas en sentido contemporáneo, es decir la norteamericana y las francesas revolucionarias, se introdujo el principio que caracteriza a las llamadas leyes constitucionales,<sup>36</sup> en el sentido de que, en virtud de su supremacía sobre las disposiciones legislativas ordinarias, las mismas no podrían ser modificadas o reformadas sino a través de un procedimiento distinto y más complicado, con lo cual se apartaron del principio británico de la supremacía del parlamento, con su facultad de expedir o cambiar todo tipo de leyes, inclusive constitucionales, a través del procedimiento ordinario.

20. Lo anterior dio lugar a la clásica teoría del jurista inglés James Bryce, que ha tenido una extraordinaria aceptación, sobre las constituciones rígidas y las flexibles; las primeras, que actualmente son la inmensa mayoría de los documentos constitucionales, no pueden reformarse sino a través de un procedimiento especial y dificultado, y las segundas, cuyo paradigma ha sido el ordenamiento británico (y que en la actualidad sólo quedan, además de éste, los de Nueva Zelanda e Israel), implica que las modificaciones a las normas que se consideran fundamentales puede realizarse en la misma forma y con el mismo procedimiento de expedición de las leyes ordinarias.<sup>37</sup>

21. Sin embargo, el conocido tratadista británico sólo tomó en cuenta el sistema de reforma formal del texto constitucional, y olvidó otros dos instrumentos esenciales de transformación constitucional. Nos referimos

Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.

<sup>35</sup> Al respecto pueden consultarse entre otros los estudios de Castellanos Coutiño, Horacio, “El Estado y los organismos descentralizados”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núms. 41-42, enero-julio de 1961, pp. 125-143; Cómez Yáñez, Miguel Ángel, “La organización administrativa y las comisiones autónomas. Los antecedentes norteamericanos”, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, núm. 42, abril-junio de 1949, pp. 95-113.

<sup>36</sup> Sobre el concepto de leyes constitucionales, *cfr.* Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Francisco Ayala, México, 1952, pp. 13-23.

<sup>37</sup> *Cfr.* Bryce, James, *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, edición española, Madrid, 1952, pp. 17-22.

tanto a las costumbres constitucionales como a la interpretación de las normas fundamentales, como lo ha señalado con toda claridad el breve pero muy penetrante estudio comparativo de otro distinguido jurista inglés, K. C. Wheare.<sup>38</sup>

22. El problema, nada fácil de resolver, consiste en determinar la permanencia de las disposiciones constitucionales, no sólo de acuerdo con el sistema más o menos complicado de reforma formal, sino también las transformaciones operadas a través de la costumbre y la interpretación constitucionales, que han sido estudiadas especialmente por los tratadistas angloamericanos, pero que también empiezan a preocupar a los tratadistas del derecho continental europeo y a los latinoamericanos, tomando en consideración que las normas constitucionales escritas sólo representan el momento histórico en que fueron creadas, aun cuando deben adaptarse a las transformaciones sociales, que en nuestra época son cada vez más dinámicas.<sup>39</sup>

23. Lo cierto es que la permanencia de algunas constituciones que podemos calificar de clásicas, cuyo ejemplo más importante es el de la Carta Federal de los Estados Unidos de 1787 (con sólo 26 enmiendas formales); pero también algunas otras como las de Noruega (1814); Holanda (1815); Bélgica (1891); Suiza (1874); Canadá (1867); Nueva Zelandia (1862); Australia (1901), e inclusive excepcionalmente en América Latina, la Constitución Federal Argentina data de 1853-1860 (debiendo también destacarse que las viejas leyes constitucionales suecas de 1809 fueron sustituidas hasta 1974), sólo se explica debido a que su transformación se ha realizado no sólo por conducto de modificaciones formales, sino particularmente a través de los otros dos instrumentos como lo son las costumbres y la interpretación de carácter constitucional.<sup>40</sup>

24. Lo cierto es que toda Constitución escrita debe ser flexible para poder permanecer, aun cuando ello parezca una paradoja, puesto que cuando no existen los mecanismos necesarios para su transformación, se hace necesario su sustitución por otra que recoja las agudas transformaciones sociales de nuestra época, y esto explica la proliferación de nuevos documentos constitucionales en esta segunda posguerra, tanto en el campo de la democracia social como en el sector del derecho socialista.

25. En efecto, como representantes de la moderna Democracia So-

<sup>38</sup> Cfr. Wheare, K. C., *Modern Constitutions*, London, New York, Toronto, 1966, pp. 83-136.

<sup>39</sup> Cfr., entre otras, las reflexiones de Sáchica, Luis Carlos, en el capítulo "Constitucionalismo y desarrollo", en su libro *Exposición y glosa del constitucionalismo moderno*, Bogotá, 1976, pp. 161-181.

<sup>40</sup> Sobre los cambios constitucionales realizados a través de la jurisprudencia y las costumbres constitucionales, cfr. De Vergottini, Giuseppe, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1981, pp. 113-118.

cial, podemos señalar a las Constituciones de Italia (1948); República Federal de Alemania (1949); Francia (1946-1958); Japón (1946); Grecia (1975); Portugal (1976), y España (1978), para no citar sino algunas.<sup>41</sup> Por otra parte se observan también transformaciones en los textos de las cartas de los países socialistas, pues con exclusión del modelo soviético de 1936 (ahora por cierto sustituido con la nueva Constitución de 7 de octubre de 1977), las leyes fundamentales de los restantes ordenamientos, especialmente los de Europa Oriental, han pasado por varias etapas, que implican cambios significativos en sus textos,<sup>42</sup> y además es preciso citar la situación de la República Popular China que también ha sufrido transformaciones en sus textos constitucionales, primero de 1954, luego con escasa permanencia las de 1975 y de 1978, esta última sustituida por la nueva Ley Fundamental aprobada el 4 de diciembre de 1982.<sup>43</sup>

26. Es significativo que exista el propósito de que la Constitución Federal de Confederación suiza de 1874, que se ha considerado como un ejemplo de permanencia, sea sustituida por otra más moderna de acuerdo con el proyecto publicado en el año de 1977, en el cual se adoptan los principios de la Democracia Social, inclusive con la declaración expresa de su artículo primero, como lo señalamos anteriormente

<sup>41</sup> Cfr. Vanossi, Jorge Reinaldo A., *El Estado de Derecho en el constitucionalismo social*, cit., supra nota 13, pp. 79-89; Linares Quintana, Segundo V., *Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado*, Buenos Aires, 1977, 2a. ed., tomo I, pp. 301-364.

<sup>42</sup> Cfr. Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., supra nota 9, pp. 383-463; Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad. de José Antonio González Casanova, Barcelona, 1971, pp. 753-790.

<sup>43</sup> Cfr. sobre la Carta china de 1954, Tche-hao, Tsien, *La République Populaire de Chine. Droit constitutionnel et institutions*, Paris, 1970; sobre la Constitución de 1975, Biscaretti di Ruffia, Paolo, *La Repubblica Popolare Cinese*, Milano, 1977; Tehe-hao, Tsien, "Les traits particulières de la nouvelle Constitution chinoise", en *Revue internationale de droit comparé*, Paris, abril-junio de 1975, pp. 349-373, y Kim, Chin, "La Constitución de 1975 de la República Popular China", trad. de Francisco José de Andrea Sánchez, en *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 30, México, mayo-agosto de 1980, pp. 377-410. En relación con la Ley Fundamental de 1978, pueden consultarse, entre otros, los estudios de Tche-hao, Tsien, "Les modifications de la Constitution chinoise", en *Revue internationale de droit comparé*, Paris, abril-julio de 1978, pp. 557-556; Valadés, Diego, "La Constitución de 1978 de la República Popular China", en *Gaceta informativa de legislación y jurisprudencia*, núm. 30, México, mayo-agosto de 1980, pp. 421-431; Fernández Pérez, Bernardo, "El nuevo orden constitucional de la República Popular China", en *Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, otoño de 1978, pp. 87-111; y finalmente, el análisis realizado por Núñez Rivero, José María Cayetano, sobre el proyecto que sirvió de base para la Carta de 1982, "Proyecto constitucional de la República Popular China", en *Revista de derecho político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, otoño de 1982, núm. 15, pp. 235-257.

(ver *supra* párrafo 12), pero incluyendo un capítulo que pretende establecer el régimen social, la política de la propiedad y la política económica de la federación.<sup>44</sup>

27. La época actual se caracteriza por intensos y profundos cambios constitucionales originados por los lineamientos de los dos grandes sistemas de Estado contemporáneo que hemos señalado con anterioridad (ver *supra* párrafo 2), es decir, Estado Social de Derecho y Estado Socialista, los cuales deben ser estudiados por su repercusión en los ordenamientos de América Latina, y por supuesto en el de nuestro país, tomando en cuenta los ejemplos que señalamos en el inciso II de este trabajo (ver *supra*, párrafos 14-18).

#### IV. EL CAMBIO CONSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EN MÉXICO

28. Debido a la inestabilidad política que siguió a la independencia, en nuestra región ha predominado no sólo el sistema de cambio constitucional a través de la reforma puramente formal de los textos, sino inclusive la proliferación de documentos de carácter fundamental que ha sido calificada como “inflación constitucional”, en virtud de que con el triunfo de cada rebelión, golpe de Estado o asonada militar, se tuvo la creencia mágica en la transformación social a partir de la expedición de una nueva Ley Suprema.<sup>45</sup>

29. Como se ha señalado a través de un cómputo aproximado, en siglo y medio se promulgaron en América Latina 190 constituciones (fenómeno que si bien ha disminuido en intensidad no ha desaparecido por completo).<sup>46</sup> Como no sería posible hacer referencia a todos los ordenamientos latinoamericanos, podemos destacar en vía de ejemplo algunos de los casos más significativos de inflación constitucional, como Venezuela (1811, 1819, 1821, 1830, 1857, 1858, 1864, 1874, 1881, 1891, 1893, 1901, 1904, 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929, 1931, 1936, 1947, 1953 y 1961);<sup>47</sup> Brasil (1824, 1891, 1934, 1937, 1946 y 1967),<sup>48</sup> y México mismo no escapó a este delirio constitucional con las Cartas de 1812,

<sup>44</sup> El capítulo 4 de dicho proyecto se refiere al régimen social, política de la propiedad y política económica, artículos 26-36.

<sup>45</sup> Basta pasar revista a la colección de constituciones latinoamericanas publicada en los años cincuenta por el Instituto de Cultura Hispánica de Madrid, bajo la dirección de Manuel Fraga Iribarne.

<sup>46</sup> Cfr. Quiroga Lavié, Humberto, “Los cambios constitucionales a través de la costumbre y la jurisprudencia”, en el volumen colectivo *Los cambios constitucionales*, México, 1977, pp. 126-127.

<sup>47</sup> Cfr. Escobar Salom, Ramón, *Orden político e historia en Venezuela*, 2a. ed., Caracas, 1966.

<sup>48</sup> Cfr. Cavalcanti, T. B., *Las Constituciones de los Estados Unidos del Brasil*, Madrid, 1958.

1814, 1824, 1836, 1843, 1847, 1857 y 1917, y así podríamos continuar una enumeración interminable.<sup>49</sup>

30. Sólo Argentina se distingue por la relativa estabilidad constitucional, aun cuando de ninguna manera política, tomando en consideración que todavía subsiste, al menos en teoría, el texto de la Constitución Federal de 1853-1860, con algunas modificaciones de carácter secundario y la actualización de 1957, que incorporó los derechos sociales,<sup>50</sup> en virtud de que la Constitución peronista que pretendió establecer un avanzado Estado Social, fue derogada por la revolución de 1955.<sup>51</sup>

31. Otro caso de relativa estabilidad constitucional es el del ordenamiento colombiano, al menos a partir de la Constitución todavía vigente de 1886, pero que ha experimentado numerosas reformas sustanciales, algunas de ellas muy recientes, como las de 1968, 1975 y 1977, que han modernizado en buena parte el viejo texto liberal, incorporando disposiciones de carácter social.<sup>52</sup>

32. Pero en la mayoría de los ordenamientos de nuestro Continente ha imperado casi en forma absoluta la reforma de los textos sobre los otros dos instrumentos de cambio constitucional, aun cuando debe tomarse en consideración un distanciamiento, en ocasiones muy radical, entre los propios textos y la práctica constitucional, que ha convertido a varias de esas constituciones en documentos puramente semánticos o nominales de acuerdo con la conocida clasificación del ilustre Karl Loewenstein,<sup>53</sup> y en este sentido puede hablarse del predominio de costumbres constitucionales derogativas de las disposiciones formales, aun cuando dichas costumbres no se traducen en cambios en sentido estricto, sino más bien en estancamiento y aun en retroceso.<sup>54</sup>

33. Otro sistema de reforma constitucional formal se ha impuesto en

<sup>49</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México (1808-1982)*, 11a. ed., México, 1982.

<sup>50</sup> Cfr. López, Mario Justo, "La revolución libertadora (1955-1958)" en el volumen colectivo *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina*, México, 1979, vol. II. El artículo 14-bis de la propia Constitución argentina, tal como fue aprobado el 24 de octubre de 1957 consagra los derechos sociales. Para un análisis minucioso de este precepto, cfr. Ramella, Pablo A., *Derecho Constitucional*, 2a. ed., Buenos Aires, 1982, pp. 401-433.

<sup>51</sup> Para un examen cuidadoso de la referida Constitución peronista de 1949, puede consultarse la primera edición del libro del profesor Ramella, Pablo A., *Derecho constitucional*, Buenos Aires, 1956.

<sup>52</sup> Cfr. SÁCHICA, Luis Carlos, *Constitucionalismo Colombiano*, 6a. ed., Bogotá, 1980, pp. 1-20; *Id.* *La Constitución, cien años haciéndose*, México, 1982. Restrepo Piedrahita, Carlos, "Evolución de la organización político-constitucional en América Latina (1950-1975). El caso de Colombia", en la obra colectiva *Evolución político-constitucional en América Latina*, vol. II, México, 1979, pp. 41-177.

<sup>53</sup> Cfr. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, 2a. ed., Barcelona, 1976, pp. 216-222.

<sup>54</sup> Cfr. entre otros Quiroga Lavié, Humberto, *Los cambios constitucionales a través de la costumbre y la jurisprudencia*, cit., *supra* nota 46, pp. 118-133.

varios países latinoamericanos que han estado o todavía se encuentran sometidos a dictaduras militares, en cuanto dichos gobiernos *de facto* conservan el texto de las normas fundamentales pero las modifican a través de los instrumentos que se han calificado como actas o actos institucionales (aun cuando correctamente pueden considerarse anticonstitucionales), que se apartan del sistema dificultado de reforma, imposible de seguir en virtud de que en estos regímenes se disuelve el órgano legislativo y sus facultades se atribuyen a la Junta Militar respectiva. Dentro de esta situación se encuentra el ordenamiento argentino, cuyas disposiciones derivadas de la normalidad constitucional se encuentran suspendidas o alteradas por estos documentos de creación autocrática,<sup>55</sup> de tal manera que resulta muy complicado determinar cuáles son las disposiciones fundamentales que se encuentran en vigor aun cuando sea desde un punto de vista puramente formal.<sup>56</sup>

34. Otro de los ordenamientos que ha padecido este tipo de modificaciones autoritarias debido al ejercicio del poder constituyente por parte del gobierno castrense en turno, es el de Brasil, cuya Constitución Federal de 24 de enero de 1967, fue modificada sustancialmente por la llamada "enmienda número uno" de 17 de octubre de 1969, expedida por la Junta Militar, y a la cual se sobrepusieron varios Actos Institucionales y Complementarios que alteraron, en ocasiones de manera sustancial, los preceptos de la Carta Federal, especialmente el número 5 de 1968, que significó un verdadero estado de excepción y de suspensión de la misma Ley Fundamental,<sup>57</sup> y a todo ello se agregaron varias reformas por el procedimiento normal de revisión formal, una vez restablecido el Congreso Federal, y afortunadamente, una de estas enmiendas, la número 11 de 1978, derogó estos Actos Institucionales y restauró la normalidad constitucional debido a la apertura política que se observa en Brasil a partir de entonces.<sup>58</sup>

35. Una situación similar de patología constitucional autoritaria, que todavía permanece aun cuando con ciertos signos de apertura, existe en el ordenamiento constitucional uruguayo, en alguna ocasión uno de

<sup>55</sup> Cfr. el excelente estudio de Valadés, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, México, 1974, especialmente pp. 123-154.

<sup>56</sup> Cfr. sobre la dificultad de precisar el texto vigente de la Constitución argentina el estudio de Vanossi, Jorge Reinaldo, "El valor de la Constitución Nacional", en su libro *El pensamiento vivo de la Constitución*, Buenos Aires, 1983, pp. 7-31.

<sup>57</sup> Cfr. Da Silva, José Afonso, "Evolução político-constitucional do Brasil no terceiro quartel do século XX", en la obra colectiva *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina*, vol. II, México, 1979, pp. 27-39.

<sup>58</sup> En efecto, en el artículo 3º de la Enmienda Constitucional núm. 11 promulgada por el Congreso Federal el 13 de octubre de 1978 se revocan todas las actas institucionales y complementarias en lo que contrarían la Constitución Federal, con excepción de los actos que se efectuaron con apoyo en dichos documentos, los cuales quedaron excluidos del examen judicial.

los más democráticos de nuestro Continente, en virtud de que la Constitución Nacional de 27 de noviembre de 1966,<sup>59</sup> fue alterada sustancialmente por el golpe militar de 1973, cuyo gobierno con una aparente presidencia civil, expidió varios Actos Institucionales que se sobrepusieron al texto constitucional y regularon un régimen autoritario de excepción, que se ha suavizado recientemente, tal vez por la experiencia negativa para el gobierno militar del rechazo popular al proyecto de Constitución autoritaria que pretendieron imponer, a través de un referéndum realizado en 1981.<sup>60</sup>

36. Resulta explicable que también el ordenamiento constitucional chileno de 1925 fuera suspendido por el golpe militar de septiembre de 1973, que terminó con el gobierno constitucional del presidente Salvador Allende: El gobierno militar expidió varias Actas Institucionales, que fueron sustituidas por la Constitución aprobada por plebiscito de septiembre de 1980; documento que desde un punto de vista formal significa un retorno parcial al régimen de democracia social anterior, pero con dos restricciones importantes: la primera es el reforzamiento del ejecutivo a través de la doctrina de la seguridad nacional que ha prevalecido en los regímenes castrenses del Cono Sur,<sup>61</sup> y en segundo término, lo que es todavía más grave, la suspensión de varias disposiciones constitucionales, entre ellas el funcionamiento del órgano legislativo, durante el largo periodo de ocho años del actual presidente, general Augusto Pinochet.<sup>62</sup>

37. Finalmente, en esta rápida descripción de los aspectos peculiares del cambio constitucional en los ordenamientos latinoamericanos, es preciso mencionar la situación peculiar de la Constitución colombiana, cuyo artículo 214, fracción 1a., faculta a la Corte Suprema para declarar la

<sup>59</sup> Cfr. Gros Espiell, Héctor, *Las Constituciones del Uruguay*, 2a. ed., Madrid, 1978, pp. 177-203, y el texto legislativo, pp. 455-536.

<sup>60</sup> A diferencia de lo que ocurrió en Chile en septiembre de 1980, en el año siguiente, el pueblo uruguayo votó mayoritariamente en contra del proyecto de Constitución autoritaria, el que fue retirado por el Gobierno.

<sup>61</sup> Cfr. Tapia Valdés, Jorge, *Constitución y doctrina de la seguridad nacional. El proyecto de Pinochet*, Rotterdam, Holanda 1979 (mimeografiado).

<sup>62</sup> De acuerdo con la decimotercera disposición transitoria de la citada Constitución, el periodo presidencial (del General Pinochet), que comenzó a regir a contar de la vigencia de la propia Ley Fundamental, durará el tiempo establecido por el artículo 25 (ocho años). Durante ese periodo serán aplicables todos los preceptos de la Constitución, con las modificaciones y salvedades que se indican en las disposiciones transitorias siguientes, que son esenciales, puesto que en los términos de las disposiciones decimoquinta a vigésima novena, se otorgan al Presidente de la República y a la Junta Militar de Gobierno facultades constituyentes, legislativas, y establecen prácticamente un estado de emergencia permanente de restricción de los derechos y libertades fundamentales, y por supuesto se aplazan hasta el final del citado periodo la celebración de elecciones para integrar las cámaras legislativas.



inconstitucionalidad de las reformas constitucionales de carácter formal, las que reciben la denominación de “Actos Legislativos”, y cuya expedición requiere de un procedimiento bastante complicado,<sup>63</sup> cuando las mismas adolecen de vicios de carácter procedimental,<sup>64</sup> y que la propia Corte ha utilizado en dos ocasiones muy debatidas políticamente: la primera en la sentencia de 25 de mayo de 1978, que declaró la inconstitucionalidad de la reforma de 1977 que autorizó la convocatoria de una Asamblea Constituyente,<sup>65</sup> y la segunda, por resolución de 3 de noviembre de 1981, por la que se consideró como contraria a la Carta Fundamental, por vicios de forma, la modificación constitucional de diciembre de 1979,<sup>66</sup> cuestión que interesa a los juristas mexicanos con el reciente planteamiento en un sonado caso judicial, sobre la posible impugnación, a través del juicio de amparo, de reformas constitucionales que se consideran contrarias a otros preceptos de la Carta Federal.

38. Si contrastamos los ejemplos anteriores de los cambios constitucionales en varios ordenamientos latinoamericanos con el derecho constitucional mexicano, es posible señalar que compartimos con algunos de ellos el predominio de la reforma de carácter puramente formal sobre

<sup>63</sup> De acuerdo con lo establecido por el artículo 218 de la citada Constitución colombiana: “La Constitución, salvo lo que en materia de votación ella dispone en otros artículos, sólo podrá ser reformada por un Acto Legislativo, discutido primeramente y aprobada por el Congreso en sus sesiones ordinarias; publicado por el Gobierno para su examen definitivo en la siguiente legislatura ordinaria; por ésta nuevamente debatido y, últimamente aprobado por la mayoría absoluta de los individuos que componen cada Cámara. Si el Gobierno no publicare oportunamente el proyecto de Acto Legislativo, lo hará el Presidente del Congreso.”

<sup>64</sup> En efecto, el citado artículo 214, fracción I, de la propia Ley Fundamental, establece: “A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la supremacía de la Constitución, en los términos de este artículo. Para tal efecto cumplirá las siguientes funciones: 1ª Decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad que se presenten contra los actos legislativos, pero sólo por los siguientes vicios de forma: a) Por haber sido aprobados sin el cumplimiento de los requisitos prescritos en el artículo 81 (procedimiento legislativo ordinario); b) Por no haber sido aprobados en legislaturas ordinarias consecutivas; c) Por haber sido aprobados en la segunda legislatura sin la mayoría absoluta de los individuos que componen cada Cámara...” Cfr. Sanín Greiffenstein, Jaime, *La defensa judicial de la Constitución*, Bogotá, 1971, pp. 129-204; Sáchica, Luis Carlos. *El control de la constitucionalidad*, Bogotá, 1980, pp. 108-110.

<sup>65</sup> Este fallo se examina cuidadosamente por el procesalista colombiano Devis Echandía, Hernando, “Proceso y jurisdicción constitucional en Colombia y el caso de la sentencia de la Corte Suprema que declaró inexecutable la última reforma constitucional”, en su libro *Estudios de derecho procesal*, tomo I, Bogotá, 1979, pp. 149-155.

<sup>66</sup> Dicha sentencia de la Corte Suprema se aprobó por 15 votos por la inconstitucionalidad total; 11 votos por la inconstitucionalidad parcial, un voto de inhibición y uno pendiente. Como es bien sabido por la prensa, dicho fallo provocó un grave razonamiento con el Ejecutivo, en virtud de que el presidente de la República se negó en un principio a aceptar el fallo, pero finalmente declaró que estaba dispuesto a acatarlo.

los otros dos instrumentos de modificación de las normas fundamentales, puesto que el texto de la Carta Federal de 5 de febrero de 1917 ha sufrido numerosas reformas que se han acrecentado en los últimos años. En un cuidadoso estudio realizado por el destacado constitucionalista mexicano Diego Valadés, se puso de relieve que además de las modificaciones a la Carta Federal anterior de 5 de febrero de 1857, la actual experimenta un número de reformas todavía mayor, puesto que llegaron a 218 hasta diciembre de 1978,<sup>67</sup> mientras que el joven tratadista Jorge Madrazo señala que hasta febrero de 1983, las propias reformas ascienden a 315, tomando en consideración que las modificaciones introducidas en diciembre de 1982 por iniciativa del presidente Miguel de la Madrid, suman 33, con el resultado de que sólo 53 artículos de la propia Constitución Federal no han sido nunca modificados.<sup>68</sup>

39. La doctrina coincide en señalar que se ha modificado excesivamente el texto de nuestra Carta Fundamental, aun tomando en consideración que varias de estas reformas de carácter formal han sido necesarias o convenientes para actualizar un documento constitucional expedido para un país que ha experimentado una transformación excepcional en sus aspectos económicos, sociales, políticos y culturales, en virtud de que los cambios en número exagerado se traducen en una inestabilidad de las disposiciones constitucionales y una falta de respetabilidad de la Carta Federal,<sup>69</sup> esta última muy importante para su cumplimiento efectivo, de acuerdo con el principio del sentimiento constitucional (*Verfassungsgefühl*), señalado por Karl Loewenstein.<sup>70</sup>

40. Podemos preguntarnos sobre las causas de esta externa flexibilidad de nuestras disposiciones constitucionales, no obstante el procedimiento dificultado de reforma del artículo 135 de la Constitución Federal,<sup>71</sup> el que se tomó con algunos matices en el artículo V de la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787,<sup>72</sup> pero que en la práctica ha

<sup>67</sup> Cfr. Valadés, Diego, "La Constitución reformada", en la obra *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Tomo XII, México, 1979, pp. 186-191.

<sup>68</sup> Cfr. Madrazo, Jorge, *Las reformas a la Constitución de México*, México, febrero de 1983, p. 4 de la edición mimeografiada.

<sup>69</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, cit. *supra* nota 31 pp. 45-62.

<sup>70</sup> Cfr. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, cit. *supra* nota 53, pp. 199-203.

<sup>71</sup> El citado artículo 135 constitucional dispone lo siguiente: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

<sup>72</sup> En los términos del artículo V de la referida Constitución Federal de los Es-

producido resultados tan distintos, pues mientras en el vecino país del Norte, según se ha visto (ver *supra* párrafo 23), su Carta Fundamental de 1787 sólo ha tenido 26 reformas o enmiendas, nuestro ordenamiento constitucional vigente supera las 300 en un lapso mucho menor, y sin tomar en consideración las numerosas modificaciones formales de la Constitución Federal de 1857 que llegaron a 71 artículos hasta la víspera de la iniciación de la revolución de 1910, como lo ha puesto de relieve Diego Valadés,<sup>73</sup> y a pesar de que esta Carta anterior regulaba un procedimiento de reforma similar al de la Ley Fundamental vigente y, por ello, también siguió a la Constitución norteamericana, en su artículo 127.<sup>74</sup>

41. Lo cierto es que en nuestra realidad constitucional, las iniciativas de cambios constitucionales provenientes abrumadoramente del ejecutivo federal, además de aumentar paulatinamente en su número hasta incrementarse notoriamente en los últimos años,<sup>75</sup> han reducido cada vez más la duración del procedimiento de reforma hasta realizarse en plazos que impiden una discusión razonada de lo que debería ser objeto de un amplio debate, no sólo en la sede legislativa, sino también en el ámbito nacional, y por ello podría hablarse no ya de un procedimiento de reforma, sino de facilitación de la misma.

42. Además del problema de la precipitación en la aprobación de las reformas, su número nos parece excesivo, pues supera la necesidad de

tados Unidos de 1787, “Siempre que las dos terceras partes de ambas cámaras lo juzguen necesario, el Congreso propondrá enmiendas a esta Constitución, o bien, a solicitud de las legislaturas de los dos tercios de los distintos Estados, convocará una convención con el objeto de que proponga enmiendas, las cuales, en uno y otro caso, poseerán la misma validez que si fueran parte de esta Constitución desde todos los puntos de vista y para cualesquiera fines, una vez que hayan sido ratificadas por las legislaturas de las tres cuartas partes de los Estados separadamente o por medio de convenciones reunidas en tres cuartos de los mismos, según que el Congreso haya propuesto uno u otro modo de hacer la ratificación y a condición de que antes del año de 1808 no podrá hacerse ninguna enmienda que modifique en cualquier forma las cláusulas primera y cuarta de la sección novena del artículo primero, y de que a ningún Estado se le privará, sin su consentimiento, de la igualdad de voto en el Senado”.

<sup>73</sup> Cfr., Valadés, Diego, *La Constitución reformada*, cit., *supra* nota 67, pp. 19-20.

<sup>74</sup> El artículo 127 de la Carta Federal de 5 de febrero de 1857, preceptuaba: “La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y de declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.

<sup>75</sup> Cfr. el examen panorámico que de tales reformas se realiza en los estudios ya mencionados de Valadés, Diego, y Madrazo, Jorge, *supra* notas 67 y 68, respectivamente.

transformación de los principios y lineamientos constitucionales, en virtud de que en ocasiones tiene su causa en el carácter prácticamente reglamentario de algunos preceptos fundamentales, que en lugar de consagrar los lineamientos esenciales de las instituciones que regulan, por razones de tipo histórico que no podemos examinar en esta oportunidad, descienden al detalle con el objeto, que ha demostrado su falta de eficacia, de elevar el nivel jurídico de las normas respectivas. Al respecto podemos señalar como ejemplos significativos de la extensión desorbitada para un verdadero precepto constitucional, al texto del artículo 27 de la Carta Federal, que se debe, entre otras cosas, a la incorporación de las disposiciones de la ley del 6 de enero de 1915, que inició la reforma agraria, de acuerdo con la reforma de 10 de enero de 1934,<sup>76</sup> y algo similar ocurre con preceptos muy extensos como los artículos 107 en materia de amparo y 123 sobre los lineamientos del derecho del trabajo. Esto no significa que desconozcamos la importancia de las materias que regulan estos preceptos, de las más trascendentes en nuestro régimen constitucional, por su elevado contenido social.

43. Resulta muy explicable la aspiración de los grupos sociales por llevar al texto constitucional las normas protectoras de sus intereses; pero al querer elevar estas disposiciones al rango constitucional para otorgarles jerarquía y permanencia, se produce el resultado contrario debido a su precariedad y la necesidad de su modificación constante como resultado de su minuciosa regulación, propia de las leyes ordinarias.

44. Por otra parte, existen otras normas que constituyen declaraciones de principios, en ocasiones inclusive bellamente expresadas, como ocurre con la definición de los fines de la educación pública contenida en el párrafo I del artículo tercero de la Constitución Federal, que fueron elaborados por el insigne escritor mexicano Jaime Torres Bodet,<sup>77</sup> con los cuales concordamos plenamente, pero que son propios de una exposición de motivos pero no de un precepto jurídico y menos aún de carácter fundamental.<sup>78</sup>

<sup>76</sup> Cfr. Valadés, Diego, *op. ult. cit.*, pp. 60-63, Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, 11a. ed., México, 1977, pp (?)

<sup>77</sup> Cfr. Torres Bodet, Jaime, *Memorias*, tomo I, 2ª ed., México, 1981, pp. 396-409.

<sup>78</sup> Dicho precepto tiene IX fracciones, y sólo la VIII, introducida recientemente se refiere a las universidades públicas y demás instituciones de educación superior. Varias de estas fracciones contienen un conjunto de definiciones sobre la forma de impartir la educación en sus diversos grados y los fines que se persiguen con la misma, que debe ser democrática, nacional y contribuir a la mejor convivencia humana, definiéndose cada uno de estos objetivos, incluyendo la democracia la que se considera "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". El lenguaje jurídico se enriquece con estas

45. A lo anterior debe agregarse la práctica de una costumbre constitucional contraria, que se traduce en la paralización de algunas reformas que fueron aprobadas tanto por el Congreso Federal como por las legislaturas de los estados; pero que sin embargo quedaron congeladas por la falta de la declaratoria que debía hacer el propio Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en el sentido de que han sido aprobadas dichas reformas. Sin el propósito de ser exhaustivos, podemos señalar algunos ejemplos de esta práctica, como la iniciativa del general Manuel Ávila Camacho de 21 de diciembre de 1944 para modificar el artículo 107 de la Constitución Federal, en relación con la competencia de los tribunales federales para conocer del juicio de amparo, y que no obstante haber sido aprobada por el Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas locales, en los términos del artículo 125 de la Carta Fundamental, no se hizo la declaratoria respectiva debido a la oposición de la Suprema Corte de Justicia, que debió haber sido consultada previamente;<sup>79</sup> y otra iniciativa presidencial, esta vez presentada por el licenciado Miguel Alemán Valdés, en el año de 1947, con el objeto de reformar el artículo 108 de la Carta Federal para inculir a los gobernadores de los Territorios Federales y al jefe del Departamento del Distrito Federal entre los altos funcionarios dotados de inmunidad procesal (calificada como fuero constitucional), y que no obstante que se cumplió con el procedimiento del propio artículo 135 constitucional, tampoco se hizo la declaratoria respectiva;<sup>80</sup> además podemos recordar la iniciativa del presidente Lázaro Cárdenas de 24 de diciembre de 1937, por la cual se propuso un cambio en la redacción del artículo 34 constitucional para conceder el voto a la mujer, que cumplió con los trámites del propio artículo 135, pero que no fue objeto de la declaratoria necesaria a fin de que pudiese ser enviado al titular del ejecutivo federal para su promulgación.<sup>81</sup>

## V. NECESIDAD DE MODIFICAR EL PROCEDIMIENTO Y LA PRÁCTICA DEL CAMBIO CONSTITUCIONAL

46. Hemos señalado en el inciso anterior los inconvenientes que deri-

descripciones literarias, pero consideramos que no son propias de los preceptos normativos contemporáneos, sino que corresponden a la época, especialmente del siglo xviii, cuando numerosos mandamientos jurídicos se redactaban también con propósitos de carácter didáctico.

<sup>79</sup> El texto de esta iniciativa presentada al Congreso de la Unión el 27 de diciembre de 1944, aparece en el Apéndice en la obra de Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, cit. *supra* nota 76, pp. 979-982.

<sup>80</sup> Cfr. sobre el análisis de esta proyectada reforma constitucional de 1947, a Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios constitucionales, Segunda serie*, México, 1964, pp. 26-27.

<sup>81</sup> Cfr. la obra *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, 2ª ed., tomo V, México, 1978, p. 312.

van de las constantes modificaciones formales a nuestra Constitución Federal, y la creciente reducción de los plazos en los cuales se sigue el procedimiento previsto por el artículo 135 de la propia Ley Suprema, al extremo de que en ocasiones resultan más breves que los relativos a la expedición de leyes ordinarias.

47. Por otra parte, el casi absoluto predominio de las reformas del texto de nuestra Carta Fundamental ha impedido una evolución paulatina y equilibrada a través de los otros dos instrumentos de cambio constitucional: la costumbre y la interpretación que indudablemente existen en nuestro ordenamiento fundamental, pero con una participación muy accesoria respecto de la modificación formal.

48. Por lo que se refiere a la costumbre, ésta no ha tenido, salvo excepciones, una función de transformación paulatina como ha actuado de manera ostensible en los ordenamientos angloamericanos y particularmente en Inglaterra que carece de uno o varios documentos que regulen íntegramente su estructura jurídico-política,<sup>82</sup> sino que en nuestro país ha predominado la costumbre derogatoria de varias disposiciones, y en otras ha funcionado en forma negativa respecto de los principios y preceptos de la Carta Federal.

49. Al respecto, es posible señalar algunos ejemplos de esta situación: el primero radica en la costumbre que se inició durante la vigencia de la Constitución Federal de 1857, a pesar del texto de su artículo 50 que prohibió la reunión de dos o más poderes en una persona o corporación o que se depositara el legislativo en un individuo,<sup>83</sup> del otorgamiento frecuente al ejecutivo federal, particularmente en las últimas décadas del siglo anterior y las primeras del presente, facultades calificadas como "extraordinarias" para legislar, que aceptó la jurisprudencia de la Suprema Corte.<sup>84</sup>

50. Esta práctica continuó durante la vigencia de la Constitución actual de 1917, no obstante que el artículo 49 en su texto original era

<sup>82</sup> Cfr. el clásico estudio de A. V. Dicey, *An introduction to the Study of the Law of the Constitution*, reimpresión de la décima edición de 1959 (primera edición 1885), London, 1979, pp. 417-473, para la situación actual, Clarke, H. W., *Constitutional and administrative Law*, London, 1971, pp. 11-14.

<sup>83</sup> El citado artículo 50 de la Carta Federal de 1857, dispuso: "El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo".

<sup>84</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe, "La suspensión de garantías y las facultades extraordinarias en el derecho mexicano", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, núms. 25-28, enero-diciembre de 1945, pp. 132-133. Inclusive la doctrina estuvo de acuerdo con esta práctica constitucional, como lo demuestran los comentarios de dos de los más destacados tratadistas de principios de este siglo: Coronado, Mariano, *Elementos de derecho constitucional mexicano*, 3ª ed., México, 1906, reimpresión, 1977, p. 131; y Ruiz, Eduardo, *Derecho constitucional*, 2ª ed., México, 1902, reimpresión, 1978, pp. 189-190.

muy claro al prohibir expresamente la delegación de facultades legislativas al ejecutivo federal, con excepción de las “extraordinarias” del artículo 29 de la propia Ley Suprema que establece el procedimiento para la declaración del estado de emergencia, calificado como de “suspensión de garantías”.<sup>85</sup> También en este supuesto la jurisprudencia de la Suprema Corte legitimó indebidamente dicha delegación ordinaria de facultades legislativas en situaciones diversas del citado artículo 29.<sup>86</sup>

51. Fue necesaria una reforma al texto de dicho artículo 49, promulgada el 12 de agosto de 1938, que agregó la frase: “En ningún otro caso se otorgarán al ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”, para que se terminara con la costumbre mencionada, y lo anterior hizo necesaria una nueva reforma a dicho precepto el 28 de marzo de 1951, para incluir la delegación de facultades en el supuesto del segundo párrafo del artículo 131 constitucional sobre atribuciones de regulación impositiva y de comercio interior y exterior.<sup>87</sup>

52. Otra costumbre negativa que lesionó seriamente la autonomía política de las entidades federativas fue la efectuada durante muchos años por el Senado Federal, al utilizar la facultad que le otorga la fracción V del artículo 76 constitucional, para determinar la desaparición de todos los poderes constitucionales de un estado y designar gobernador provisional, como un instrumento de intervención federal para destituir a los gobernadores que estaban en conflicto con el gobierno federal.<sup>88</sup> No fue sino hasta el 27 de diciembre de 1978 que

<sup>85</sup> El texto original de los citados preceptos fundamentales establecía lo siguiente: “Artículo 49. El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29”.

“Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación, pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”.

<sup>86</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Valor actual del principio de la división de poderes*, cit. *supra* nota 30, pp. 53-54.

<sup>87</sup> Cfr. Martínez Báez, Antonio, “Concepto general del Estado de Sitio”, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, núms. 25-28, México, enero-diciembre de 1945, pp. 108-111.

<sup>88</sup> Cfr. el excelente libro del joven jurista mexicano González Oropeza, Manuel,

se expidió la Ley Reglamentaria de la citada fracción V del artículo 78 constitucional, con los lineamientos de aplicación de este precepto, el que no se ha utilizado desde entonces.<sup>89</sup>

53. Por otra parte, sólo en época reciente se ha iniciado el estudio de las costumbres constitucionales en nuestro ordenamiento, por lo que nos remitimos al penetrante análisis realizado por el joven tratadista mexicano José de Jesús Orozco Henríquez,<sup>90</sup> tomando también en consideración el planteamiento teórico del distinguido investigador mexicano Rolando Tamayo y Salmorán.<sup>91</sup>

54. En segundo lugar, tampoco la interpretación constitucional ha tenido una función trascendente en la transformación de nuestro ordenamiento constitucional, como sí se observa en otros sistemas contemporáneos, y esto se debe entre otros motivos a la restringida preocupación de los tratadistas mexicanos por el análisis de esta institución, que hasta hace pocos años ha sido objeto de un examen sistemático, particularmente en el Primer Congreso Nacional de Derecho Constitucional que se efectuó en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, durante los días 5 a 10 de noviembre de 1973, de acuerdo con la ponencia presentada por el que esto escribe, conjuntamente con el distinguido constitucionalista Jorge Carpizo.<sup>92</sup>

55. En dicha reunión se puso de relieve que existe un círculo que es preciso superar, puesto que por una parte la escasa importancia que ha tenido la interpretación constitucional como instrumento de cambio en el ordenamiento mexicano ha contribuido a la utilización casi exclusiva de la reforma de los textos fundamentales, y por otra parte, la superabundancia de estas modificaciones de carácter formal ha impedido el desarrollo de la propia interpretación, la cual tiene su expresión más importante en la labor de los tribunales supremos, en particular si tienen carácter especializado (Corte o Tribunales Constitucionales), pero también se efectúa en el ejercicio de las funciones de los otros

*La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, 1983, especialmente pp. 8-242.

<sup>89</sup> Cfr. González Oropeza, Manuel, *op. ult. cit.*, pp. 131-158; Carpizo, Jorge, "Ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76 de la Constitución general de la República", en su libro *Estudios Constitucionales*, 2ª ed., México 1983, pp. 397-401.

<sup>90</sup> Cfr. Orozco Henríquez, José de Jesús, *El derecho constitucional consuetudinario*, México, 1983, pp. 89-120.

<sup>91</sup> Cfr. Tamayo y Salmorán, Rolando, "El derecho consuetudinario y la Constitución", en la obra colectiva *Los cambios constitucionales*, México, 1977, pp. 159-189.

<sup>92</sup> Cfr. Carpizo, Jorge y Fix-Zamudio, Héctor, "Algunas reflexiones sobre la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano", en el libro colectivo, *La interpretación constitucional*, México, 1975, pp. 10-48.



dos órganos de poder, por conducto de las calificadas como interpretaciones de carácter administrativo y legislativo.<sup>93</sup>

56. Lo anterior no significa que la interpretación constitucional no hubiese tenido aplicación en el desarrollo de los textos constitucionales mexicanos, especialmente a través de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, como lo demostró el documentado estudio del conocido constitucionalista Miguel González Avelar,<sup>94</sup> pero es indudable que no asume la importancia que ha tenido dicha interpretación judicial en relación con la radical transformación de la Constitución Federal de los Estados Unidos, como lo señalamos anteriormente (ver *supra*, párrafo 23), y en la actualidad por conducto de las instituciones que se han calificado como la “interpretación de la conformidad constitucional” (*Verfassungskonformeauslegung*) para referirse a la labor del Tribunal Federal Constitucional alemán y la Corte Constitucional austriaca,<sup>95</sup> y la *sentenze interpretative* en relación con la Corte Constitucional italiana.<sup>96</sup>

57. Debemos insistir en nuestras recomendaciones sobre un estudio más profundo y sistemático sobre el tema de la interpretación constitucional, que si bien participa de los elementos generales de la interpretación jurídica general, requiere de conocimientos técnicos muy elevados y, además, de un alto grado de sensibilidad jurídica, política y social,

<sup>93</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, y Héctor Fix-Zamudio, *op. ult. cit.*, pp. 22-32.

<sup>94</sup> Cfr. González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, México, 1979, especialmente pp. 21-51.

<sup>95</sup> Existe una amplia bibliografía sobre el concepto de *verfassungskonforme Auslegung* (interpretación de conformidad con la Constitución) por lo que nos limitamos a citar algunas obras conocidas: en particular el estudio monográfico de Haak, Volker, *Normenkontrolle und verfassungskonforme Gesetzauslegung des Richters* (Control normativo e interpretación judicial en conformidad con la Constitución), Bonn, 1963, pp. 90-135; Hesse, Konrad, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschlands* (Lineamientos fundamentales de derecho constitucional de la República Federal de Alemania), Heildelberg-Karlsruhe, 1976, pp. 31-33; García de Enterría, Eduardo, y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, tomo I, 3ª ed., Madrid, 1980, pp. 112-119.

<sup>96</sup> También en esta materia existen numerosos estudios, por lo que mencionamos entre otros los trabajos de Crizafulli, Vezio, “Questioni in tema de interpretazione della Corte costituzionale nei confronti con l’interpretazione giudiziaria”, en *Giurisprudenza Costituzionale*, Milano, 1956, pp. 929 y ss., *Id.* “Sentenze ‘interpretative’ di norme costituzionali e vincolo dei giudici”, en *Giurisprudenza Costituzionale*, Milano, 1976, pp. 1719, y ss.; Cappelletti, Mauro, “Sentenze condizionali della Corte costituzionale”, en *Rivista di diritto processuale*, Padova, 1957, pp. 3-24 del sobretiro; Zagrebelsky, Gustavo, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1977, pp. 186-190; Picardi, Nicola, “La sentenze “integrative” della Corte costituzionale”, en la obra colectiva *Scritti in onore de Constantino Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. 4. Le garanzie giurisdizionali e non giurisdizionale del diritto obiettivo*, Milano, 1947, pp. 599-634.

para poder penetrar en el profundo sentido de las disposiciones fundamentales,<sup>97</sup>

58. Lo anterior exige reforzar considerablemente las facultades de nuestra Suprema Corte de Justicia como “garante de la Constitución”, las que se han visto disminuidas por su intensa labor como tribunal de casación, lo que significa que se debe otorgar a nuestro más alto tribunal competencia sólo para conocer de cuestiones estrictamente constitucionales, dejando las restantes controversias sobre aplicación de disposiciones legales ordinarias al conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, como se había propuesto en la citada reforma de 1944, que según vimos no se llegó a promulgar (ver *supra* párrafo 45), y posteriormente se pretendió en la iniciativa presentada por el senador Rodolfo Brena Torres el 19 de septiembre de 1959, que no se aprobó.<sup>98</sup>

59. Si llegara a producirse esa reforma sustancial de la estructura y funciones del organismo judicial federal, se lograría que nuestra Suprema Corte de Justicia no sólo funcionara como un tribunal ordinario, sino que también recuperara su calidad titular del poder judicial federal, que fue puesto en duda por Emilio Rabasa,<sup>99</sup> y que pretende rescatar un sector importante de la doctrina mexicana actual.<sup>100</sup>

## VI. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

60. De lo que hemos expuesto tan superficialmente con anterioridad, tenemos la convicción de haber demostrado la necesidad de reformar nuestro sistema actual de reforma constitucional; pero como se trata de una cuestión muy complicada y con muchos problemas de carácter político, pensamos que las modificaciones indispensables deben introducirse de manera gradual de acuerdo con varias alternativas, tanto de manera inmediata como a mediano y largo plazo, pues estamos conscientes de que una transformación sustancial de nuestros instrumentos de cambio constitucional no se puede alcanzar en poco tiempo.

61. En primer término queremos destacar que no es posible continuar por más tiempo con la práctica que ha imperado para la reforma de las disposiciones de nuestra Carta Federal, puesto que, como hemos se-

<sup>97</sup> Cfr. Carpizo, Jorge y Fix-Zamudio, Héctor, *Algunas reflexiones sobre la interpretación constitucional en el derecho mexicano*, cit., *supra* nota 92, pp. 20-22.

<sup>98</sup> Cfr. Brena Torres, Rodolfo, *Iniciativa de reformas a la Constitución general de la República en relación con el poder judicial federal*, México, 1959.

<sup>99</sup> Cfr. Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, 3ª ed., México, 1956 (Primera ed., México, 1912), pp. 189-190. Según este ilustre autor la función judicial carecía de las condiciones esenciales de los órganos del poder: iniciativa, unidad y autoridad general.

<sup>100</sup> Cfr. Carrillo Flores, Antonio, “La Suprema Corte mexicana como poder y como tribunal”, en su libro *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, 1981, pp. 57-84.

ñalado, además de que se advierte el predominio de la modificación puramente formal, ésta se ha acelerado tanto en su número como en el periodo de su tramitación, que amenaza convertir la Ley Suprema en un ordenamiento caótico y desordenado, que pierda su legitimación como Carta Fundamental, lo que sería muy grave para nuestra estabilidad político-constitucional.

62. En tal virtud, como no es sencillo ni tampoco posible en un periodo inmediato restringir la reforma formal por la más adecuada de la evolución interpretativa, resulta indispensable introducir un procedimiento que sea verdaderamente dificultado, pero al mismo tiempo que no se traduzca en un sistema prolongado que impida las modificaciones urgentes, en virtud del carácter reglamentario de algunos de nuestros preceptos constitucionales (ver *supra* párrafo 42).

63. En las constituciones de algunas entidades federativas se ha tenido la precaución de regular un procedimiento que permite el conocimiento y la discusión de las reformas constitucionales locales, de tal manera que se presenten en una legislatura, se divulguen públicamente, y sólo puedan ser aprobadas por la legislatura siguiente; entre ellas podemos mencionar las Leyes Fundamentales de Chiapas (artículo 103); Michoacán (artículo 164); Morelos (artículo 147), y Veracruz (artículo 130); en tanto que otras constituciones de carácter local, disponen que el proyecto de reforma constitucional debe ser presentado en un primer periodo de sesiones, pero discutido y aprobado en el siguiente, y dentro de este sector se encuentran las Cartas de Oaxaca (artículo 164); Puebla (artículo 138), y San Luis Potosí (artículo 120).<sup>101</sup>

<sup>101</sup> Cfr. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2ª ed., tomo VIII, México, 1978, pp. 983-990. De acuerdo con la información proporcionada por el conocido tratadista mexicano José Francisco Ruiz Massieu, pueden destacarse Constituciones locales del siglo anterior que consagraban procedimientos de reforma similares a las de las Cartas mencionadas en el texto, y entre ellas deben citarse el artículo 114 de la Constitución del Estado de Guerrero promulgada el 26 de junio de 1851 por el General Juan Álvarez, "Hasta un año después de publicada esta Constitución no podrá ser reformada; pasado este tiempo cualquiera proposición que se haga para reformarla, deberá ser firmada por tres diputados por lo menos, o presentada por iniciativa del gobierno; y no se discutirá sino hasta las sesiones ordinarias siguientes; pero en ningún caso podrán alterar los principios que establecen la independencia, soberanía y libertad del Estado, su forma de gobierno, religión y división de poderes." Por su parte el artículo 85 de la Constitución del Estado de Durango de 25 de mayo de 1863 disponía: "La presente Constitución podrá ser reformada en todo tiempo; pero a condición precisa de que no han de ser atacados en manera alguna los principios consignados o que se consignaren en la Carta Fundamental de la República, y de que para que se decreten las reformas se han de observar, sin que puedan dispensarse, las formalidades siguientes: 1ª La reforma o reformas se presentarán en cualquiera de los periodos ordinarios de sesiones; pero durante él no se hará otra cosa que mandarlas publicar por la prensa y comunicarlas directamente al Ejecutivo, Tribunal de Jus-

64. No se podría seguir un sistema similar en el procedimiento de la reforma de la Constitución Federal debido a que las legislaturas locales son unicamerales; pero sí puede adoptarse un criterio que permita el conocimiento y discusión del proyecto de reformas en un plazo razonable aun cuando se conserve en lo esencial la tramitación regulada por el actual artículo 135 de la Carta Federal, que tomó como modelo a la Constitución federal de los Estados Unidos (ver *supra* párrafo 40). Al respecto podría proponerse como una modificación inmediata al procedimiento regulado por dicho precepto fundamental, de acuerdo con la cual la iniciativa de reformas constitucionales se presentara en el periodo ordinario de sesiones de ambas Cámaras del Congreso, pero que el proyecto se turnara a una comisión especializada integrada con miembros de ambas Cámaras, y que el dictamen respectivo se reserve para su discusión en un periodo de sesiones extraordinarias convocada específicamente con ese objeto por la Comisión Permanente en los términos del artículo 79, fracción IV, de la propia Constitución Federal dentro del plazo de tres meses de terminado el periodo ordinario, con el fin de que se dé a conocer públicamente el proyecto de reformas y se convoquen consultas populares sobre las mismas. Una vez aprobada por ambas Cámaras la propuesta de reforma por la mayoría señalada por el artículo 135, debe someterse a las legislaturas de los estados, las que deben formular su aprobación en un plazo mínimo de seis meses, para evitar la precipitación que se ha observado en la práctica reciente, en que dicha aprobación se comunica en pocos días, lo que impide cualquier posibilidad de reflexión y de discusión en los congresos de las entidades federativas. Obtenida la aprobación de la mayoría de las legislaturas, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente están obligados a hacer el cómputo y publicar el resultado en el mes siguiente al vencimiento del término de votación de las legislaturas locales, enviando el texto aprobado al ejecutivo para su promulgación, sin posibilidad de congelar, como en ocasiones lo han hecho, reformas ya aprobadas (ver *supra* párrafo 45).

65. Con el sistema que se propone, el procedimiento de una reforma constitucional no podría agotarse en menos de un año, que es el periodo mínimo para que pueda conocerse y discutirse una modificación al texto de la Carta Federal, con lo cual se evita la precipitación, pero no se

ticia y a cada uno de los Ayuntamientos del Estado, a fin de que emitan su juicio por escrito dirigiéndolo al Congreso o Diputación Permanente, quienes formarán un expediente con todas las contestaciones que recibieren; 2º Este expediente se pasará a la Comisión de Puntos Constitucionales el sexto día al que se propusiere la reforma o reformas. La Comisión presentará dictamen a la Cámara, a más tardar dentro de un mes de haber recibido el expediente, y se procederá a la discusión conforme al Reglamento, si hubiere ocho diputados presentes por lo menos; necesitándose para que dichas reformas formen parte de la Constitución que sean votadas por los mismos ocho diputados”.

impide que se actualicen las disposiciones fundamentales de acuerdo con los cambios de carácter social, económico y político que se presenten en los próximos años.

66. El sistema anterior no debe ser permanente, puesto que se hace necesario, en un plazo más amplio, modificar el procedimiento actual en forma sustancial, para separar las diversas modificaciones constitucionales, y distinguir las relativas a preceptos reglamentarios respecto de las que se pueden afectar las decisiones políticas fundamentales según el clásico concepto de Carl Schmitt,<sup>102</sup> y en relación con estas últimas exigirse una participación popular como lo ha propuesto un sector importante de la doctrina mexicana,<sup>103</sup> la que podría regularse en dos direcciones, previamente a través de la iniciativa popular de cambios constitucionales, que funciona en varios ordenamientos,<sup>104</sup> y con mayor razón con posterioridad a través de un *referéndum*, cuando lo solicite un número determinado de ciudadanos o de miembros del Congreso.<sup>105</sup>

67. El ordenamiento constitucional latinoamericano que ha adoptado una regulación similar a la mencionada en el párrafo anterior, es el contenido en la Constitución venezolana de 1961, cuyos artículos 245 y 246, distinguen entre las enmiendas parciales, que siguen un trámite seme-

<sup>102</sup> Cfr. Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, cit., *supra* nota 36, pp. 23-33.

<sup>103</sup> Entre los autores que consideran conveniente la consulta popular para efectuar reformas constitucionales en nuestro país pueden citarse a Valadés, Diego, *La constitución reformada*, cit., *supra* nota 67, p. 28, y Madrazo, Jorge, *Las reformas a la Constitución en México*, cit., *supra* nota 68, pp. 45-47.

<sup>104</sup> Esta *iniciativa popular* para proponer modificaciones constitucionales está prevista por el artículo 71 de la Constitución italiana de 1948, y se ha utilizado con frecuencia en la práctica constitucional de la Confederación Suiza. En efecto, dicho artículo 71 dispone que: "El pueblo ejercita la iniciativa de las leyes mediante la propuesta formulada cuando menos por cincuenta mil electores a través de un proyecto redactado en artículos", precepto reglamentado por la ley de 25 de mayo de 1970, *cfr.* Biscaratti di Ruffia, Paolo, *Diritto costituzionale*, 12ª ed., Napoli, 1981, pp. 412-413. A su vez los artículos 120 y 121 de la Constitución federal suiza vigente de 29 de mayo de 1874, establecen la posibilidad de que, tanto la revisión total como parcial de las disposiciones constitucionales pueden efectuarse por la vía de la iniciativa popular (*Volksbegehren*) a través de una petición suscrita cuando menos por cincuenta mil ciudadanos con derecho a voto, la que en el caso de modificaciones parciales puede estar elaborada en términos generales o en forma de proyecto redactado en todas sus partes. Sobre la eficacia de esta institución, *cfr.* Spota, Alberto Antonio, *Democracia directa o semi-directa en Suiza (El Landgemeide, el referéndum, la iniciativa popular o Volksbegehren)*, Buenos Aires, 1971, especialmente pp. 93-94; Hauriou, André, *Derecho constitucional*, ci., *supra* nota 42, pp. 485-487.

<sup>105</sup> Así se ha establecido en la Constitución italiana de 1948, en su artículo 138, *cfr.* Biscaratti di Ruffia, Paolo, *op. ult. cit.*, pp. 413-424. También consagra este instrumento el artículo 11 de la Carta francesa de 1958 y fue utilizada por el General De Gaulle en varias ocasiones para modificar dicha Carta Fundamental, *cfr.* Hauriou, André, *op. ult. cit.*, pp. 543-548.

jante al sugerido en el párrafo 64 de este trabajo,<sup>106</sup> y la posibilidad de una reforma general, cuyas modificaciones deben ser aprobadas en *referéndum*, por tratarse de cambios sustanciales.<sup>107</sup>

68. Con las proposiciones anteriores se pretende lograr un equilibrio difícil de alcanzar, pero necesario, entre los requerimientos de actualización de nuestro texto constitucional federal, de acuerdo con las transformaciones del Estado Social de Derecho que pretendemos alcanzar plenamente, con la estabilidad y supremacía de nuestra Carta Fundamental, que pueden menoscabarse si continuamos con la práctica de

<sup>106</sup> Las enmiendas, es decir, las reformas parciales, están reguladas por el artículo 245 de la citada Ley Fundamental, precepto que dispone lo siguiente: “Las enmiendas a esta Constitución se tramitarán en la forma siguiente: 1º La iniciativa podrá partir de una cuarta parte de los miembros de una de las Cámaras, o bien de una cuarta parte de las Asambleas Legislativas de los Estados mediante acuerdos tomados en no menos de dos discusiones por mayoría absoluta de los miembros de cada Asamblea. 2º La enmienda se iniciará en sesiones ordinarias pero su tramitación podrá continuar en las sesiones extraordinarias siguientes. 3º El proyecto que contenga la enmienda se iniciará en la Cámara donde se haya propuesto o en el Senado cuando haya sido propuesto por las Asambleas Legislativas y se discutirá según el procedimiento establecido en esta Constitución para la formación de las leyes. 4º Aprobada la enmienda por el Congreso, la Presidencia la remitirá a todas las Asambleas Legislativas para su ratificación o rechazo en sesiones ordinarias, mediante acuerdos considerados en no menos de dos discusiones y aprobados por la mayoría absoluta de sus miembros. 5º Las Cámaras reunidas en sesión conjunta escutarán en sus sesiones ordinarias del año siguiente los votos de las Asambleas Legislativas, y declararán sancionada la enmienda en los puntos que hayan sido ratificados por las dos terceras partes de las Asambleas. 6º Las enmiendas serán numeradas consecutivamente, y se publicarán en seguida de la Constitución, sin alterar el texto de ésta, pero anotando al pie del artículo o artículos enmendados la referencia al número y fecha de la enmienda que lo modifique”. Cfr. Petzold Pernía, Herman, “La enmienda número uno de la Constitución venezolana vigente: ¿Una solución de continuidad constitucional”, en el volumen colectivo *Los cambios constitucionales*, México, 1977, pp. 77-107.

<sup>107</sup> El artículo 246 de la Carta federal venezolana regula el procedimiento en los siguientes términos: “Esta Constitución también podrá ser objeto de *reforma general*, en conformidad con el siguiente procedimiento: 1º La iniciativa deberá partir de una tercera parte de los miembros del Congreso, o de la mayoría absoluta de las Asambleas Legislativas en acuerdos tomados en no menos de dos discusiones por la mayoría absoluta de los miembros de cada Asamblea. 2º La iniciativa se dirigirá a la Presidencia del Congreso, la cual convocará a las Cámaras a una sesión conjunta con tres días de anticipación por lo menos, para que se pronuncie sobre la procedencia de aquélla. La iniciativa será admitida por el voto favorable de las dos terceras partes de los presentes. 3º Admitida la iniciativa, el proyecto respectivo se comenzará a discutir en la Cámara señalada por el Congreso, y se tramitará según el procedimiento establecido por esta Constitución para la formación de las leyes. 4º El proyecto aprobado se someterá a *referéndum* en la oportunidad que fijen las Cámaras en sesión conjunta, para que el pueblo se pronuncie en favor o en contra de la reforma. El escrutinio se llevará a conocimiento de las Cámaras en sesión conjunta, las cuales declararán sancionada la nueva Constitución si fuere aprobada por la mayoría de los sufragantes en toda la República”. Cfr. La Roche, Humberto J., *Instituciones constitucionales del Estado venezolano*.

constantes, aceleradas y poco meditadas reformas formales a nuestra Constitución de 1917, que ya rebasan las 300. Esto sin perjuicio de fomentar el análisis y el estudio de las técnicas de interpretación constitucionales para lograr que el cambio no sea puramente formal, sino que se combine con la transformación dinámica y paulatina producida por la propia interpretación.

## CONCLUSIONES

69. Las conclusiones que podemos establecer de acuerdo con las breves reflexiones de los incisos anteriores, se pueden concretar de la siguiente manera:

70. *Primera.* La Constitución Federal mexicana de 5 de febrero de 1917 que actualmente nos rige, fue la primera que inició el periodo del llamado “constitucionalismo social”, al incorporar en sus artículos 27 y 123 los derechos de los grupos sociales, corriente que fue continuada en la primera posguerra por la Carta de la República Alemana de Weimar, de 11 de agosto de 1917.

71. *Segunda.* No obstante lo anterior, la citada Constitución de 1917 debe considerarse como un documento de transición entre el ordenamiento constitucional clásico, liberal e individualista, representado por la Carta Federal anterior de 1857, varios de cuyos preceptos reprodujo sin modificaciones sustanciales, y la Democracia Social que se manifestó de manera incipiente en los textos expedidos en la primera posguerra, lo que resulta evidente en la propia Carta Federal de 1917 en cuanto inició su vigencia en una situación político-social predominantemente agrícola, con una industrialización muy limitada y una población escasa.

72. *Tercera.* Las radicales transformaciones políticas, sociales, económicas y culturales que experimentó nuestro país de manera acelerada especialmente a partir de la década de los cuarenta, motivó numerosas reformas al texto constitucional original de nuestra Constitución Federal para incorporarle las disposiciones que pudiesen actualizar esa transformación hacia un Estado de Derecho Social cada vez más acentuado, y que se advierte con renovado vigor en esta segunda posguerra en numerosas constituciones contemporáneas. Estas modificaciones necesarias han sido cada vez más numerosas y entre ellas pueden destacarse las de los últimos años e inclusive las recientes publicadas en el mes de febrero de 1983.

73. *Cuarta.* Sin embargo, estos cambios indispensables de los textos constitucionales, no explican la proliferación de reformas a nuestra Carta Federal que rebasan las trescientas y que ha provocado una inestabilidad de las normas fundamentales que debe considerarse inconveniente, especialmente por la rapidez cada vez mayor con la cual se

aprueban, sin permitir una discusión adecuada de las iniciativas correspondientes. Lo anterior se debe, entre otras causas, a la tendencia que se advierte en nuestro ordenamiento constitucional de consagrar en la Ley Suprema numerosas disposiciones que pueden considerarse reglamentarias, lo que obliga a su modificación para adecuarlas a los cambios constantes que se observan en nuestra realidad social.

74. *Quinta.* Estas constantes modificaciones de carácter puramente formal, han provocado un verdadero círculo, puesto que han impedido que operen en la realidad los otros dos instrumentos de cambio constitucional que se observan en la mayoría de los ordenamientos contemporáneos, es decir, la costumbre y la interpretación. Por lo que respecta a la primera ha operado en su mayor parte de manera negativa, esto es, no ha significado la transformación evolutiva de los preceptos constitucionales como ocurre con mayor vigor en los países angloamericanos, sino que se ha traducido en algunos casos en desaplicación de los mandamientos fundamentales y en otros en prácticas contrarias de los textos y principios de nuestra Carta Fundamental.

75. *Sexta.* Tampoco ha podido operar en forma adecuada la interpretación constitucional que adquiere cada vez más importancia en numerosos ordenamientos contemporáneos para lograr una transformación paulatina y dinámica del texto constitucional, y que permite su adaptación y actualización de acuerdo con los cambios operados en sociedades en constante transformación, y esta reducida aplicación de los instrumentos de interpretación ha propiciado, a su vez, que se deba acudir casi exclusivamente a las reformas de los textos fundamentales.

76. *Séptima.* En virtud de las anteriores observaciones, deben formularse varias proposiciones alternativas para superar los aspectos negativos de nuestro cambio constitucional, y en primer término debe insistirse en las recomendaciones adoptadas en el Primer Congreso Nacional de Derecho Constitucional celebrado en la ciudad de Guadalajara en el mes de noviembre de 1973, en el sentido de que se debe ahondar en el estudio de los instrumentos de interpretación constitucional en sus diversos aspectos, pero particularmente en el de carácter judicial, y para que esto último sea posible, es preciso conferirse a la Suprema Corte de Justicia una competencia exclusiva para el conocimiento de las cuestiones directamente constitucionales y atribuir el conocimiento de la aplicación de las leyes ordinarias, especialmente en las funciones casacionistas del juicio de amparo, a los Tribunales Colegiados de Circuito, como se ha propuesto ya en algunas iniciativas de reforma constitucional.

77. *Octava.* Pero como la modificación radical de nuestro sistema de reforma constitucional no sería posible en un periodo inmediato, puesto que por un tiempo seguirá predominando la reforma de los textos sobre los otros medios de cambio constitucional, en una primera etapa deben introducirse algunas reformas de procedimiento dentro de lo dispuesto



por el artículo 135 constitucional, que se conservaría en lo esencial. Así, tomando en cuenta el ejemplo de algunas constituciones locales, las iniciativas de reforma deberían presentarse en el periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión; turnarse a una comisión especial integrada por miembros de ambas Cámaras, que den a conocer públicamente el proyecto para los fines de una consulta popular, y formulen un dictamen en un plazo de tres meses contados a partir de la clausura del periodo ordinario; y ese dictamen someterse a las dos Cámaras en sesiones extraordinarias convocadas con ese fin por la Comisión Permanente; y una vez obtenida la aprobación por la mayoría calificada señalada por el citado artículo 135, se sometería a la votación de la mayoría de las legislaturas de los estados, pero en un plazo mínimo de seis meses, concluido el cual, si procede, el Congreso Federal o la Comisión Permanente deben hacer el cómputo y enviar la reforma aprobada al Ejecutivo de la Unión para su promulgación, evitando la práctica del congelamiento que se advierte en algunos casos de nuestra experiencia constitucional.

78. *Novena.* En una segunda etapa podrían adoptarse las sugerencias de un sector importante de la doctrina mexicana sobre la necesidad de distinguir entre las reformas sobre preceptos reglamentarios y las relativas a las decisiones políticas fundamentales. Respecto de las primeras se conservaría el procedimiento del artículo 135 de la Carta Federal con las modificaciones sugeridas, y en cuanto a las segundas, se introduciría la participación popular, a través de la iniciativa de reformas, o bien del *referéndum* posterior, a solicitud de un grupo de ciudadanos o de miembros del Congreso de la Unión. Este es el sistema adoptado por la Constitución venezolana de 1961, citado por los tratadistas nacionales como modelo a seguir.