

## La reforma constitucional como arma política: el caso mexicano

*Por Roberto Mancilla*

### Introducción

El cambio es un aspecto necesario en la vida humana y social, las normas de cualquier estructura social deben de tomar en cuenta esto. Sin embargo, no todos los cambios son buenos y estas estructuras pueden ser mal utilizadas. Éste es el caso del procedimiento de reforma constitucional, el cual puede ser usado por mayorías políticas para lograr un cambio y endurecer políticas públicas de acuerdo con sus intereses. En el presente estudio, explicaremos cómo se ha puesto práctica este fenómeno en México, de forma exitosa durante décadas, para asegurar que los intereses de mayorías políticas—primero por el PRI y después por una coalición PRI-PAN- continúen libres de cualquier interrupción.

Dividiremos este trabajo en tres partes: la primera expondrá brevemente la situación política de México en el siglo anterior, comenzando con el surgimiento y la consolidación del Partido Revolucionario Institucional (PRI), fuerza política dominante por 70 años que perdió la presidencia contra el Partido Acción Nacional (PAN), para después regresar a la presidencia y tener una alianza extraoficial con el PAN. Para completar la parte introductoria, daremos un breve análisis tanto del procedimiento de reforma como a las consideraciones académicas acerca de la naturaleza del mismo.

En la segunda parte, presentaremos cuatro ejemplos de reformas constitucionales usadas como armas políticas y las maneras en las que se llevan a cabo. Primero comentaremos la reforma al artículo 123, relativa a los derechos de los trabajadores, en donde se instituyó un apartado B para crear excepciones a los derechos de los trabajadores al servicio del Estado (uso directo de la reforma). El segundo caso se encuentra relacionado con un cambio hecho en 2011 respecto a una muy necesaria reforma constitucional en materia penal, usada para aprobar la legalización del arraigo penal. Éste último había sido considerado inconstitucional por la Suprema Corte (uso indirecto de la reforma).

El tercer caso trata acerca de una enmienda hecha en 2014 respecto a los cambios en el uso del petróleo, anteriormente bajo el dominio exclusivo del Estado. En este ejemplo se usaron los transitorios constitucionales para establecer legislación secundaria (con jerarquía constitucional), en vez de aplicar los transitorios como corresponde al proceso. También abordaremos un ejemplo de una reforma constitucional local hecha bajo la premisa de cumplir un mandato federal con el fin de sincronizar elecciones locales con las federales, esto como consecuencia de una reforma constitucional federal. Este cambio a la Constitución de Veracruz fue un abuso competencial, se escogió la alternativa más ineficiente y se dificultaron las elecciones locales para los partidos minoritarios.

En resumen, veremos los usos de las reformas constitucionales como arma política: constitucionalizar políticas públicas inconstitucionales, evitar el control

constitucional, crear privilegios, entre otros casos. Por último, estudiaremos el control constitucional de reformas constitucionales, primero con la historia del juicio de amparo en el tema y posteriormente con las reformas hechas a la Ley de Amparo en las que se estableció como causal de improcedencia el pedir la inconstitucionalidad de una reforma constitucional.

### 1. Contexto histórico

El panorama político de México en el siglo XX fue dominado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), fundado en 1929 por Plutarco Elías Calles (presidente de 1924 a 1928), con el nombre Partido Nacional Revolucionario (PNR), para representar a las fuerzas que habían triunfado en la Revolución Mexicana y dar estabilidad al país por medio de la institucionalización de los acuerdos realizados en este conflicto, después de un periodo de inestabilidad y reyertas que incluyeron el asesinato del presidente electo Álvaro Obregón en 1928 (Storr, 2006).

Esta organización puede ser descrita como un partido de Estado, es decir, la fuerza política que determinó el rumbo y las metas del Estado Mexicano, por más de 70 años, hasta que perdiera la presidencia en el 2000. Este partido estaba apoyado por los sectores populares (trabajadores, jornaleros y empleados al servicio del Estado), funcionó como un abogado de la reforma (y por ende, “Revolucionario”) y como proveedor de estabilidad (ergo, institucional). La inclinación política de este partido se consideraba de centro-izquierda hasta los años 80 cuando empezó a girar hacia la derecha (Storr, 2006).

De 1928 a 1936, Plutarco Elías Calles mantuvo el poder por medio de presidentes serviles como Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez en un periodo al que se le denomina el Maximato; en 1934, el general Lázaro Cárdenas del Río fue electo presidente y, después de algunos enfrentamientos con Calles, lo exilió; también arrestó o expulsó a sus seguidores. Ésta fue la presidencia más popular y exitosa del siglo XX, durante esta gestión el partido fue renombrado Partido de la Revolución Mexicana (PRM).

De 1940 a los años 70, el país experimentó un periodo de estabilidad y crecimiento económico conocido como el Milagro Mexicano, aunque tuvo periodos esporádicos (aunque fuertemente pronunciados) de conflicto político como lo fue la masacre estudiantil de 1968. En este periodo, México fue gobernado por presidentes priistas que eran electos por más del 74% del voto y eran designados por el presidente en el poder. El partido también controlaba el Senado de 64 escaños y cerca del 80 al 90 % de la Cámara de Diputados de 300 curules. Esto significaba que cualquier política pública mandada por el presidente era aprobada la mayor parte del tiempo (Storr, 2006).

Debido a una percepción generalizada de dominación total, por ende de una falta de democracia, se promulgó una reforma electoral en 1977 estableciendo 100 escaños adicionales a la Cámara de Diputados, asignados con base en una representación proporcional a todos los partidos con menos de 60 diputados; esto hizo que el control del PRI en la Cámara de Diputados bajara a 74% después de las elecciones

de 1979. Sin embargo, este porcentaje seguía siendo más que suficiente para pasar cualquier legislación (Storr, 2006).

De 1980 a 2000, México sufrió cambios importantes en la política económica y electoral: el país giró hacia políticas de libre mercado y agregó en 1986 otras 100 curules a la Cámara de Diputados, con 200 de los 500 escaños disponibles, siendo asignados a los partidos más pequeños con base en la representación proporcional. Esto dejó la base para que se llevaran elecciones más democráticas y plurales, y culminó con las elecciones legislativas de 1997, cuando el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y su mayoría de dos tercios en el Senado, esto aunado a perder la primera elección de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México (Storr, 2006).

En las elecciones del año 2000, el candidato de la oposición Vicente Fox Quesada, de la Alianza para el Cambio—una coalición entre el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM)—, fue electo presidente, terminando así los 71 años de control priista de la presidencia. Al inicio del mandato de Fox, no existía un bloque de mayoría en ninguna de las cámaras; sin embargo, la coalición de Fox era mayor en la de Diputados, mientras que la del PRI lo era en el Senado. Esto daba como resultado una negociación constante para aprobar legislación y reformas constitucionales en una práctica que perdura hasta estos días (Storr, 2006).

Entre los partidos que se han opuesto al PRI, el Partido Acción Nacional es relevante en el presente artículo, pues mantuvo la presidencia de 2000 a 2012. Fue fundado en 1939 como una reacción conservadora al PRI, este partido siempre ha sido el más conservador del país, con una inclinación al libre mercado y a la Iglesia Católica (Storr, 2006).

En 2006, el presidente panista Felipe Calderón hizo de la lucha contra el crimen organizado una prioridad en su mandato, dando como resultado 60,000 muertos y más de 20,000 desaparecido; este fenómeno llevó a un descontento general aun con muchos de quienes inicialmente habían aprobado su idea. Dicha impopularidad resultó en una oportunidad aprovechada por el PRI, hecho que los llevó nuevamente a la presidencia con la elección de Enrique Peña Nieto; aun así esto no ha impedido las negociaciones y coaliciones extraoficiales que comúnmente tienen lugar entre el PRI y PAN (Storr, 2006).

## **2. Las reformas constitucionales como armas políticas**

### **a. Estructura constitucional del procedimiento de reforma**

Las reformas constitucionales se encuentran normadas por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. 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.

Este procedimiento es rígido, requiere otro más complicado que el utilizado para crear y reformar legislación secundaria. Sin embargo, en la práctica, dicha rigidez ha sido ilusoria, la Constitución ha sido reformada 561 veces desde 1917 y el 80% de los artículos en la misma han sido cambiados 5 veces cada uno. Ésta es una de las constituciones más antiguas de Latinoamérica, pero ha sido la más reformada; de hecho, ha sido modificada dos veces más que otra constitución democrática en el mundo.<sup>1</sup>

En sí, es una anomalía aparente cuando se trata de la dificultad en reformar. En una escala del 1 al 10, la constitución Latinoamericana promedio tiene un 4 y la mexicana un 7. Aun así, ésta última ha sido la más modificada<sup>2</sup>. La razón de este fenómeno tiene su base en la estructura del sistema político: Al inicio, el dominio del PRI en el Congreso y en la presidencia, aunado a la lealtad de los sectores populares, le permitió al partido de Estado superar los obstáculos del procedimiento de reforma: a medida que el PRI cambió a políticas de libre mercado y hacia la derecha, encontró mucho en común con el PAN y, por ende, por medio de coaliciones, continuaron pasando reformas constitucionales, sólo que de forma más indirecta. Los ejemplos que proveeremos ilustrarán este cambio estratégico.

En cuanto a la naturaleza de las reformas constitucionales, es importante señalar una breve nota acerca de las posiciones académicas existentes, debido a que éstas han informado la opinión de los jueces que deciden si el control de reformas es posible. Primeramente, se ha sobrepensado la naturaleza del órgano que lleva a cabo la reforma: existe la posición de que hay un poder constituyente reformador. La posición del eminente jurista Jorge Carpizo resume la opinión general. Para él existe una diferencia entre constituyente (ilimitado) y constituido (limitado). Los poderes constituidos, de acuerdo con Carpizo, son el tribunal constitucional<sup>3</sup>, el ejecutivo, legislativo, el judicial y los órganos constitucionales autónomos (Carpizo, 2009).

Entre estos poderes, Carpizo establece una jerarquía cuando los divide en primario y secundario y coloca en el primer rubro al poder revisor y al tribunal constitucional. Por lo tanto, prevé las siguientes posibilidades (Carpizo, 2009):

- a) El tribunal guarda una jerarquía superior respecto al órgano revisor de la Constitución.
- b) El órgano revisor guarda una jerarquía superior respecto a la del tribunal constitucional.
- c) No existe una relación de jerarquía entre ellos, sino una cuestión de competencia. Cada uno puede realizar las funciones que expresamente le señale la Constitución.

---

1 Viridiana Ríos, Rarezas Constitucionales [Constitutional Rarities], NEXOS, <http://www.nexos.com.mx/?p=18391>

2 Id.

3 En México, la Suprema Corte es el supremo tribunal de legalidad y constitucionalidad.

Una opinión minoritaria, de mayor pragmatismo, contempla que la reforma constitucional conlleva solamente un procedimiento especial, no un órgano creado cada vez que se reforma la Constitución. Esto puede ser resumido por Cisneros Ramos (1967):

Por nuestra parte, en primer lugar, nos permitimos discrepar de la denominación que hace el maestro Tena Ramírez, de Poder Constituyente Permanente, porque propiamente nuestra Constitución no está estableciendo un órgano distinto o diferente de los órganos legislativos existentes, sino lo que hace es determinar un procedimiento especial, dilatado y complicado al exigir el voto de las dos terceras partes de los asistentes en el Congreso de la Unión y el voto de la mayoría de la Legislatura de los Estados para la procedencia de la reforma a adición propuesta, al que nos permitimos denominarle procedimiento de reforma constitucional.

## b. El uso de la reforma constitucional como arma: 3 ejemplos

### I. Enfoque directo: uso de reforma por medio de mayoría.

El primer ejemplo que analizaremos es aquel relativo al artículo 123, donde se establecen los derechos de los trabajadores. La Constitución Mexicana de 1917 fue la primera del mundo en establecer derechos sociales y este artículo fue pieza fundamental para ello. Su intención original era crear un marco general aplicable a todos los trabajadores sin excepción (Montejano, 2008). Esto vino como reacción a una gran desigualdad social que los trabajadores y jornaleros sufrieron durante el régimen de Porfirio Díaz. En 1960, durante la presidencia de Adolfo López Mateos, y con el respaldo del líder sindical Fidel Velázquez (2000), se dividió dicho artículo en apartados A y B: el primero se aplicaba a los trabajadores en general y el segundo a los trabajadores al servicio del estado.

El apartado B del artículo 123, en sus numerales XII y XIV, afecta los derechos de los trabajadores al servicio del Estado en dos aspectos: primero crea un sistema especial de tribunales laborales y remite los conflictos de los trabajadores del Poder Judicial al Consejo de la Judicatura, su órgano administrativo. En segundo lugar, crea una disminución de derechos para aquellos trabajadores estatales que son considerados de confianza. El contenido de dichos artículos se expresa de la forma siguiente:

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.

XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

En el derecho laboral mexicano existe una distinción entre trabajadores regulares y trabajadores de confianza; dicha diferencia se centra en que éste último tiene un tipo de relación especial con el patrón a razón de las funciones llevadas a cabo. Éstos tienen mayor grado de responsabilidad en el trabajo que realizan, en algunos casos representan los intereses del patrón(2000). A primera vista, pareciera que la fracción XIV del 123 apartado B consolida algunos derechos básicos de los trabajadores de confianza; sin embargo, al conjuntarlo con el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, resulta ser lo contrario. Dicho dispositivo establece lo siguiente:

Artículo 8º. Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado. Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.

Esto implica que los trabajadores de confianza se encuentran excluidos de cada derecho establecido en el artículo 123 B, excepto por la protección del salario y la seguridad social; también significa que no tienen derecho a una compensación por despido (sea justificado o no), esto los priva de estabilidad en el lugar de trabajo. Estas reformas violan directamente el principio de igualdad y progresividad establecidos en el artículo 1º constitucional<sup>4</sup>:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, **cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece**<sup>5</sup>.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y **progresividad**. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Este primer principio consiste en el hecho de que los derechos y su protección sólo pueden aumentar, no disminuir; los derechos deben ser progresivos. Este principio puede ser extraído tanto por su mención en la ley, producto de una reforma hecha en 2011, como por el hecho de que la expresión en negritas subsiste del texto original de la Constitución y sólo puede ser limitado por el contenido del artículo 29, referente al estado de emergencia.

4 [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_100715.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf)

5 Énfasis añadido

Por otra parte, el principio de igualdad prohíbe la discriminación realizada por cualquier criterio que conlleve una violación a la dignidad humana o una disminución de derechos. Si existe una disminución de los derechos de los trabajadores de confianza, entonces una discriminación en base a la condición laboral tiene lugar. El texto del artículo 1º prosigue:

[...]

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o **cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas**<sup>6</sup>.

En el caso que hemos analizado, existe una reforma hecha de forma directa por el presidente, el PRI y Fidel Velázquez como el principal líder sindical de aquella época. En los días de gloria del PRI, una época de poder presidencial irrestricto, respaldado por todo tipo de intereses políticos, este tipo de reformas constitucionales por fuerza directa era común. Sin embargo, a medida que el poder del PRI disminuyó y el Partido Acción Nacional y el de la Revolución Democrática (PRD) fueron adquiriendo mayor protagonismo, el siguiente tipo de reformas constitucionales se hizo más común.

II. Enfoque indirecto #1: el uso de reformas necesarias como punto de inflexión. La reforma penal de 2008.

A diferencia del anterior tipo de reformas constitucionales, en las que se implica un asalto político frontal contra el cambio de la estructura del derecho laboral, por los años posteriores hasta la creación de dicho estudio, el siguiente ejemplo toma un enfoque indirecto. En junio de 2008, el presidente Felipe Calderón pasó un paquete de 10 reformas—siete lidiaban con derecho penal—llamadas colectivamente Reforma Constitucional en Materia de Seguridad Penal y Justicia. Ésta cambió el proceso penal de un modelo mixto inquisitivo a uno completamente adversarial, estableciendo 8 años para su implementación<sup>7</sup>.

Los artículos afectados fueron el 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; las fracciones VII del 115 y la XIII del 123, concretamente el apartado B. Muchos de estos cambios eran necesarios y tendían hacia el

6 Énfasis añadido.

7 Consejo de la Judicatura Federal, *El Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, desde la Perspectiva Constitucional*, <http://www.cjf.gob.mx/reformas/documentos/ElNuevoSistemaDeJusticiaPenalAcusatorio.pdf>.

incremento de la transparencia y eficiencia en el procedimiento penal. El artículo 20 establece los principios del proceso penal, los derechos de las víctimas y el acusado (entre ellos la presunción de inocencia) y un conjunto de procedimientos tendientes hacia la restitución del daño, la protección de la identidad de la víctima, seguridad, información personal y control sobre los actos del Ministerio Público.

Sin embargo, entre los cambios tan necesarios que se mencionan había dos contrarios al espíritu de la reforma. El primero se localiza en el artículo 16, en él se constitucionaliza el arraigo penal, a pesar de que había sido declarado inconstitucional anteriormente por la Suprema Corte; el segundo era el reforzamiento de la prisión preventiva, una medida cautelar que tiene el propósito de evitar que un indiciado evada la justicia, como último recurso.

La prisión preventiva es una medida que contraviene la presunción de inocencia y genera gran costo al Estado. La aplicación arbitraria de la prisión preventiva tuvo como consecuencia que para 2010 existiera un promedio de 90,000 personas en prisión, sin juicio; esto representaba el 42% de la población carcelaria del país y un gasto de 9, 750 millones de pesos por año, 62% del presupuesto federal asignado a seguridad públicas<sup>8</sup>. El texto del artículo 19 constitucional establece:

**Article 19. [...]**

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, **así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.**

Aunque la mayoría del artículo parece tener sentido, la vaguedad de lo que está en negritas le da a los jueces y ministerios públicos mucha libertad de acción para implementar la prisión preventiva y, por ende, da paso al problema antes mencionado, sobre todo en una época donde la corrupción está rampante y los crímenes y violencia relacionadas con las drogas se encuentran al alza, a un ritmo intolerable.

Como habíamos mencionado con anterioridad, el arraigo penal fue declarado inconstitucional por el Pleno de la Suprema Corte en varios precedentes aislados que han quedado como históricos ante la reforma antes comentada. A continuación se cita el siguiente fragmento:

---

8 Instituto de Investigación de Justicia Procesal Penal “Presunción de Inocencia”, *¿Cuanto cuesta la prisión sin condena? [How much does prison without trial costs?]* <http://www.presunciondeinocencia.org.mx/biblioteca-acervo/81-para-present-commodo-velit-in-neque-rhoncus-porttitor-3>.



**ARRAIGO PENAL. EL ARTÍCULO 122 BIS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA QUE LO ESTABLECE, VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD PERSONAL QUE CONSAGRAN LOS ARTÍCULOS 16, 18, 19, 20 Y 21 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite, excepcionalmente, la afectación de la libertad personal del gobernado mediante la actualización de las condiciones y los plazos siguientes: a) en caso de delito flagrante obliga a quien realice la detención, a poner sin demora al indiciado o incoado a disposición de la autoridad inmediata y ésta al Ministerio Público, quien realizará la consignación; b) en casos urgentes, tratándose de delitos graves y ante el riesgo fundado de que el indiciado se sustraiga a la justicia y no se pueda acudir ante un Juez, el Ministerio Público puede realizar la detención bajo su responsabilidad, supuesto en que tendrá, ordinariamente, un plazo de 48 horas para poner al detenido a disposición de la autoridad judicial, la que de inmediato ratificará la detención o decretará la libertad; c) mediante orden de aprehensión dictada por autoridad judicial, quedando obligada la autoridad ejecutora a poner al inculcado a disposición del Juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad; d) por virtud de auto de formal prisión dictado por el Juez de la causa, dentro del improrrogable plazo de 72 horas a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición; y, e) tratándose de sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, se permite el arresto hasta por 36 horas. Como se advierte, en toda actuación de la autoridad que tenga como consecuencia la privación de la libertad personal, se prevén plazos breves, señalados inclusive en horas, para que el gobernado sea puesto a disposición inmediata del Juez de la causa y éste determine su situación jurídica. Ahora bien, el artículo 122 bis del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, al establecer la figura jurídica del arraigo penal, la cual aunque tiene la doble finalidad de facilitar la integración de la averiguación previa y de evitar que se imposibilite el cumplimiento de la eventual orden de aprehensión que llegue a dictarse, viola la garantía de libertad personal que consagran los artículos 16, 18, 19, 20 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no obstante que la averiguación todavía no arroja datos que conduzcan a establecer que en el ilícito tenga probable responsabilidad penal una persona, **se ordena la privación de su libertad personal hasta por un plazo de 30 días**, sin que al efecto se justifique tal detención con un auto de formal prisión en el que se le den a conocer los pormenores del delito que se le imputa, ni la oportunidad de ofrecer pruebas para deslindar su responsabilidad. Acción de inconstitucionalidad 20/2003. Diputados integrantes de la Sexagésima

Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua. 19 de septiembre de 2005. Mayoría de cinco votos. Ausentes: José Ramón Cossío Díaz y Juan N. Silva Meza. Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Víctor Miguel Bravo Melgoza. **(Énfasis añadido).**

El artículo 16 establece los términos del arraigo:

**Article 16. [...]**

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, **podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días**, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. **En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.**

Al agregarse al artículo 16, el arraigo penal regresó más fuerte que nunca: de los 30 días antes establecidos, se hizo una extensión a un término de 40 a 80 días. Esto trae consigo diversos problemas en potencia: su mal uso, posibles violaciones a la presunción de inocencia, además que en el término ampliado se da tiempo para curar heridas que pudieran presentarse en un interrogatorio.

Usando la reforma penal como palanca, la prisión preventiva y el arraigo penal fueron agregados a los artículos 16 y 19 respectivamente y, por ende, nos encontramos ante un uso indirecto de la reforma constitucional como arma política para pasar instrumentos penales que han llevado a grandes abusos y gastos por parte del Estado. Éste es uno de los muchos ejemplos de una táctica que se volvió común durante la presidencia de Felié Calderón<sup>9</sup> y aún persiste en la administración actual de Enrique Peña Nieto, con algunas mejoras, como lo mostraremos en el siguiente ejemplo.

III. Enfoque indirecto #2: El uso de transitorios constitucionales

1. Contexto histórico

En el texto original de la Constitución Mexicana de 1917, el artículo 27 establecía el dominio de la nación sobre todos los minerales—entre ellos el petróleo y todo hidrocarburo—y le daba al presidente el poder de permitir que los particulares pudieran extraerlos por medio de una concesión o permiso. En diciembre de 1938, el presidente Lázaro Cárdenas reformó la Constitución para suprimir toda concesión, la explotación de hidrocarburos era derecho exclusivo del Estado aunque en la legislación secundaria se permitían contratos y concesiones.

<sup>9</sup> Durante su mandato, Calderón promulgó 110 reformas constitucionales, 1/5 del total de los cambios constitucionales realizados desde 1917. Véase <http://www.nexos.com.mx/?p=18391>.

Además, Lázaro Cárdenas expropió los bienes de compañías extranjeras operando en territorio nacional y creó Petróleos Mexicanos (en lo sucesivo PEMEX), una compañía estatal para la explotación de hidrocarburos y petróleo, que con el tiempo se volvió una de las más grandes compañías en el mundo y le dio al gobierno una tercera parte de sus ingresos por medio de impuestos. En 1960, se reformó la Constitución para prohibir la celebración de contratos; en 1983 se hicieron reformas a los artículos 25, 26, 27 y 28 para establecer que las funciones exclusivas ejercidas por el Estado, en materia de petróleo e hidrocarburos, no constituía un monopolio.

El 20 de diciembre de 2013, el presidente Enrique Peña Nieto promulgó una controversial reforma energética por medio de la modificación a los párrafos cuarto, sexto y octavo del artículo 15, párrafo sexto del artículo 27, párrafos cuarto y sexto del 28. Se adhirieron también un párrafo séptimo al artículo 17 y un octavo al 29 de la Constitución.

Dentro de estos numerales se hicieron una serie de modificaciones. Se removió la prohibición de contratar con particulares, se reclasificaron a la petroquímica básica como área estratégica fuera del monopolio estatal, por ende permitiendo participación directa de los particulares bajo el marco que la legislación secundaria establece. Se reestructuró PEMEX en dos divisiones: Exploracion y Produccion y Transformacion Industrial.

A partir de lo anterior, se crea un mercado para la generación de energía eléctrica, pero el Estado mantiene control del sistema eléctrico nacional y la exclusividad en la transmisión y distribución de la energía como un servicio público indispensable; las energías renovables a gran escala son agregadas al modelo. Se le da a la Comisión Federal de Electricidad mayor libertad en la operación y logística y se transforma, junto a PEMEX, en empresa productiva del Estado. Este tipo de órgano es uno de naturaleza descentralizada por medio del cual el gobierno federal tiene bajo su autoridad la explotación de áreas estretégicas.

La Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, alguna vez órganos con autonomía técnica, pasan a ser órganos descentralizados de la Secretaría de Energía, aunque con personalidad jurídica y autonomía técnica y administrativa. Se crean tres órganos más: el Centro Nacional de Control de Gas Natural, el Fondo Mexicano del Petróleo y el Centro Nacional de Control de Energia.

2. La naturaleza jurídica d e las normas transitorias
- 3.
- 4.

Antes de proseguir en nuestro análisis, es necesario dejar claro qué es una norma transitoria y cuál es su estructura. En su definición más simple, una norma es un acto de voluntad que resulta en una orden, un permiso o la derogación de otra norma; cualesquiera que sean los contenidos de una norma, éstos pueden ser expresados en la fórmula siguiente: si A es, debe ser B. El deber ser es el contenido del acto de voluntad (Kelsen, 1990).

Tomando en cuenta la clásica fórmula de Kelsen “Si A es, debe ser B”, la norma jurídica tiene dos elementos: hipótesis y consecuencias. Las primeras son los

posibles casos o circunstancias que, de ser actualizadas, producirán una consecuencia de derecho; ésta última es una mera idea que no tiene efectos por sí sola, más bien comprende situaciones jurídicas específicas que tendrán lugar cuando las condiciones marcadas por la norma se den y sean determinados en la norma, junto con los sujetos involucrados (Villegas, 1967).

Una norma regular tiene una hipótesis normativa. Ésta última es abstracta y por ello persiste en el futuro siempre y cuando exista una situación que pueda actualizarla. Por otro lado, una norma transitoria es una donde la hipótesis es un hecho concreto, uno que ha sucedido o cuya realización es inminente, ergo, está destinada a tener una duración específica, puede no estar establecida de antemano, sino que la norma deja de existir en el momento en que su objeto se cumple por medio del paso del tiempo. Esto puede ser entendido como transitoriedad.

Las normas transitorias tienen como hipótesis la implementación de una norma dentro de un ordenamiento existente; una vez que esto sucede, la norma transitoria pierde efectividad y deja de existir-carece de propósito- a pesar de que continúe incorporada al texto constitucional. Las normas transitorias que están incorporadas a una constitución poseen la misma supremacía que dicho cuerpo normativo, esto a razón del principio de unidad de la Constitución, el cual establece: “La norma constitucional no se puede interpretar en forma aislada, sino que debe considerarse dentro del conjunto constitucional” (Vladimiro, 2006).

Arteaga Nava hace los siguientes comentarios sobre la naturaleza de la norma constitucional transitoria (Nava, 1999):

En lo relativo a las normas constitucionales transitorias puede afirmarse que, en general, se trata de principios secundarios que se elevan a rango constitucional por el solo hecho de agregarse a la carta magna. Son normas de naturaleza accesoria; existen por que hay un texto principal; dejen de ser en el momento en que desaparezca. No puede pretenderse darles validez independiente. No existe un derecho transitorio autónomo que exista por sí y aplicable a todo tipo de constituciones.

#### 5. Los transitorios constitucionales como armas políticas

La reforma constitucional en materia de petróleo y energéticos tiene 21 normas transitorias encargadas de su implementación. Sin embargo, no todas son puramente transitorias, muchas crean reglas generales y funcionan más como legislación secundaria. En el primer párrafo del cuatro transitorio, se establece un marco temporal para la adecuación al ordenamiento normativo existente; en el segundo párrafo, que establece las modalidades de las empresas productivas, es diferente, a pesar de remitir a la legislación secundaria, establece un mínimo de modalidades, lo cual excede lo estipulado por la norma general y resulta, como se dijo, en una legislación secundaria, no en una norma pasajera.

#### **Cuarto. [...]**

**La ley establecerá las modalidades de las contraprestaciones que pagará el Estado a sus empresas productivas o a los particulares por**

**virtud de las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos que hagan por cuenta de la Nación. Entre otras modalidades de contraprestaciones, deberán regularse las siguientes<sup>10</sup>:** I) en efectivo, para los contratos de servicios; II) con un porcentaje de la utilidad, para los contratos de utilidad compartida; III) con un porcentaje de la producción obtenida, para los contratos de producción compartida; IV) con la transmisión onerosa de los hidrocarburos una vez que hayan sido extraídos del subsuelo, para los contratos de licencia, o V) cualquier combinación de las anteriores. La Nación escogerá la modalidad de contraprestación atendiendo siempre a maximizar los ingresos para lograr el mayor beneficio para el desarrollo de largo plazo. Asimismo, la ley establecerá las contraprestaciones y contribuciones a cargo de las empresas productivas del Estado o los particulares y regulará los casos en que se les impondrá el pago a favor de la Nación por los productos extraídos que se les transfieran.

La estructura del segundo párrafo del cuatro transitorio muestra que no hay una división clara entre norma general puesta en los transitorios y una norma que verdaderamente ostente este carácter. Se puede dar el caso en que se ponga de forma sigilosa una norma general dentro de la sección de transitorios o se mezclen transitorios y normas generales.

En el décimo transitorio, se establece una obligación al Congreso de hacer adecuaciones que establezcan las atribuciones de las dependencias y órganos de la Administración Pública Federal en materia de energía y petróleo. Sin embargo, en realidad, esto resulta ser una norma secundaria disfrazada, puesto que se han establecido de antemano. En los últimos dos párrafos, se establece que la ley deberá contener mecanismos sancionadores dentro de los órganos en materia de energéticos y de su cooperación con la Administración Pública Federal:

**Décimo.** Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico a fin de establecer, entre otras, las siguientes atribuciones de las dependencias y órganos de la Administración Pública Federal:

a) A la Secretaría del ramo en materia de Energía: ...

b) A la Comisión Nacional de Hidrocarburos: ...

c) A la Comisión Reguladora de Energía: ...

d) A la Secretaría del ramo en materia de Hacienda ...

La ley establecerá los actos u omisiones que den lugar a la imposición de sanciones, el procedimiento para ello, así como las atribuciones de cada dependencia u órgano para imponerlas y ejecutarlas. Lo anterior, sin perjuicio de las demás facultades que a dichas autoridades les otorguen las leyes, en estas materias.

---

10

Énfasis añadido.

La ley definirá los mecanismos para garantizar la coordinación entre los órganos reguladores en materia de energía y la Administración Pública Federal, para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, emitan sus actos y resoluciones de conformidad con las políticas públicas del Ejecutivo Federal.

Por último, existen normas como el treceavo transitorio, ésta establece la elección de los comisionados de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y de la Comisión Reguladora de Energía, ambos abiertamente regulatorios y cuyos contenidos no son para nada los de una norma transitoria.

**Décimo Tercero.** En el plazo de ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico, a fin de establecer que los comisionados de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y de la Comisión Reguladora de Energía sólo podrán ser removidos de su cargo por las causas graves que se establezcan al efecto; que podrán ser designados, nuevamente, por única ocasión para cubrir un segundo período, y que su renovación se llevará a cabo de forma escalonada, a fin de asegurar el debido ejercicio de sus atribuciones.

Los actuales comisionados concluirán los periodos para los que fueron nombrados, sujetándose a lo dispuesto en el párrafo anterior. Para nombrar a los comisionados de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y de la Comisión Reguladora de Energía, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al comisionado que deberá cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República, someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Presidente de la República.

Se nombrarán dos nuevos comisionados por cada Comisión, de manera escalonada, en los términos de los dos párrafos anteriores.

En estos casos, las normas transitorias como armas políticas son aquellas en las que una norma general se pone en vez de una norma específica y cesará una vez cumplido su propósito; esto significa que, a pesar de estar en la parte de los transitorios de la Constitución, en realidad son otra parte de la misma y, por ende, pueden ponerse para establecer legislación respecto a lo principal del corpus constitucional y, como son parte del mismo, poseen supremacía y no pueden ser declaradas inconstitucionales, sino en virtud de otra reforma constitucional.

## 6. Transitorios constitucionales locales como armas políticas: El caso de Veracruz

Un giro interesante en el uso de reformas constitucionales se dio recientemente en el Estado de Veracruz, donde una reforma constitucional fue usada para abusar del poder bajo la excusa de cumplir un mandato constitucional. En Febrero 10 de 2014, hubo una reforma electoral que resultó en cambios a los artículos 26, 28, 29, 35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73, 74, 76, 78, 82, 83, 84, 89, 90, 93, 95, 99, 102, 105, 107, 110, 111, 115, 116, 119 y 122 de la Constitución. Entre otras cosas, el Instituto Federal Electoral (IFE) fue reconstituido como el Instituto Nacional Electoral (INE); se permitió la reelección en diputados y senadores federales, así como en diputados locales y alcaldes, entre otras medidas<sup>11</sup>.

En el segundo artículo transitorio de dicha reforma, hubo un mandato al Congreso de la Unión para crear normas previstas por el artículo 73 XXI a) y XXIX-U a más tardar para el 30 de Abril de 2014; en éste se regulaban los procedimientos electorales, específicamente, la convergencia entre elecciones locales y federales en el primer domingo de junio del año correspondiente a partir de 2015, excepto por aquellos que tuvieran lugar en 2018, los cuales serán celebrados el primer domingo de julio.

Por medio de un procedimiento especial de enmienda contenido en el artículo 84 de la Constitución de Veracruz—se establece entre otras cosas para adaptar de forma expedita la Constitución local a los cambios hechos en la federal—se debatieron y aprobaron ciertos cambios. Para adaptar las elecciones locales a la federal, el cuarto transitorio de la reforma establece que el gobernador a elegir para el año 2016 duraría del primero de diciembre de ese año al 30 de noviembre de 2018. Esto fue promulgado por la Gaceta Legislativa en su decreto 536 y publicado en el número extraordinario 014 de la Gaceta Oficial el 9 de enero de 2015<sup>12</sup>.

Durante el procedimiento de reforma, las Comisiones de Justicia y Puntos Constitucionales y Organización Política y Procesos Electorales racionalizaron que las elecciones locales debieran coincidir con uno de los dos periodos electorales federales (2015 para la Cámara de Diputados y 2018 para Presidente y el Congreso de la Unión); por ende, acortaron su periodo de funciones y decidieron que para el gobernador, las elecciones debieran tener lugar en el mismo periodo que para el presidente. Se consideraron tres propuestas<sup>13</sup>:

11 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Resumen de la Reforma Política Electoral [Summary of the Political-Electoral Reforms]*, <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2898>.

12 Gaceta Oficial. Número Extraordinario 014, Organo del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave [Official Gazette, Extraordinary Number 014, Organ of the Government of the State of Veracruz de Ignacio de la Llave], January 9 2015, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Veracruz/wo100153.pdf>.

13 LXIII Legislatura, H. Congreso del Estado de Veracruz, Version estenografica de la sexta session ordinaria del primer periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio constitucional [Stenographic Version of the sixth session of the first period of ordinary sessions of the second year of the

- Elegir un gobernador en 2016 para un periodo de dos años que concluía en el 30 de noviembre de 2018. Esto fue propuesto por el PAN.
- Hacer una elección indirecta en el Congreso del Estado para un gobernador interino, a fin de evitar los gastos que conlleva una elección de esa magnitud. Propuesta por PRD y Movimiento Ciudadano.
- Elegir un gobernador en 2016 para un periodo de cinco años, para hacerlas coincidir con las elecciones de la Cámara de Diputados en 2021. Propuesto por Movimiento Ciudadano.

El Congreso del Estado escogió la primera opción con el razonamiento de que a pesar de los costos sociales, económicos y políticos, era mejor atender a la voluntad popular para escoger un gobernador transicional; aunado a lo anterior, también razonaron que elegir a un gobernador en el mismo periodo presidencial, era mejor para la coordinación de políticas públicas<sup>14</sup>. Teniendo varias opciones delante de sí, la legislatura estatal (dominada por el PAN y el PRI) escogió implementar el mandato constitucional federal por medio de la opción más costosa e ineficiente.

A pesar de cumplir, en apariencia, el mandato constitucional de empatar las elecciones locales con las federales, esto se hizo de una forma que viola el artículo 41 de la Constitución Federal, específicamente en su fracción II, donde se establece el principio de equidad de la contienda<sup>15</sup>:

**Artículo 41. [...]**

I. [...]

**II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades<sup>16</sup> y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.**

Dicho principio viene también incluido en el artículo 79 de la Constitución de Veracruz, en la forma de un límite a la actuación de los servidores públicos del Estado, no solo en lo referente al reparto de recursos entre partidos:

Artículo 79. Los servidores públicos tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, **sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos<sup>17</sup>.**

[...]

---

constitutional term], December 11 2014. [http://www.legisver.gob.mx/VersionEstenografica/versionL.XIII/Version\\_11Dic14.pdf](http://www.legisver.gob.mx/VersionEstenografica/versionL.XIII/Version_11Dic14.pdf).

14 Id.

15 [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_100715.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf).

16 Énfasis añadido.

17 Énfasis añadido.



Se da una elección inequitativa cuando la duración del puesto de gobernador es tan corta y no todos los partidos se pueden dar el lujo de gastar una cantidad fuerte de dinero en una campaña de esta índole. Esto es algo que sólo partidos grandes y con suficiente representación como el PRI y el PAN pueden llevar a cabo<sup>18</sup>. Esta reforma a la Constitución del Estado es parte de una táctica política donde, bajo el auspicio de un mandato constitucional, existe un abuso competencial por parte de la legislatura y deriva en un uso innecesario de recursos en la organización de una elección que busca la convergencia de la elección presidencial y de gobernador; pudo haberse escogido una opción menos costosa económica y políticamente. Estas normas transitorias fueron impugnadas por acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, admitida con el número 13/2015, y posteriormente desechada<sup>19</sup>.

b. Algunos usos de la reforma constitucional como arma política

En esta sección vamos a derivar lecciones respecto de la naturaleza de las reformas constitucionales como táctica política y lo que con ellas se puede hacer para favorecer a un interés político particular:

- **Constitucionalización de lo inconstitucional:** se pueden legalizar políticas públicas e instrumentos considerados contrarios a la Constitución al agregarlos a su cuerpo normativo. Ejemplo de lo anterior fue la constitucionalización del arraigo en el sexenio del Presidente Calderón.
- **Deconstitucionalización de artículos existentes:** de la misma forma, se puede usar el cambio constitucional para remover políticas públicas no deseadas. Por ejemplo, la eventual remoción de la política petrolera nacionalizada que fue instituida por el Presidente Cárdenas.
- **Evitar control constitucional:** debido a la jerarquía suprema que tiene el texto de la Constitución, los jueces, magistrados y ministros siempre han dudado en conocer el control de reformas. Cuando lo han hecho, ha sido por aspectos formales, esto protege los intereses de quienes propugnan la reforma.
- **Crear ventajas y privilegios:** los cambios a la constitución también se pueden usar para instituir una posición de privilegio para la élite política. El ejemplo por excelencia es la creación del apartado B del artículo 123. Abarató el costo de despedir trabajadores al servicio del Estado y permitió la creación de cortes burocráticas afines a los intereses del gobierno.
- **Endurecimiento de políticas públicas:** por otra parte, las caracte-

---

18 De los 50 diputados que comprenden el Congreso del Estado de Veracruz, el PRI tiene 27, el PVEM- que suele coaligarse al primero- tiene 6 y el PAN tiene 10. Tomado del Directorio de la Legislatura: <http://www.legisver.gob.mx/?p=dip&leg=63>.

19 La Jornada, *SCJN aprueba homologar agenda electoral de Veracruz con la federal* <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/06/11/scjn-aprueba-homologar-agenda-electoral-de-veracruz-con-la-federal-6751.html>.

terísticas anteriores hacen casi imposible que minorías políticas puedan revertir los cambios hechos a corto o mediano plazo, pues se requiere de un gran esfuerzo político.

### c. Historia del control constitucional de reformas constitucionales

En esta sección se realiza una reseña histórica de los intentos de invalidar reformas constitucionales por medio de las cortes, así como la ambivalencia de la Suprema Corte y las respuestas políticas a este proceso. Antes de entrar al tema, es necesario dar un poco de contexto sobre la naturaleza del control constitucional en México. Existen tres instrumentos relevantes para el posible control constitucional de las reformas: el juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional.

El juicio de amparo es el instrumento de control constitucional más querido por la profesión jurídica y data de 1840, consiste en una demanda de protección individual de derechos capaz de declarar inconstitucional casi cualquier acto de autoridad. Desde 1936 ha tenido una ley. Ésta establecía que como parte de sus efectos- aun cuando se ejerciera en contra de normas generales- solo podía surtir entre las partes; esto también implicaba la posibilidad de implementar políticas públicas y, a pesar de que hubiera sendas demandas, podía perdurar al largo plazo.

La controversia constitucional fue establecida junto con el juicio de amparo en la Constitución 1917, sin embargo, a diferencia del anterior, no tuvo un sustento en la legislación hasta 1994. Hasta ese momento se había usado de forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles. Lo anterior implica que su uso fue severamente limitado: sólo se ejerció este instrumento 24 durante este periodo<sup>20</sup>. Es una demanda hecha por un órgano de gobierno, listado en el artículo 105 constitucional, cuando se ve afectado en sus competencias por los actos de otro; se trata de una demanda por conflicto entre poderes.

En 1994, el presidente Ernesto Zedillo reformó la Constitución y legislación secundaria, y se hicieron cambios relevantes sobre la estructura de la Suprema Corte y los instrumentos de control constitucional. Se cambió la configuración de la Corte de 21 a 11 ministros y se acortó la duración del encargo, de un cargo vitalicio a un nombramiento de 15 años; también se instituyó la acción de inconstitucionalidad en el artículo 105, fracción II, y se creó una legislación reglamentaria para ella y la controversia constitucional.

Por último, la acción de inconstitucionalidad es un instrumento abstracto (no se requiere una lesión jurídica) y puede llevarse a cabo por una minoría legislativa o partido político en materia electoral en contra de una ley que se considere inconstitucional. La naturaleza de los instrumentos antes enunciados implica que el control constitucional de reformas fue limitado. Antes de 2012, un amparo sólo implicaba la

---

20 Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Índice de Controversias Constitucionales resueltas de 1917 a 1994* [https://www.scjn.gob.mx/pleno/paginas/ControvConsti1917\\_1994.aspx](https://www.scjn.gob.mx/pleno/paginas/ControvConsti1917_1994.aspx).

falta de aplicación en los contenidos de la norma al individuo que litigó y ganó; las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales solamente tienen efectos generales si tienen el voto de más de 8 ministros, suceso poco probable debido a que la votación en este tipo de asuntos es divisiva.

Cualquier intento de impugnar reformas constitucionales suele ser desechado por los jueces, sobre todo en los tiempos de gloria del PRI, cuando la Suprema Corte era afín a las políticas del presidente. El primer precedente que pudimos encontrar fue en la demanda de amparo hecha por Ramón Sánchez Medal y Vicente Aguinaco Alemán el 14 de Diciembre de 1982, en contra de la nacionalización de la banca. Ésta fue admitida bajo el rubro 410/82 (Medal, 1988), pero después fue rechazada en un nivel superior por el Primer Tribunal Colegiado Administrativo del Primer Circuito, dejando la tesis aislada.

En 1998, el Pleno de la Suprema Corte estableció el primer precedente a favor de la procedencia del juicio de amparo en contra de reformas constitucionales. A este caso notable se le conoce como el Amparo Camacho, en nombre de Manuel Camacho Solís, quien intentó repeler una reforma constitucional hecha para prevenir la elección de un antiguo Jefe del Departamento del Distrito Federal a la entonces recientemente creada posición de Jefe de Gobierno del Distrito Federal<sup>21</sup>.

Este precedente aislado fue interrumpido por la única jurisprudencia completamente integrada en la materia, hecha en la controversia constitucional 82/2001<sup>22</sup>. Nuevas resoluciones no vinieron hasta junio de 2008, cuando la Suprema Corte se encontraba trabajando laboriosamente para decir “No”, pues estableció tres tesis aisladas en las resoluciones 168 y 168/2007<sup>23</sup>. A pesar de lo anterior, la Corte cambió de parecer, no pasaron 2 meses cuando una demanda de amparo del Centro Empre-

21 REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PROCEDE POR VIOLACIÓN A DERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON GARANTÍAS INDIVIDUALES. <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/193/193250.pdf>

22 PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL. <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/1000/1000492.pdf>

23 ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA EJERCER EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS O RESPECTO DEL CONTENIDO DE LAS REFORMAS RELATIVAS. <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/167/167591.pdf>. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. AL NO SER LA VÍA PARA IMPUGNAR REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO TIENE COMPETENCIA PARA CONOCER DE ELLA. <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/167/167599.pdf>. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO PUEDE CONSIDERARSE COMO LEY NI CONFERIRSELE UN ÁMBITO FEDERAL O LOCAL Y, MENOS AÚN, CLASIFICARSE EN UNA MATERIA EN CONCRETO, PARA LA PROCEDENCIA DE DICHA VÍA. <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/167/167595.pdf>

sarial Jalisco produjo dos tesis aisladas; impugnaban una reforma constitucional que prohibía a los particulares y partidos políticos contratar publicidad durante época de campaña<sup>24</sup>.

En la historia del control constitucional de reformas, existe una marcada tendencia que se resume en lo siguiente: cuando la Suprema Corte ha establecido la precedencia del control constitucional de reformas, lo ha hecho bajo la premisa de proteger derechos individuales-los derechos políticos no eran considerados como tales, se encontraban en un capítulo diferente a la carta de derechos- y por aspectos formales, no de fondo; es decir, sólo cuando el procedimiento de reforma tiene un vicio que no le permite integrarse al corpus constitucional. Aunado a lo anterior, el Reformador Constitucional y el proceso de reforma son limitados y por ello sujetos de control.

Por otra parte, cuando la Suprema Corte ha decidido que el control constitucional es improcedente, lo ha hecho bajo los argumentos siguientes: el Constituyente Reformador y el procedimiento que lleva a cabo son ilimitados, la falta de jurisdicción o improcedencia del instrumento (acción de inconstitucionalidad), o decir que la Constitución no es ley para efectos del control constitucional.

En 2012, después de años de debates y propuestas fallidas, se abrogó la Ley de Amparo de 1936 y en su lugar se hizo una nueva ley que vino a renovar el procedimiento, resolviendo problemas diversos. Entre otras cosas, le dio efectos generales al amparo e hizo posible la existencia de acciones colectivas, entre otras medidas. Sin embargo, como lo hizo en su momento Calderón con su táctica indirecta para la prisión preventiva y el arraigo penal, Peña Nieto ocultó bajo una ley muy necesaria, una causal de improcedencia que opera en contra de impugnaciones a reformas<sup>25</sup>. A saber, la ley dice:

Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

I. Contra adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...]

El juicio de amparo no puede ser utilizado para el control constitucional de reformas. Si tomamos en cuenta que las tesis aisladas, y capaces de permitir la posibilidad de controlar reformas, fueron producto de juicios de amparo, además que la Suprema Corte se ha eximido sistemáticamente de conocer este tipo de control en

24 PROCEDIMIENTO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. NO ES MANIFIESTA NI INDUDABLE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA. <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/165/165708.pdf>; PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN. EL PROCEDIMIENTO REFORMATARIO RELATIVO EMANADO DE ESTE ÓRGANO CON FACULTADES LIMITADAS, ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL CONSTITUCIONAL. <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/165/165713.pdf>.

25 Canal Judicial, *En qué consiste la Reforma a la Ley de Amparo?*, <https://canaljudicial.wordpress.com/2011/06/03/en-que-consiste-la-reforma-a-la-ley-de-amparo/>.

acción de inconstitucionalidad y controversia constitucional, podemos concluir que las reformas constitucionales se encuentran blindadas de todo control.

Se requeriría un gran descontento popular y fuerte presión política para lograr que la Suprema Corte cambiara de parecer. Aun si esto se lograra, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales se encuentran severamente limitadas en su alcance, sólo pueden defender las competencias o intereses de órganos de gobierno y no tutelan los derechos de los particulares. Lo anterior comprende entonces un arma política que permite a la estructura política ser grandemente inequitativa y abre un camino donde la República puede empujarse nuevamente hacia la oligarquía, como lo fue en los tiempos del viejo PRI.

### **Conclusiones**

PRIMERA. La dominación política total puede sobreponerse a casi cualquier limitación al procedimiento de reforma. Esto explica cómo una constitución que tiene un procedimiento rígido ha sido modificada más de 500 veces.

SEGUNDA. Los procedimientos de reforma presuponen la existencia de una democracia. Su uso, de acuerdo con la forma expuesta en el presente análisis, parece indicar la existencia de una oligarquía.

TERCERA. Hay una correlación directa entre los recursos políticos y el enfoque utilizado en la reforma. A mayores recursos, se tomará un enfoque directo, usando la fuerza bruta; menos capacidad llevará a medidas indirectas: el uso de reformas como palanca o el crear leyes en normas transitorias constitucionales.

CUARTO. Las reformas constitucionales como arma política tienen los siguientes usos: 1) constitucionalización de lo inconstitucional; 2) deconstitucionalización de políticas existentes; 3) quitar políticas de la injerencia judicial y control constitucional; 4) creación de ventajas y privilegios; 5) endurecimiento de políticas públicas.

QUINTO. Los jueces pueden permitir o no el control de reformas al permitir o no la admisión de demandas.

SIXTH. Cuando se ha declarado la admisibilidad del control constitucional, los jueces tienden a enfocarse en aspectos formales y vicios legislativos, en vez de incurrir en un análisis de fondo. Un vicio formal se extiende a toda la reforma y por ello resulta más peligroso de invalidar, debido a que los acuerdos políticos para lograr reformas son muy delicados y pueden no volverse a presentar. Esto no sucede necesariamente con una inconstitucionalidad material.

SEPTIMO. Es difícil implementar los instrumentos de control constitucional a las reformas constitucionales; una alternativa mejor sería crear procedimientos especiales.

### **Bibliografía**

Carpizo, Jorge. (2009). El tribunal constitucional y el control de la reforma constitucional [The constitutional tribunal and the review of constitutional amendments], Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XLII, num. 125.

Cisneros Ramos, Carlos Francisco. (1967). The title of the article cannot be found, Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UANL, t. I, Sep-Nov.

Consejo de la Judicatura Federal, El Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio,

desde la Perspectiva Constitucional, En línea en: <http://www.cjf.gob.mx/reformas/documentos/ElnuevosistemadeJusticiaPenalAcusatorio.pdf>.

Elisur Arteaga Nava . (1999) Derecho constitucional 240, 2nd. ed., Oxford, México.

Kelsen, Hans. (1990). General Theory of Norms, xxxii, xxxviii. Oxford Univesity Press, New York.

Montejano, Claudia. (2008). Estudio de antecedents, derecho comparado y de las iniciativas presentadas. Centro de Documentacion, Informacion y Análisis, Cámara de Diputados. En línea en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-13-08.pdf>.

Rafael Rojina Villegas. (1967). Introducción al estudio del derecho. 2nd ed., Porrúa, México.

Ramón Sánchez Meda. (1988)., El fraude a la Constitución y el único amparo en México contra una reforma demolitoria de la Constitución, 93, Porrúa, México.

Vladimiro Naranjo Mesa. (2006). Teoría constitucional e instituciones políticas. 10th ed, Bogotá, Temis.

Viridiana Ríos. (2014) Rarezas Constitucionales [Constitutional Rarities], Nexos. En línea en <http://www.nexos.com.mx/?p=18391>.