

ENMIENDAS A LA CONSTITUCIÓN DE 1917

AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF 1917

Alfonso NAVA NEGRETE*

RESUMEN: En el presente artículo el autor inicia considerando la problemática de un concepto de Constitución que valga por las Constituciones anteriores, por la vigente de cada país y que, al mismo tiempo, sea común a todas las Constituciones del mundo. Para el autor, la Constitución de 1917 y sus reformas tienen dos sentidos: el institucional que se refiere a la organización del Estado, a su contenido esencial y el formal que establece que sólo es Constitución la que se elabora por el poder constituyente. Además el autor indaga sobre la Constitución y sus contenidos; la Constitución y sus formas de aplicación, donde describe la interpretación judicial. Finalmente, a manera de epílogos, se explica cómo la jurisprudencia amplía el contenido constitucional. Asimismo, el autor explica cómo las leyes secundarias o reglamentarias realizan trabajo de poder constituyente.

PALABRAS CLAVE: Constitución, reforma constitucional; poder constituyente; jurisprudencia; leyes reglamentarias.

ABSTRACT: In this article the author starts considering the issue of a constitutional concept that considers the previous Constitutions, the force in each country and at the same time that is common to all the constitutions of the world. For the author, the 1917 Constitution and its amendments have two senses: the institutional sense that regard to the organization of the State, the essence, and the formal sense that Constitution states that it is only compiled by the constituent power. Furthermore the author investigates the Constitution and its contents; the Constitution and its application forms, describing judicial interpretation. Finally, by way of epilogue, explains how constitutional jurisprudence extends to the content. The author also explains how secondary legislation or regulatory laws works as a constituent power.

KEYWORDS: Constitutional Reform; Constituent Power; Law; Regulatory laws.

* Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.

SUMARIO: I. *Constitución*. II. *Constitución y contenidos*. III. *Constitución y formas de su ampliación*. IV. *Epílogo: la jurisprudencia amplió la Constitución*. V. *Epílogo: las leyes reglamentarias o leyes secundarias realizan a veces trabajo de poder constituyente*.

I. CONSTITUCIÓN

La pregunta fundamental: ¿Qué es Constitución? Todos los tratados de Derecho constitucional lo dicen, la definen, dan su concepto. Obligados, tratadistas y autores de áreas jurídicas distintas también lo hacen. Jurisprudencia de los tribunales se ven en la necesidad de recordar, de puntualizar qué es la Constitución. Todos los países del mundo tienen Constitución. Es la ley de leyes, es la Ley Fundamental como se le conoce.

Trabajo difícil es dar el concepto de Constitución que valga para las constituciones anteriores y la vigente de cada país y que el mismo sea común a todas las constituciones del mundo. Observamos que las constituciones tienen siempre dos partes: derechos fundamentales del hombre y la mujer, y la organización del Estado. A veces se prohíbe por la misma Constitución que esas partes se reformen, se cambien o se supriman. Irreformalidad que garantiza protección ciudadana y estabilidad política.

Sí, Constitución es: “Un conjunto de normas de derecho básicas y supremas cuyo contenido puede o no reflejar la constitución real o la teleológica”,¹ que dice en su tratado de Derecho constitucional mexicano el maestro emérito de la UNAM, Ignacio Burgoa. En su magnífica obra de Derecho constitucional mexicano, Felipe Tena Ramírez –ex ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación– expresa: “Crear y organizar a los poderes públicos supremos, dotándolos de competencia, es, por lo tanto, el contenido mínimo y esencial de toda Constitución”.² Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, Enrique Sánchez Bringas en su Derecho constitucional, la define: “La Constitución es la norma constituyente, reguladora de la validez del sistema jurídico y determinante de las bases organizativas del Estado y de los fenómenos políticos fundamentales de la sociedad”.³ En definitiva –tras ci-

¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 17ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 322.

² TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 10ª ed., México, Porrúa, 1970, p. 21.

³ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 2003, p. 132.

tar varios autores— considera a la Constitución, Aurora Arnaiz Amigo, maestra emérita de la UNAM: “como la ley fundamental y suprema del Estado que atañe tanto a las atribuciones y límites a la sociedad como a los derechos del hombre y pueblo” y agrega: “La Constitución, expresa, además, los sistemas, los regímenes y las estructuras de la sociedad en acción, organiza la suprema institución política que hoy día se denomina Estado”.⁴

Para el constitucionalista italiano Paolo Biscaretti di Ruffia, catedrático de la Universidad de Pavía, Italia, la palabra Constitución tiene varios significativos. Tiene sentido institucional, sustancial, material y régimen político. Acoge éste último que se caracteriza porque “suele compenetrarse con la misma estructura de las diversas instituciones estatales, traduciéndose en claras directrices para la actividad de todos los órganos del Estado”;⁵ pero adopta también el institucional cuyo sentido le sirve como objeto a su magna obra Derecho constitucional que se ocupa de los órganos del Estado. Sentido institucional “significa status, orden, conformación, estructura esencial de un ente o de un organismo en general”, es decir, organización o estructura del Estado.

A juicio nuestro la Constitución de 1917 y reformas tiene dos sentidos, el institucional referido a la organización del Estado, contenido esencial, y el formal: sólo es Constitución la que se elabora por el poder constituyente (esta vez el de Querétaro) y por el constituyente especial que previene el artículo 135.

II. CONSTITUCIÓN Y CONTENIDOS

Dos antiguos constitucionalistas, James Bryce y Léon Duguit dan su concepto o idea. Bryce, jurista inglés, se ocupa de comparar las constituciones de Roma e Inglaterra, dos constituciones, rígida la primera y flexible la segunda, como él las clasifica en su clásica obra: *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*” y dice de éstas —que tiene México— “ (...) son el producto de un esfuerzo deliberado del Estado que establece de una vez para siempre un cuerpo de provisiones coherentes, de acuerdo con los cuales y

⁴ ARNAIZ AMIGO, Aurora, "Constitución". *Diccionario Jurídico Mexicano*, 6ª ed., México, Porrúa-UNAM, 1993, pp. 658-659.

⁵ BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho constitucional*, Madrid, Editorial Tecnos, 1973, pp. 148-153..

por los cuales su Gobierno se ha de establecer y regir”.⁶ A las constituciones rígidas las caracteriza así: “Una Constitución rígida resiste la presión, si los medios legales previstos para modificarla no pueden ser empleados por falta de la mayoría legal prescrita. Puede en efecto, resistirla con éxito; pero es posible que sea impotente al mismo tiempo para evitar que se produzca un conflicto que ponga en peligro el Estado y excite la hostilidad de una gran parte del pueblo. Sin embargo, si las fuerzas asaltantes son muy fuertes, la Constitución es vencida, sin remedio posible”.⁷

Idea de Constitución rígida que caracterizó a nuestra Constitución que entró en vigor el 1º de mayo de 1917, previno la iniciativa del Ejecutivo Federal, la deliberación de un cuerpo Congreso de la Unión –Cámara de Diputados y Cámara de Senadores y la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, sin embargo, como procedimiento difícil para llevar a cabo una reforma a la constitución enseña el transcurso de varias décadas de vigencia de la Ley Fundamental que es ahora una Constitución flexible, muy flexible, después de más de quinientas reformas constitucionales.

Ha ejercido el Ejecutivo Federal un verdadero monopolio de iniciativas de tales reformas –las que otros titulares han presentado no han tenido éxito final–, los diputados federales y los senadores nunca han dejado de tramitar las iniciativas del presidente –las modifica en mayor o menor grado o de plano las aprueba–, la intervención de las legislaturas locales, artículo 135 constitucional, es y ha sido un simple trámite. No ha existido ni existe rigidez en lograr una reforma a la Constitución. Atrás, a más de un siglo, Bryce al leer el texto de la Constitución estadounidense en su momento vigente expresó en su obra en cita lo siguiente: “Méjico y las otras repúblicas de la América Central, juntamente con las nueve repúblicas de la América del Sur han adoptado constituciones inmodificables por las respectivas legislaturas”.⁸ Irreal, ahora absolutamente la opinión para la constitución vivida de México.

Aboga el jurista inglés, ideal, a nuestro parecer, por la Constitución rígida, irreformable, y dice: “La estabilidad de una Constitución es una cualidad muy deseable, porque da a las conciencias de los ciudadanos una sensación de seguridad que redundo en beneficio del orden, la industria y la economía; y a la vez porque permite acumular experiencias que hacen posible el

⁶ BRYCE, James, *Constituciones flexibles y rígidas*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1952, p. 17.

⁷ *Ibidem*, p. 56.

⁸ *Ibidem*, p. 96.

mejoramiento de la Constitución”.⁹ Ideal que no fructifica en el texto de 1º de mayo de 1917 y sus primeros años de vigencia, por el contrario ante el argumento de la evolución tangible, económica, social y política del país, los legisladores constituyentes conforme al artículo 135 de la Constitución trabajan afanosamente por introducir reformas, más y más sin límite a la Constitución, que al día de hoy tiene nuevo rostro, nuevos textos, contenidos distintos, es sin duda una nueva Constitución. Antigua, lo es de 1787, la Constitución estadounidense, para un país con evolución o desarrollo descomunal, económico, social y político, es indiscutible que da origen al país más poderoso económicamente del mundo y sin embargo las Enmiendas –reformas– a su constitución son pocas, sin comparación posible con las cientos de reformas a la constitución mexicana para un país subdesarrollado y a las prolíficas constituciones de África.

León Duguit, decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Bordeaux, Francia, en su magna obra: *Traité de Droit constitutionnel*, aborda el concepto de leyes constitucionales rígidas y leyes constitucionales ordinarias, estas inferiores y subordinadas a las primeras. Sin llegar a una definición o concepto de Constitución, tiene como tal a la ley constitucional rígida que el legislador con su ley ordinaria no puede modificar o abrogar. Considera como objeto de ley constitucional rígida, como fueron las constituciones francesas desde la de 1791, la organización política del Estado y los derechos del hombre. Afirma el constitucionalista francés: “Cualquiera que sea la noción que se forme del Estado, del derecho, se puede afirmar que el Estado tiene deberes hacia los individuos, que su acción está limitada positivamente y negativamente por el derecho, es decir que él tiene cosas que no pueda hacer y cosas que está obligado a hacer. Tal es la idea fundamental que domine todo este *Traité de Droit constitutionnel*, en éste quinto volumen que será el último”.¹⁰

En los años en que escribió su tratado, el constitucionalista francés Duguit, también lo hizo con su *Manual de Derecho constitucional* de la tercera edición francesa que vio luz en 1917, en plena 1ª Guerra Mundial, se hizo la traducción en español en Madrid, en 1921. Conserva o repite el *Manual* las ideas centrales de su mayor: el *Traité* acerca del contenido de toda constitución: la organización política del Estado y los derechos del hombre, que él

⁹ *Ibidem*, p. 132.

¹⁰ DUGUIT, Léon, *Traité de Droit constitutionnelle*, 10ª ed., t. 5., Paris, Les Libertés Publiques, Ancienne Librairie Fontemoing, 1925, p. 1.

tiene como libertades públicas. Concibe la Constitución rígida irreformable en estas partes, como es la de Francia y la de Estados Unidos. Décadas varias, atrás, ahí vimos esa irreformabilidad de lo que entonces se calificaban como decisiones fundamentales de la Constitución.¹¹ Reflexiones que interesan sobre el contenido de la Constitución rígida, en principio irreformable, James Bryce en otra obra, *La república norteamericana*, al examinar los orígenes de la constitución estadounidense las hace, a propósito, y dice: “La aplicación de la Constitución de 1789 hizo del pueblo americano una nación. La que había sido una liga de Estados se convirtió, por virtud del establecimiento de un gobierno nacional, con anterioridad directa sobre todos los ciudadanos, en un Estado federal... “Los servicios administrativos, legislativos o judiciales que reglamenta la Constitución federal, son los que tienen el carácter de comunes a toda nación, ora porque a todos los ciudadanos interesan, ora porque la nación, considerada como una totalidad puede darles una organización satisfactoria”.¹²

Sin embargo, frente a la Constitución rígida de Estados Unidos, que examina, acepta Bryce que ésta se puede, más que reformar, ampliar como lo advierte ha sucedido con las llamadas Enmiendas que para él son “suplementos” al texto primitivo de la Constitución. Estas enmiendas no modifican el texto vigente lo amplían con nuevos textos que se ocupan de asuntos no vistos por la constitución originaria como aconteció con la enmienda sobre los derechos del hombre. Se olvidó de tratarlos o no los quiso incluir, el constituyente en su momento de fabricar la Constitución, pero el pueblo evoluciona y los reclamó y se adicionaron en nuevos textos que se llaman Enmiendas y éstas son parte de la Constitución, son Constitución norteamericana. Pero se cambiaron los contenidos originarios sobre la organización política del Estado con esas enmiendas.

Nuestras reformas constitucionales sí han modificado el texto originario de la Constitución, le han adicionado directamente y han afectado el texto originario sobre la organización política del Estado: de federalismo formal a centralismo real.

Aunque el constituyente de Querétaro diseñó un procedimiento de reforma de la constitución que juzgó difícil, artículo 135, ni el Congreso de la

¹¹ NAVA NEGRETE, Alfonso, “Reformabilidad de la Constitución”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XIV, enero-junio de 1975, pp. 97-98. También en *Estudios Administrativos*, México, IJ-UNAM, 2011, p. 179.

¹² BRYCE, James, *La República Norteamericana*, Madrid, La España Moderna, t. I, pp. 59-60.

Unión, ni las legislaturas de los Estados han podido evitar, frenar las iniciativas de reformas constitucionales del Ejecutivo Federal. A veces, muy contadas, el Congreso modifica algunas, las legislaturas nunca son un trámite formal.

Tantas reformas se han hecho al texto primero de la Ley Fundamental de 1917, que han terminado por hacer una nueva Constitución.

III. CONSTITUCIÓN Y FORMAS DE SU AMPLIACIÓN

A) *Interpretación judicial*

Jurisprudencia tras jurisprudencia, vigentes en un tiempo unas y vigentes hoy otras, a través de ella se registra la historia de la interpretación de la Constitución por la Suprema Corte de Justicia de México, como tribunal de control de constitucionalidad que es. Así sucederá en los tribunales supremos de otros países, como es en forma destacada la labor jurisprudencial de la Suprema Corte de los Estados Unidos. Sin la interpretación judicial con su tarea jurisprudencial no sería posible la aplicación de los textos de la Constitución redactados por el lenguaje de los legisladores constituyentes.

Importa nada el método de interpretación utilizado por la Suprema Corte, su jurisprudencia, su palabra es lo que dice la Constitución, es la Constitución.

Ni duda cabe, la interpretación de la Constitución así hecha amplía el contenido de la Constitución sin alterar su texto. Si desentraña la interpretación jurisprudencial en vigor lo que pensaron los legisladores de la Ley Suprema con sus textos, sólo así no se traicionaría lo previsto en lo interpretado. Existe sin embargo otra realidad, la costumbre jurisprudencial enseña en su larga trayectoria que sin proponérselo diseña nuevos mandatos constitucionales, amplía la Constitución así. Dos ejemplos nada más, de los muchos que existen, los artículos 133 y 27 de la Constitución.

Artículo 133 constitucional

Artículo 133, primer párrafo, dice: “Esta Constitución, la leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo

con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”. Vigente, con reforma de 18 de enero de 1934 (Diario Oficial) sólo para poner "con la aprobación del Senado" en lugar de "aprobación del Congreso", su lectura por décadas se entendió, y por la jurisprudencia de la Suprema Corte también, que prevenía la jerarquización de los ordenamientos legales del país.

Es decir, primero la Constitución, luego la leyes del Congreso de la Unión y después los tratados internacionales. Estos últimos y las leyes no podrán estar en contra de lo previsto por la Constitución, superior en jerarquía a ellos. Reitera esta interpretación en varios estudios –publicados en tres volúmenes por la UNAM– el maestro emérito de la UNAM y digno constitucionalista Antonio Martínez Baez, que consideró que tal jerarquización siguió a la constitución estadounidense de donde se copió. Parece que la simple lectura del texto era suficiente y lo es, además en la práctica de aplicación del precepto se siguió sin opinión en contrario. En su cátedra de Derecho constitucional superior –en el llamado doctorado– dictada en la Facultad de Derecho de la UNAM, así lo explicaba el jurista-profesor mencionado.

Ante esa tradición jurídica, texto nítido, la Suprema Corte se avocó a interpretar el texto transcrito y sin más elaboró jurisprudencia en diverso sentido, ahora el texto dice: “primero la Constitución, luego los tratados y después la leyes. Animado así, el presidente Salinas de Gortari envió al Congreso varias iniciativas de ley que reformaron algunas leyes administrativas federales –como el Código Fiscal de la Federación– para precisar en frase contundente que antes de la ley había que estar a lo dispuesto por los tratados, cambios que subsisten. Se modifica la Constitución ampliando su sentido.

Sin haber pronunciamiento jurisprudencial, la Suprema Corte ha emitido opinión sobre el alcance del artículo 1º de la Constitución recién reformado. El precepto afirma; “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 (...)”. Da la reforma formal mayor jerarquía a los tratados, así sea sólo en materia de derechos humanos, requería una excepción expresa al artículo 133, ahora así después de la Constitución están esos tratados específicos. Esto sucede sin

que la constitución diga qué son o cuáles son para ella los derechos humanos. Así concebida la reforma no es precisa, no es clara y da pie a interpretaciones diversas por la Suprema Corte y la doctrina.

Grave mayor es el último criterio asumido por la Suprema Corte de tener como obligatorios para todo el país a los tratados internacionales que regulen derechos humanos que no regule nuestra Constitución, y a pesar de los cuales México no ha formado parte. Con este criterio, abrumado por ser tema de la ONU y de múltiples reuniones y congresos internacionales y previsión de todas las constituciones del mundo, se amplía el texto del artículo primero.

Crea la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia un conflicto de jerarquía entre lo que es derecho interno: Constitución y legislación del Congreso de la Unión y el Derecho internacional otorgando a éste –elaborado por el Presidente y el Senado– una jerarquía mayor que al de la legislación ordinaria, situación contraria a lo que previene el repetido artículo 133.

Y abusando de su jerarquía jurisdiccional suprema la Corte minimiza a la Constitución frente a los tratados internacionales –no celebrados por México– en derechos humanos. Es cierta la afirmación que hace el internacionalista Modesto Seara Vázquez: “Un Estado no puede ordenar su sistema jurídico interno sin tomar en cuenta y respetar las normas jurídicas internacionales.”¹³ y para México por mandato constitucional, artículo 133, tales normas son derecho interno mexicano, creadas por órganos constitucionales: Presidente y Senado, así lo dispone el artículo 89 constitucional. Para México sus tratados internacionales no son derecho extraño, derecho exterior. No existe la antítesis Derecho internacional y derecho interno. Y siguiendo al autor Anzilotti, Seara Vázquez acepta: “no hay ya lugar para hablar de relaciones entre el Derecho Internacional y el interno, sino, todo lo más, de las relaciones entre dos categorías de normas internas”. Al referirse a las dos categorías sostiene: “El otro problema de la superioridad del sistema interno o del sistema internacional nos parece un problema artificial (...) lo que procede es examinar cada caso particular y tratar de fijar la relativa jerarquía de las normas en conflicto”. Para México la tal jerarquía no es “problema artificial”, es de estricto sometimiento a la jerarquización del 133.

¹³ SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Derecho internacional público*, 23ª ed., México, Porrúa, 2009, pp. 51-52.

Sin que exista doctrina unánime sobre el alcance jerárquico del 133, es interesante la opinión del que fue maestro por muchos años de Derecho internacional público en la Facultad de Derecho de la UNAM, Gil Gil Massa, considera, en su interpretación del precepto, que la jerarquía es: “Constitución, leyes reglamentarias del texto constitucional, tratados internacionales vigentes, leyes federales originarias, reglamentos de leyes federales reglamentarias u ordinarias, decretos (de cualquier poder federal) y acuerdos”,¹⁴ no se apega al criterio de la Suprema Corte. Sin embargo el jurista hace una distinción de leyes: reglamentarias, originarias y ordinarias que el 133 no hace, para él todas la leyes son iguales: emanadas de la Constitución. No precisa, no dice cuál es la diferencia entre ley reglamentaria de la Constitución (superior a los tratados) y ley ordinaria. En la antigua legislación administrativa federal hubieron leyes reglamentarias así llamadas, de minería y de aguas de propiedad federal, para hoy sin tal apellido: Ley Minera y Ley de Aguas Nacionales y son reglamentarias del artículo 27 constitucional. No hay razón objetiva en su opinión para que los tratados estén por encima de las leyes ordinarias de bajo linaje jerárquico”.

Artículo 27 constitucional

Seguro que los artículos 27 y 73 de la constitución han sido objeto del mayor número de reformas y de interpretación jurisprudencial y de base permanente a la mayoría de las leyes administrativas federales. Al interpretar el 27 amplía la Constitución la jurisprudencia de la Suprema Corte, acerca de la propiedad de las aguas del subsuelo del país que considera son parte de la propiedad de la nación.

Interpreta la jurisprudencia de la Suprema Corte el siguiente texto, parte del párrafo quinto del artículo 27 constitucional: “Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional”. De este texto se saca que las aguas del subsuelo de todo el territorio nacional son propiedad de la nación no del dueño del suelo que son o pueden ser de particulares. De la simple lectura

¹⁴ GIL MASSA, Gil, *La política exterior de México y de moral internacional*, México, Secretaría de Gobernación, Temas de Derecho Internacional. 2006, p. 106.

del texto transcrito llegamos a conclusión distinta: no sirve de base o apoyo a la propiedad absoluta de las aguas del subsuelo a favor de la Nación. Tampoco sirve el texto para una impecable ley reglamentaria como es la Ley de Aguas Nacionales que así lo previene: propiedad de la nación.

Aunque el párrafo 5º fue objeto de reforma en 1945 (DOF 21 junio) el legislador no fue claro, preciso, para pensar en la propiedad pública. Fue culpable la iniciativa presidencial de reforma que sin dar razón alguna en su exposición de motivos hizo semejante declaratoria. No diseñó el constituyente de 1945 el mandato que quiso la jurisprudencia, lo hizo a favor del dueño del suelo. Afirmamos hoy, sin embargo, lo mismo: “Aparte de lo poco sería que fue esa interpretación jurisprudencial apoyada más en preocupaciones políticas que jurídicas, es cierto que las aguas del subsuelo sobre si son potables no pueden servir sólo al interés individual. Si en el mundo –y desde hoy, también en México– el agua potable es finita y de angustiosa escasez, es preferible hacer un cambio claro, preciso, en el párrafo constitucional y en las leyes, para que el aprovechamiento de tal riqueza natural no se atenga a una malhadada interpretación judicial”.¹⁵

IV. EPÍLOGO: LA JURISPRUDENCIA AMPLIÓ LA CONSTITUCIÓN

A) *Constitución y leyes secundarias*

Si, en conocimiento del texto breve de la Constitución norteamericana y el texto larguísimo de la Constitución de la India, salvo los contenidos: organización política del Estado y derechos del hombre que son obligados a toda Constitución, se afirma: no existe ni puede existir un modelo de Constitución, por sus contenidos, estos son en número diversos y de materia sin límite alguno. En su larga vida la Constitución de 1917 y después de más de quinientas reformas que ha tenido, da cuenta de servir de albergue a campos o materias de múltiple contenido, ella misma no previene prohibición alguna al legislador constituyente, ni para agregar, modificar, derogar, abrogar parte alguna suya. Se tiene fe o convicción que todas las constituciones tienen o deben de tener lo que necesita un país o el pueblo de una nación.

¹⁵ NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, 3ª ed., México, FCE, 2007, p. 429.

Todas las constituciones registran principios básicos, mandamientos fundamentales, no son o no debieran ser desarrollos normativos, esto último es papel o función que cumplan las leyes reglamentarias o secundarias. Reglamentarias, seguro a eso deben su nombre, porque desarrollan principios, normas, reglas básicas de la Constitución. Nuestro texto constitucional ha experimentado múltiples leyes reglamentarias. Son necesarias, esenciales, estas leyes, para que se puedan aplicar o cumplir aquellos principios. No todo texto de la Constitución las requiere.

Cierto es que en la historia de los textos de la Constitución algunos no pudieron aplicarse por falta de ley reglamentaria, fue el caso del texto originario del artículo 134, relativo a la realización de obras públicas federales, vía contrato de obra pública, no la tuvo sino después de varias décadas. Pero intervino la jurisprudencia de la Suprema Corte que autorizó su aplicación sin la ley. En la práctica, en la Administración Pública Federal y en la del Distrito Federal, se realizaron, se celebraron contratos de obra pública, sin la presencia de la ley reglamentaria del 134.

Al margen en que se hayan aplicado textos de la Constitución con o sin ley reglamentaria, y que aún hoy se aplicaron sin ley como sucedió con la reforma en telecomunicaciones en que el Instituto Nacional de Telecomunicaciones, con base en que ella podía dictar resoluciones impuso requisitos y obligaciones a los concesionarios de televisión: los principios constitucionales se formulan en redacción breve, sucinta y resulta necesario su desarrollo por la ley secundaria.

Sin dudar un ápice que la ley reglamentaria es necesaria y que es tarea del legislador ordinario expedirla, y sobretodo estar convencido del papel que lleva a cabo, la realidad legislativa enseña que en ocasiones frecuentes el legislador se excede y va más allá de lo que el principio que se reglamenta autoriza. Revelan esta situación los cientos de juicios de amparo que se promueven contra de leyes del Congreso de la Unión.

Voluntaria o involuntariamente, el Congreso, al expedir sus leyes reglamentarias –en casi totalidad iniciativa del Ejecutivo Federal– con ellas puede ampliar la Constitución. Difícil tarea es la del legislador saber interpretar el verdadero sentido y alcance de cada principio de la constitución y estrechar con sus leyes los límites justos de sus textos, de sus palabras, de sus conceptos y desarrollos.

Fuente de numerosos juicios de amparo ha sido siempre, por ejemplo, la “reforma fiscal” que se acostumbra realizar en cada sexenio de gobierno

federal y cuyas leyes de impuestos no cumplen en rigor –se exceden– con el principio que previene la fracción IV del artículo 31 de la Constitución que obliga a que todas las contribuciones sobre todo los impuestos, sean proporcionales y equitativos.

Justa advertencia hace Bryce al apuntar: “La sagacidad de los juristas ha descubierto el método de la interpretación y la habilidad de los políticos ha inventado una variedad de medios que permiten extender por la legislación, o modificar por el uso, las disposiciones de una Constitución en apariencia inmutable e inflexible”.¹⁶ No pueden ser parte integrante de la Constitución las leyes que aumentan o extienden sus disposiciones, como tampoco pueden serlo las jurisprudencias de la Suprema Corte que a guisa de interpretación hace lo mismo que el legislador ordinario: extender el contenido o disposiciones de la Constitución.

Siempre la Constitución es objeto de interpretación por el juez o por el legislador, pero la interpretación que se dice, se hace, es gravísima si la Constitución nada dice. Juez y legislador se convierten en fabricantes de normas de la Constitución. Esta “labor constituyente” la realizan los políticos de partido, en México, son escasos los políticos que trabajan sólo para la nación. Contribuye mucho el Ejecutivo Federal, en esta labor constituyente con sus iniciativas de reforma constitucional y de leyes secundarias, y con numerosos reglamentos que expide él y su administración. Muchos son ejemplo las leyes secundarias de la reforma energética.

V. EPILOGO: LAS LEYES REGLAMENTARIAS O LEYES SECUNDARIAS REALIZAN A VECES TRABAJO DE PODER CONSTITUYENTE

A) *Artículos transitorios de la Constitución*

Días de alumno –hace más de medio siglo– de la Facultad de Derecho de la UNAM, aprendimos de grandes maestros de la época lo que era la constitución y las leyes. Supimos de sus textos, obligadamente, claro. Entonces en su publicación por el gobierno federal –Diario Oficial o en libros especiales– o por casas editoras, conocimos cuál era su texto. Eduardo García Maynes en su cátedra de Introducción al Estudio del Derecho, sabio

¹⁶ BRYCE, James, *op. cit.*, p. 201.

jurista y filósofo, se refirió a los artículos transitorios de la Constitución y de las leyes y sin mayor explicación nos dijo son dos: uno primero fija la fecha de vigencia del ordenamiento y otro segundo y último, señala qué leyes se derogan o abrogan y nada más, no hacía falta más.

Más tarde, como profesor de la Facultad de Derecho, titular de Derecho administrativo y como magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, y por largos 20 años como director de Seminario de Derecho Administrativo de la misma Facultad, corroboré mil veces lo dicho por el maestro. Nunca pensé que hubieran sido objeto de análisis mayores tales artículos.

Al expedirse la Constitución, el presidente don Venustiano Carranza hizo su publicación (edición oficial, imprenta de la Secretaria de Gobernación, 1917). Cuenta con 16 artículos transitorios. Si, el primero, para fijar el 1º de mayo para la vigencia de la Constitución, varios con reglas sobre la elección del presidente, de diputados y senadores; acerca de la forma de nombrar a magistrados y jueces, ordena la publicación de ciertas leyes, ordena que la Suprema Corte resuelva los amparos pendientes, ordena juzgar a los rebeldes contra el gobierno, otorga facultad legislativa al Ejecutivo Federal para expedir la ley de responsabilidad civil e impone al Congreso la obligación de expedir leyes orgánicas de la Constitución. Rompe la Constitución con la idea de sólo dos artículos.

Durante los cuatro primeros años de vigencia de la Constitución, antes que se produjera la primera reforma constitucional en 1921 (DOF 8 de julio), seguro que esos 16 artículos transitorios se tuvieron como parte de la Constitución, no así en rigor de su texto formal. Después en todos los períodos presidenciales federales se hicieron reformas a la Constitución, con la tendencia en los últimos hasta 2014 de competir en más que ninguno. Exceso de reformas, con muchos artículos afectados cada vez, con las cuales parece ser fórmulas de solución a los problemas que padece la nación. Pero no es cierto.

Todos los decretos de reforma constitucional tienen más o menos artículos transitorios, “todos” parte de la Constitución, no de su texto formal. Dos decretos comentamos ahora: el de reforma a las telecomunicaciones y el de energética, los dos recientes, por lo que toca nada más a sus capítulos de artículos transitorios.

Nuestra Constitución no fija límite alguno al poder constituyente reformador, ni le prescribe formato a seguir. No viola, no desacata la constitución si junto al texto formal de ésta se agregan extensos textos de artículos transito-

rios y cada vez en sus últimas acciones reformadoras en número abusivo y arbitrario. Esta realidad de simples transitorios, son sin embargo parte de la Constitución. Son dos caras en cada reforma constitucional: la del texto formal que se adopta, que se incorpora al texto total y la del texto informal de los transitorios que no se incorpora como la primera. Además el texto de la primera es “definitiva” y el de la segunda es o debiera ser por su naturaleza transitoria pero no lo es.

Si, los transitorios se vuelven extensión de la Constitución. Se leen ahora que continúan lo expresado en la primera cara sin presumir si fue parte olvidada o no deseada como principal; que modifican o condicionan la aplicación de principios de las primera; o que de plano prevén situaciones nuevas. Si ahora se releen, se interpretan, se desprende que sin tal propósito los transitorios en las dos reformas citadas fungen, sirven, actúan como verdaderas disposiciones reglamentarias del texto de la primera cara.

Ocurre ahora saber o resolver si las leyes secundarias o reglamentarias de la constitución lo van a ser de la primera –como siempre ha sido– o de la segunda, o de ambas en forma indistinta. Nuestra opinión es que solo pueden ser de la Constitución formal, no de la Constitución informal.

Es posible que el Congreso de la Unión autor de la ley secundaria –y el presidente– no anuncie de qué parte es, pero si por su contenido lo hace de la segunda cara también, es “inconstitucional”. No se pueden aceptar “dos constituciones” en cada reforma constitucional.

¿Qué sucede en la reforma energética, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 20 de diciembre de 2013? Se reforman en forma extensa los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución. Frente a los tres, formales, la reforma cuenta con 21 artículos extensos transitorios cuyos textos rebasan en muchísimo contenido “constitucional” a dos de los tres. Con los transitorios se tiene en el fondo una Carta Fundamental Energética. Hoy, el Congreso ha cumplido con su obligación de expedir las leyes reglamentarias, cuya iniciativa fue enviada por el Ejecutivo Federal, para serlo de los tres: 25, 27 y 28, no de los 21 transitorios. A los legisladores federales no les importo el camino a seguir pero los afectados por las leyes secundarias podrán impugnarlas en la Suprema Corte de Justicia.

Es evidente que con los 21 artículos transitorios se extiende la Constitución, en su texto formal.

¿Qué pasa con la reforma de telecomunicaciones publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de junio de 2013? Se reforman en forma ex-

tensa los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución. Frente a los 8 formales la reforma cuenta con 18 artículos transitorios, cuya redacción rebasa en mucho contenido “constitucional” a la de los 8. Ahora con leyes secundarias, la tan trascendental reforma ubicada en dos caras o “cartas” constitucionales, el Congreso –ante las iniciativas del Ejecutivo Federal– no supo escoger la “carta” a reglamentar, e hizo de las dos caras.

Pero los transitorios 18, sin duda extienden la Constitución.

Epilogo total: son tres fenómenos hechos caminos jurídicos los que extienden el contenido de la Constitución: jurisprudencia, leyes secundarias y artículos transitorios de los decretos de reforma constitucional, que son enmiendas, son suplementos.