

¿QUÉ COSA ES EL PODER CONSTITUCIONAL REFORMADOR?

Javier PATIÑO CAMARENA

SUMARIO: I. Razón de ser de la existencia de un poder constitucional reformador, de su denominación y de sus semejanzas y diferencias con el poder constituyente y los poderes constituidos. II. El poder constitucional reformador en los Estados unitarios y en los Estados federales. III. La discusión en torno a los límites del poder constituyente y del poder constitucional reformador. IV. El poder constitucional reformador en la historia constitucional de México. V. El poder constitucional reformador de la Constitución de 1917. Diversas interrogantes.

I. RAZÓN DE SER DE LA EXISTENCIA DE UN PODER CONSTITUCIONAL REFORMADOR, DE SU DENOMINACIÓN Y DE SUS SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS CON EL PODER CONSTITUYENTE Y LOS PODERES CONSTITUIDOS

Para la corriente constitucionalista, el derecho debe ser entendido como una fuerza normativa activa al servicio de la vida, y por lo mismo debe regular la conducta del hombre en sociedad de tal manera que la persona encuentre formas de realización individual, política y social. De aquí que en los textos más emblemáticos de los derechos humanos (garantías individuales, políticas y sociales) se reconozca que toda asociación política tiene por objeto proteger y preservar los derechos fundamentales de la persona.

Pero precisamente porque existe una estrecha vinculación entre la realidad social y el derecho, se requiere que este último cuente con los mecanismos necesarios para que de manera institucional se recojan los cambios que la realidad social impone como necesarios y sin que para ello

se haga necesaria la ruptura del orden constitucional. Es por ello que los ordenamientos jurídicos positivos configuran mecanismos para reformar tanto las leyes ordinarias como la Constitución.

Por lo que hace a las leyes ordinarias, cabe señalar que si bien se parte de la consideración de que las leyes deben ser estables para facilitar su conocimiento, cumplimiento y respeto, también requieren contar con mecanismos que les permitan recoger los cambios que se estimen necesarios. De aquí que en prácticamente todos los países se deposite la función legislativa en un Poder Legislativo que se concretiza a través de la actuación de legislaturas que pueden reformar, modificar y derogar las leyes ordinarias en las mismas condiciones que se exigen para su elaboración.

En cambio, por lo que hace a la Constitución, en las democracias representativas, se parte de la consideración de que le corresponde al poder constituyente y sólo a él delinear, decir la idea de derecho de conformidad a la cual se debe constituir política y jurídicamente a una nación, en tanto que a los poderes constituidos les corresponde gobernar con apego a la Constitución elaborada por el poder constituyente y sin que en ningún caso y por ningún motivo se admita que los poderes constituidos puedan alterar o cambiar los términos de la Constitución en lo general o los términos de su responsabilidad institucional en lo particular; de aquí que se considere que los poderes constituidos sólo son legales cuando ajustan su actuación a los principios y procedimientos establecidos por la Constitución.

Sin embargo, resulta claro que no se puede pretender que los términos que configuran la idea de derecho adoptada por el poder constituyente, y los cuales se precisan en la Constitución, se proyecten inmóviles a través del tiempo, porque una Constitución estática que no se adapte a las circunstancias está por lo mismo condenada a desaparecer.

De aquí que toda Constitución, en tanto norma fundante de un ordenamiento jurídico, debe prever los mecanismos para su reforma o modificación, ya que de lo contrario para introducirle los cambios que se estimen convenientes se hará necesario sustituirla por otra que responda a las expectativas del momento.

En consecuencia, toda Constitución debe contar con mecanismos que permitan recoger los cambios que reclama la realidad a efecto de armonizar en forma continua las formas políticas y jurídicas contenidas en

la Constitución con las formas reales de vida, todo lo cual hace necesario que se configure un poder constitucional reformador, perfectamente diferenciado del poder constituyente originario y de los poderes constituidos.

José María Iglesias, a mediados del siglo XIX, se refería a esta materia en los siguientes términos:

Si bien debe procurarse con todo empeño que la ley fundamental no esté expuesta al continuo vaivén de cambios dañosos, también conviene no dejarla en la imposibilidad de mejorarse y de amoldarse a las nuevas necesidades y exigencias de los tiempos, de los hombres y de las cosas. Defectuosa por precisión como toda obra humana, susceptible por lo mismo de mejoramiento, destinada a servir de salvaguarda a un pueblo entero, enseña, en fin, de civilización y de progreso, sería absurdo que estuviera herméticamente cerrada a toda innovación, porque acabaría entonces por convertirse en una antigualla de poco precio, inservible ya para una época muy distinta de la en que se había formado. En una Constitución deben irse introduciendo, aunque siempre bajo reglas determinadas y con profunda circunspección, las modificaciones y reformas que señalen como necesarias, ya el estudio más detenido de las cuestiones políticas y sociales; ya la experiencia, que es la primera y más sabia maestra de los hombres; ya las costumbres, el carácter y las circunstancias peculiares de los pueblos, cuya diversidad exige que sus leyes constitucionales, en vez de ser el fruto de simples tareas científicas o especulativas, sean el resultado de la feliz combinación de la ciencia con datos prácticos y seguros.

Dos son, pues, los caracteres distintivos de una buena Constitución: el primero, la estabilidad; el segundo, la reforma. A primera vista parecen contradictorias, porque lo sujeto a modificaciones no permanece en una situación inalterable, y puede cambiar enteramente de aspecto. Son, sin embargo, conciliables ambos extremos y en la conciliación consiste cabalmente la habilidad de los legisladores. La estabilidad conviene al conjunto de la obra, de manera que debe adoptarse como regla fija la de no variar nunca de un golpe la Constitución del país. La reforma por el contrario debe ser parcial, lenta, meditada. Así se logrará que la Constitución sea siempre acomodada a las exigencias públicas, sin que jamás llegue a dejar de existir (artículo publicado en el periódico *Siglo Diez y Nueve* el 22 de octubre de 1856).

En el mismo sentido, Hamilton consideraba que “a las normas constitucionales hay que protegerlas de esa facilidad extrema que las hace

demasiado variables, y de esa exagerada dificultad que perpetúa sus defectos”.

Al poder al que se le confiere la facultad de reformar la Constitución unos lo denominan poder constituyente permanente, otros poder revisor, sin embargo estas denominaciones no resultan satisfactorias ni afortunadas, toda vez que la denominación poder constituyente permanente parece conferirle un peso, rango y jerarquía mayor a la del poder constituyente propiamente dicho, que es un poder originario y el cual por su naturaleza tiene una existencia transitoria y fugaz; pero además se puede decir que la denominación poder constituyente permanente resulta inexacta, ya que dicho poder no tiene una existencia permanente, en todo caso su existencia es intermitente, puesto que su existencia se actualiza y concretiza cada vez que se pone en movimiento el mecanismo para reformar la Constitución. Por lo que hace a la denominación de “poder revisor”, tampoco resulta satisfactoria pues dicho término traduce la idea de un poder corrector de las decisiones adoptadas por el poder constituyente originario, lo que tampoco resulta exacto ya que su actuación no tiene por objeto revisar en sentido estricto la actuación de dicho poder, sino que su propósito es el de introducirle a la Constitución los cambios que la realidad social exija como necesarios; pero además el término “poder revisor” resulta por demás desafortunado cuando se trata de adiciones, pues éstas, por su propia naturaleza, en ningún caso pueden ser consideradas como revisiones. Es por ello que en mi concepto resulta más propio denominarlo “poder constitucional reformador”, ya que de esta forma se explicita tanto su origen, que es la Constitución, como su función primordial, que consiste en reformar la Constitución con objeto de recoger los cambios que se estiman como necesarios y de esta forma armonizar en forma continua los principios políticos y jurídicos contenidos en la Constitución con las formas reales de vida.

Los mecanismos de reforma a la Constitución son tan importantes que James Bryce, atendiendo a los mismos, clasifica a las Constituciones en rígidas y flexibles. De manera resumida se puede decir que para este autor merece que sean consideradas como Constituciones rígidas aquellas que establecen un mecanismo para su reforma más complicado que el que se exige para reformar las leyes ordinarias; su principal ventaja es su estabilidad, ya que al requerirse un mecanismo más complejo para reformarlas que el que se exige para reformar las leyes ordinarias da como

resultado que se desaliente la presentación de reformas irrelevantes, pero tienen como principal desventaja su inelasticidad, lo que deriva del complejo mecanismo que se requiere para su reforma, dando como resultado que cuando se hace necesario reformarlas ello no se pueda llevar a cabo con la celeridad requerida, y esto puede ocasionar una quiebra o ruptura del orden constitucional. En cambio, las Constituciones flexibles merecen esta denominación porque instituyen para su reforma un procedimiento similar que el que se requiere para reformar las leyes ordinarias, lo que da como resultado el que su principal ventaja radique en su naturaleza elástica, que les permite recoger sin dificultad los cambios que la realidad impone como necesarios, en cambio su principal desventaja radica en su inestabilidad, pues la ausencia de dificultades para su reforma puede alentar el que sean objeto de reformas intrascendentes. Dicho esto resulta claro que la naturaleza rígida o flexible de una Constitución depende del procedimiento ideado para su reforma y de ninguna manera de la frecuencia con que sean reformadas.

Hechas estas acotaciones y con el propósito de precisar las semejanzas y diferencias que tienen el poder constituyente y el poder constitucional reformador, se debe tener presente que el poder constituyente es un poder de decisión, no de ejecución; es anterior y superior al Estado; es el pueblo actuando, en tanto que los poderes constituidos son poderes de ejecución, son los órganos de expresión necesaria y continúa del Estado y tienen como función gobernar conforme a los principios y procedimientos establecidos en la Constitución.

En este orden de ideas se puede decir que el poder constitucional reformador guarda una situación intermedia entre el poder constituyente y los poderes constituidos, ya que se asemeja al primero por cuanto la actividad de uno y otro, se traduce en la elaboración de normas constitucionales, pero se diferencian por cuanto el origen del poder constituyente es el pueblo mismo, toda vez que es el representante directo e inmediato del pueblo, es el pueblo actuando, en tanto que el origen del poder constitucional reformador es la Constitución elaborada por el poder constituyente.

De igual forma se puede decir que el poder constitucional reformador se asemeja a los poderes constituidos en que uno y otros tienen su origen en la Constitución elaborada por el poder constituyente, es decir, no son poderes originarios sino secundarios, pero se diferencian en atención a

su función, ya que en el caso de los poderes constituidos su función es la de gobernar con apego a la Constitución, en el caso del poder constitucional reformador su función es la de introducirle a la Constitución las reformas que se estimen necesarias.

II. EL PODER CONSTITUCIONAL REFORMADOR EN LOS ESTADOS UNITARIOS Y EN LOS ESTADOS FEDERALES

A efecto de poder entender la naturaleza de los mecanismos que se han ideado para reformar la Constitución, cabe recordar que la diferenciación entre el poder constituyente y los poderes constituidos es un rasgo esencial de todo Estado de derecho, y que la función propia del poder constituyente es la de decir, la de delinear, la idea de derecho de conformidad a la cual quiere vivir una comunidad, en tanto que la función que les es propia a los poderes constituidos es la de gobernar con apego a los principios contenidos en la Constitución, siendo un rasgo esencial del Estado de derecho el que ninguno de los poderes constituidos puede reformar la Constitución que los crea y regula, ya que los representantes no pueden alterar los términos de su representación.

Estas consideraciones han estado presentes en la configuración de los dos modelos esenciales que se han delineado para la configuración del poder constitucional reformador; el modelo francés, al que también se le conoce como modelo centralista o unitario, y el modelo americano, al que también se le conoce como modelo federalista.

Por lo que hace al modelo francés, que es el que por lo general adoptan los Estados unitarios o centrales, resulta pertinente tener presente que en este tipo de Estados sólo existe un centro de impuso político, sólo existe un Poder Legislativo, por lo que en caso de que se faculte a la legislatura en funciones para reformar la Constitución, se estarán sentando las bases para que el Poder Legislativo actúe, en los hechos, como un poder constituyente permanente, lo que se riñe con el carácter propio del Poder Legislativo que es un poder constituido y que por lo mismo no puede reformar la Constitución. Adicionalmente, se puede decir que en caso de que se faculte a un poder constituido para reformar la Constitución, ello contraría al principio esencial de seguridad jurídica, que es propio y connatural al Estado de derecho, en el que los poderes constituidos se tienen que ajustar en todo y por todo a lo establecido por la

Constitución, a la que no pueden reformar sino que tienen que observar, acatar y respetar, razón por la cual es un principio fundamental de todo Estado de derecho el que a ninguna ley se le pueda dar efectos retroactivos en perjuicio de persona alguna; ahora bien, si los poderes constituidos pudieran reformar la Constitución se atentaría en contra del principio de seguridad jurídica, ya que lo propio de las leyes constitucionales radica en que son las únicas que se pueden aplicar en forma retroactiva. De aquí que en los Estados unitarios o centrales el poder constitucional reformador se estructure, por lo general, a través de la actividad concertada de dos o más legislaturas que se suceden en el tiempo, disponiéndose que todo proyecto de reformas que se presente ante una legislatura debe ser resuelto por la siguiente, lo que implica que entre una y otra tiene que verificarse una consulta electoral en la que, necesariamente, los términos de la reforma constitucional deben formar parte esencial de las campañas electorales, lo que dará como resultado que los ciudadanos al elegir a sus representantes tomen en consideración las posturas que hayan asumido los candidatos en relación a la reforma constitucional en cuestión. Este sistema fue adoptado, entre otras, por la Constitución francesa de 1791, por la Constitución de Cádiz de 1812 y por la Constitución Federal Mexicana de 1824.

Por lo que hace al modelo americano, que es el modelo que por lo general adoptan los Estados federales, cabe señalar, en primer término, que la Constitución federal es la ley en la que se precisan los términos del pacto federal, que es una forma de organización política que se distingue del Estado unitario y de la confederación de Estados. Los contornos esenciales de este modelo se delinearon durante la Convención de Filadelfia que elaboró el proyecto de Constitución que entró en vigor en 1789 y que aún se encuentra vigente. En la referida Convención, cuando se abordó el tema relativo a las reformas a la Constitución, un grupo de convencionistas propuso que dicha función debería corresponderle al Poder Legislativo federal, pero de inmediato esta propuesta fue criticada por otros convencionistas que consideraron que en caso de que se facultara a los poderes federales para reformar la Constitución, éstos podrían servirse de esta facultad para ampliar su órbita de facultades en detrimento de los estados y de esta forma alterar en su provecho el pacto federal delineado en la Constitución, lo que daría como resultado la desnaturalización del sistema federal al evolucionar éste hacia la consoli-

dación de un Estado central o unitario; en contrapartida otros convencionalistas propusieron que dicha función debía ser ejercida por los poderes legislativos locales, pero esta proposición también fue criticada por considerar que las legislaturas de los estados podrían ejercer esta facultad de manera tal que se alterare en su provecho el reparto de competencias establecido por la Constitución y que ello de como resultado el que el pacto federal se desnaturalice y se evolucione hacia una confederación de Estados.

Las consideraciones anteriores, aunadas a la consideración de que es propio y característico de un Estado de derecho el que ninguno de los poderes constituidos pueda alterar los términos establecidos en la Constitución federal, que es la ley suprema que delinea los contornos del pacto federal, evidenciaron que la naturaleza del Estado federal exige que en materia de reformas a la Constitución el poder constitucional reformador no se le puede conferir a ninguno de los poderes constituidos, sino que esta responsabilidad se le debe conferir a un poder distinto que, por lo general, en los Estados federales se integra a través de la actividad concertada del Poder Legislativo federal y de los poderes legislativos de los estados, poder que al integrarse y funcionar de esta manera configura un poder diferente a los poderes constituidos.

III. LA DISCUSIÓN EN TORNO A LOS LÍMITES DEL PODER CONSTITUYENTE Y DEL PODER CONSTITUCIONAL REFORMADOR

Por lo que hace al poder que detenta tanto la nación (es decir, el pueblo considerado como entidad jurídica, con conciencia de su singularidad política) como el poder constituyente y el poder constitucional reformador, cabe formular las siguientes consideraciones.

Para el pensamiento constitucionalista la nación soberana es la fuente de todo derecho y, por lo mismo, basta que su voluntad aparezca para que todo el derecho positivo se tenga que inclinar ante ella como se debe inclinar ante la fuente misma de todo derecho, por lo que se puede afirmar que la nación no tiene ningún límite en su actuación, ni de forma ni de fondo.

Por lo que hace al poder constituyente, por ser el representante directo e inmediato del pueblo, por ser el pueblo actuando, suple a la nación en su independencia de toda clase de formas, y por lo mismo el poder

constituyente no tiene límite alguno, ni de forma ni de fondo, en su misión de decir cual es la “idea de derecho” de conformidad con la cual quiere vivir un grupo social.

En consecuencia, el poder constituyente detenta un poder ilimitado toda vez que el pueblo no se encuentra condicionado por limitación alguna de orden positivo, por lo que posee una amplia y discrecional potestad para elegir el régimen político que estime más adecuado y para regular la organización y el funcionamiento del gobierno, así como las relaciones entre éste y los habitantes.

En cambio, en todo Estado de derecho los poderes constituidos son poderes limitados, ya que en tanto órganos de expresión necesaria y continua del Estado no pueden modificar la Constitución, y tienen el deber de actuar, en todo y por todo, con apego a los principios y procedimientos establecidos por la Constitución.

Es por ello que la responsabilidad de reformar la Constitución se le confiere a un poder constitucional reformador, mismo que se puede configurar con apego al modelo francés o al modelo americano, pero cualquiera que sea el caso cabría preguntarse si dicho poder tiene algún límite en su actuación o si por el contrario puede modificar cualquier principio constitucional; en torno a esta cuestión se han ido delineando y configurando tres corrientes.

La primera corriente es del parecer de que el poder constitucional reformador no puede tener límite alguno en su actuación, ya que, al decir de Tena Ramírez, si se acepta la tesis de que dicho poder no puede modificar cualquier disposición constitucional, debe concluirse que para poder modificar la Constitución más allá del límite autorizado se hará necesario salirse de los límites trazados por la propia Constitución, y resulta una aberración que el derecho sancione una forma de violar al derecho. En consecuencia, para esta corriente no existen límites a la reforma constitucional y menos aún si éstos no se hacen constar expresamente.

Para otra corriente, que orbita en torno al pensamiento de Schmitt, el poder constitucional reformador puede ampliar, mejorar o perfeccionar cualquier precepto incluido en la Constitución, incluso las decisiones políticas fundamentales contenidas en la misma, pero no puede suprimir, limitar o restringir ninguna de dicha decisiones, ya que siendo éstas fruto de la actividad del Poder Constituyente solo éste puede reformarlas. Esta

postura plantea el problema de determinar, en primer término, cuáles son las decisiones políticas y jurídicas fundamentales contenidas en cada Constitución en lo particular, así como cuál es la talla y los contornos de cada una de ellas, ya que cualquiera de estas decisiones se conforma con las disposiciones contenidas en una pluralidad de artículos, por lo que la reforma de cualquiera de ellos puede entrañar una modificación sustancial a una decisión política fundamental.

En este orden de ideas se puede decir que en el caso de México las generaciones hacedoras de la Independencia, de la Revolución liberal de Ayutla, de la Reforma y de la Revolución social configuraron las decisiones políticas y jurídicas fundamentales que conforman a nuestro régimen constitucional vigente al que se le puede caracterizar, en una apretada síntesis, de la manera siguiente: república democrática representativa, presidencial, federal, organizada con apego a los principios de soberanía del pueblo, separación de poderes y separación de las iglesias del Estado y en el cual los derechos del hombre o garantías individuales, los derechos ciudadanos o derechos políticos y los derechos sociales o garantías sociales precisan las finalidades humanas, políticas y sociales que se pretenden alcanzar.

Ahora bien, una vez precisadas las decisiones políticas y jurídicas fundamentales contenidas en una Constitución en particular se requerirá determinar si la propuesta de reforma constitucional en cuestión amplía o restringe el alcance de una decisión política y jurídica fundamental, y en función de ello aceptar o rechazar la reforma constitucional, tarea que como se puede apreciar resulta por demás compleja y delicada.

En el presente gana terreno una tercera corriente que parte de la consideración de que si toda Constitución es producto de la voluntad popular, lo que el pueblo ha decidido sólo el pueblo puede modificarlo; con apego a este planteamiento esta corriente, que tiene en Mario de la Cueva a uno de sus más elocuentes exponentes, sostiene que se le debe conferir al poder constitucional reformador (ya sea que se configure con apego al modelo francés o al modelo americano) una naturaleza proyectista y no determinativa y, consecuentemente, al delinear el mecanismo de reforma constitucional se debe disponer que todo proyecto de reforma constitucional que sea aprobado por el poder constitucional reformador para llegar a formar parte de la Constitución requiere, además, ser aprobado, en definitiva, por el pueblo por la vía del referéndum.

Así, la Constitución francesa de 1958 dispone que todo proyecto o propuesta de reforma debe ser votado por las dos asambleas en términos idénticos y será definitiva después de haber sido aprobada mediante referéndum. Sin embargo, la Constitución prevé que un proyecto de reformas no sea sometido a referéndum en caso de que el presidente de la República decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso, es decir, cuando la Asamblea Nacional y el Senado sesionan en forma conjunta en el Palacio de Versalles; en este caso, el proyecto de reforma será aprobado solamente si obtiene una mayoría de tres quintas partes de los votos expresados.

Por último, cabe precisar que las consideraciones que se han formulado en torno a los posibles límites en materia de reforma constitucional se entienden referidos sólo al poder constitucional reformador, toda vez que el poder constituyente en su función de decir cual es la idea de derecho conforme a la cual quiere vivir una comunidad, no tiene ningún límite ni de forma ni de fondo.

IV. EL PODER CONSTITUCIONAL REFORMADOR EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MÉXICO

El siglo XIX en México vino a significarse por ser un periodo de definición constitucional, lo que dio como resultado que se elaboraran siete Constituciones, todas las cuales tuvieron la pretensión de ser la expresión normativa de las ideas prevalecientes en su tiempo, por lo que los grupos gestores de las mismas idearon complicados mecanismos para su reforma, mismos que pudieron obedecer al propósito de afianzar su predominio político, o al propósito de consolidar la vida institucional, o bien a una combinación de estos dos propósitos.

El análisis de nuestra historia constitucional pone de manifiesto que la Constitución de Cádiz de 1812, en los artículos 376-380, adoptó el modelo francés conforme al cual para reformar la Constitución se requería de la actividad concertada de dos legislaturas que se sucedieran en el tiempo, de tal manera que a la legislatura en turno le correspondía estudiar si había lugar a admitirla, en cuyo caso la legislatura subsiguiente debería contar con poderes especiales para resolver sobre la aprobación o el rechazo de la reforma admitida por la legislatura precedente. En consecuencia, la primera legislatura conocía de la propuesta pero no

resolvía, en tanto que la segunda resolvía pero no proponía; adicionalmente se exigía que una y otra legislatura adoptaran sus respectivas determinaciones por una votación calificada de dos terceras partes de los votos, sin precisar si se trataba del total de sus integrantes o tan solo de los miembros presentes, lo que puede dar lugar a resultados muy diferentes, como se verá más adelante.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana reconoció de manera implícita la posibilidad de reformar la Constitución, ya que en el artículo 237 se precisó “que no podría proponerse alteración, adición ni supresión de ninguno de los artículos en que consiste esencialmente la forma de gobierno que prescribe”, lo que permite concluir que en otras materias sí podía ser reformada, sin embargo en dicha Constitución no figura disposición alguna en la que se configure a un poder constitucional reformador ni precisión alguna respecto al procedimiento que debía observarse para su reforma.

La Constitución de 1824 configuró en los artículos 166-171 el sistema unitario o francés, pero con la modalidad de que no se podrían hacer reformas antes de 1830, y que las que se propusieran con posterioridad tendrían que ser resueltas a través de la actividad concertada de dos legislaturas que se sucedieran en el tiempo, correspondiéndole a la legislatura en turno hacer la calificación para la admisión a análisis de la reforma propuesta, en tanto que a la legislatura subsiguiente, a la que se le invertiría de poderes especiales al efecto, le correspondería resolver lo que estimara conducente. Así, con objeto de evitar que la Constitución pudiera ser reformada por un poder constituido, ya que ello se riñe con la esencia misma del Estado de derecho, se estructuró al poder constitucional reformador a través de la actividad concertada de dos legislaturas que se debían suceder en el tiempo, disponiéndose que a la legislatura en turno le correspondía admitir la propuesta de reforma pero no resolver, en tanto que la legislatura siguiente, a la que se investía de poderes resolutivos, no tenía ninguna participación en la presentación de los términos de la reforma; como se puede apreciar el procedimiento delineado por la Constitución de 1824 para su reforma era lento y complejo, debiéndose tener presente además que en el artículo 171 se disponía que jamás se podrían reformar los artículos de la Constitución y del Acta Constitutiva que se refirieran a la libertad e independencia de

la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la federación y de los estados.

Los primeros años de vida independiente se caracterizaron por una marcada inestabilidad debido a que los problemas sociales y económicos a que se enfrentó la naciente República se vieron agudizados por la lucha de los grupos políticos y por el poderío creciente del Ejército y de la Iglesia, lo que dio como resultado el que la Constitución de 1824, poco tiempo después de haber sido promulgada, fuera sustituida por la Constitución centralista de 1836, la que a su vez fue sustituida por la de 1843 para con posterioridad, a través del Acta Constitutiva y de Reformas publicadas el 22 de mayo de 1847, restablecer la vigencia de la Constitución Federal de 1824.

Años más tarde, la Revolución liberal de Ayutla iniciada en 1854 puso fin a los gobiernos personalistas del general Santa Anna. Al triunfo de la Revolución y en cumplimiento a lo dispuesto en el Plan de Ayutla, el presidente provisional Juan Álvarez convocó a un nuevo Congreso Constituyente, el cual al ocuparse de esta materia analizó la propuesta que en materia de reformas presentó la Comisión de Constitución encabezada por Melchor Ocampo, propuesta que se apegaba al modelo francés en los siguientes términos: *a)* con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, el Congreso acordaría qué artículos serían objeto de estudio para su reforma; *b)* el acuerdo se publicaría en los periódicos tres meses antes de la elección de la siguiente legislatura; *c)* en ese momento, los electores se deberían manifestar sobre la reforma propuesta y en caso de estar conformes lo deberían hacer constar en los respectivos poderes que dieran a los diputados; *d)* hecho lo anterior le correspondería a la nueva legislatura aprobar o rechazar los términos de las reformas; *e)* en caso de que se aprobaran los términos de la reforma ésta se sometería al voto definitivo del pueblo en la elección inmediata; *f)* finalmente, si la mayoría absoluta de los electores votare en favor de las reformas el Ejecutivo sancionaría la reforma como parte de la Constitución. En relación a este último punto se debe tener presente que el Congreso Constituyente había aprobado un sistema de elecciones indirectas en primer grado.

Como se puede apreciar el mecanismo de reformas era similar al de 1824 si bien más complejo, destacando como novedad la exigencia de que se publicara el texto de la reforma propuesta en los periódicos de toda

la República con objeto de que todos aquellos que tuvieran algo que decir contribuyeran con sus luces al esclarecimiento de las materias objeto de la reforma, así como la exigencia de que el texto de la reforma se sometiera a la aprobación definitiva de los electores en la elección inmediata.

En este estado de cosas, en la sesión celebrada el 18 de noviembre de 1856, los diputados Villalobos, Moreno y Zarco impugnaron la propuesta por considerar que daba lugar a un procedimiento sumamente prolongado y por cuanto consideraban que contrariaba al sistema de elecciones indirectas en primer grado que el Congreso Constituyente había adoptado. Por su parte, Guillermo Prieto, en la sesión celebrada el 26 del mismo mes, criticó el procedimiento propuesto para la reforma constitucional por considerar que el mismo tenía por objeto conocer la voluntad del pueblo pero de manera acartonada, ya que a las preguntas formuladas sólo se podría responder sí o no; "...cuando la opinión pública quiera una reforma con ciertas modificaciones, no encontrará la fórmula para expresar su pensamiento, porque tiene un candado en la boca que sólo le deja decir sí o no"; Prieto también convenía con Zarco en que el mecanismo de reformas propuesto resultaba inconsistente con el sistema de elección indirecta que la propia Comisión, encabezada por Ocampo, había adoptado, pues resultaba contradictorio haberse opuesto a la adopción del sistema de elecciones directas de los miembros del Congreso y en cambio proponer en materia de reformas a la Constitución un mecanismo de democracia pura. En el mismo orden de ideas José María Iglesias también formuló críticas por demás consistentes al procedimiento de reformas propuesto, mismas que fueron publicadas en el periódico *Siglo Diez y Nueve* los días 22 de octubre y 4 y 10 de noviembre de 1856.

Melchor Ocampo, al defender el mecanismo de reformas propuesto, puso especial énfasis en señalar que se debería confiar en el "grueso buen sentido del pueblo", en tanto que José María Mata se concentró en señalar que a través de la exigencia de que las propuestas de reforma fueran discutidas en la prensa, se abría la posibilidad de que todos aquellos que tuvieran algo que decir contribuyeran con sus luces al esclarecimiento de las materias objeto de la reforma, lo que a su vez facilitaría que el pueblo se formulara un criterio al respecto. Sin embargo, estas razones resultaron poco convincentes para los constituyentes, los cuales

encontraron más consistentes y elocuentes las críticas formuladas por Zarco y Prieto, con lo cual se fue generando consenso en el sentido de modificar el procedimiento propuesto en materia de reformas constitucionales.

Esta convicción se vio fortalecida debido a que durante las deliberaciones se hizo cada vez más evidente el que los contornos del pacto federal sólo se pueden preservar si en los procesos de reforma constitucional intervienen tanto los poderes federales como los poderes locales, pues de lo contrario se corre el riesgo de que el sistema federal evolucione hacia un Estado central o hacia una confederación de Estados. Esta consideración resultó definitiva y dio como resultado que por 67 votos contra 14 se adoptara el modelo americano, que es el que mejor se ajusta a la naturaleza de un Estado federal, ya que de conformidad al mismo las reformas a la Constitución deben ser sustanciadas a través de la actividad concertada del Poder Legislativo federal o Congreso de la Unión (el cual en 1857 se estructuró en forma unicameral) y de la mayoría de las legislaturas de los estados, poderes que al actuar de manera coordinada y concertada para efectos de la reforma constitucional integran un poder distinto a los poderes constituidos.

La Constitución de 1857, promulgada el 5 de febrero, vio interrumpida su vigencia por el golpe de Estado de Comonfort del 19 de diciembre de ese año y con posterioridad por los efectos de las guerras de Reforma, la Intervención y el Imperio.

Entre las reformas que experimentó la Constitución de 1857 tuvieron especial relevancia las reformas del 25 de septiembre de 1873 a través de las cuales se incorporaron a la Constitución las leyes de Reforma promulgadas por Juárez en 1859, y la reforma del 13 de noviembre de 1874 a través de la cual se organizó al Poder Legislativo federal en forma bicameral, lo que dio como resultado el restablecimiento del Senado de la República.¹

En relación a la reforma de 1874 cabe hacer notar que en la convocatoria que se hizo a elecciones para integrar el Congreso se invitó a la ciudadanía para que determinara que el Congreso de la Unión que se

¹ La Constitución de 1857 fue modificada a través de los decretos de reforma correspondientes a 1862, 1863, 1869, 1873, 1874, 1878, 1882, 1883, 1884, 1886, 1887, 1892, 1896, 1900, 1901, 1902, 1904, 1908 y 1911, los cuales dieron como resultado que se modificaran 71 artículos.

integrara como resultado de las elecciones, sin ceñirse a las normas señaladas por la Constitución, pudiera reformar ésta y estructurar el Poder Legislativo federal en forma bicameral.

La prensa de la época censuró el procedimiento anunciado para reformar la Constitución, resultando pertinente señalar que nunca se supo el resultado de esta especie de referéndum propuesto, en tanto que una vez que se instaló una nueva legislatura con apego al resultado de las elecciones, el presidente de la República presentó una iniciativa de reformas constitucionales tendentes a restablecer el Senado de la República con apoyo en los puntos que habían figurado en la convocatoria, pero precisándose que para proceder a la reforma correspondiente se debería de actuar con apego al mecanismo de reforma constitucional previsto en el artículo 127 constitucional.

Durante la dictadura porfirista la Constitución fue objeto de varias reformas, siendo las de mayor relevancia las relacionadas con la reelección del presidente de la República y las cuales tuvieron lugar en 1887 y 1890, mismas que hicieron posible que Díaz se mantuviera en el poder por más de treinta años.

En virtud de ello, el movimiento político de Madero partió de la consideración de que la prolongada dictadura del general Díaz exigía la renovación de los hombres como punto de partida para la transformación de la sociedad, razón por la cual a su triunfo promovió dos reformas constitucionales: a través de la primera, publicada el 28 de noviembre de 1911, se prohibió la reelección del presidente y vicepresidente de la República y a través de la segunda, publicada el 26 de abril de 1912, se adoptó el sistema de elecciones directas para todos los cargos de elección popular.

Con posterioridad al golpe de Estado militar de Victoriano Huerta y en pleno periodo revolucionario, Venustiano Carranza, primer jefe del Ejército Constitucionalista, promovió diversas reformas constitucionales dentro de las cuales cabe destacar la del 25 de diciembre de 1914, a través del cual se reformó el entonces artículo 109 de la Constitución a efecto de plasmar la idea del municipio libre sin autoridades intermedias, y para cuyo efecto se eliminaron las jefaturas políticas; también revistió particular importancia la reforma del 29 de diciembre de 1914, a través del cual se adicionó la institución del divorcio a las Leyes de Reforma.

Años más tarde, con apego a las modificaciones que se le hicieron al Plan de Guadalupe en 1916, Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente que debería reunirse y quedar instalado en la ciudad de Querétaro el 1o. de diciembre de 1916.

V. EL PODER CONSTITUCIONAL REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917. DIVERSAS INTERROGANTES

El Congreso Constituyente de 1917, al ocuparse del tema relativo al mecanismo a seguir en materia de reformas constitucionales, se limitó a ratificar el sistema de reformas constitucionales delineado en 1857, razón por la cual en el artículo 135 se estructuró al poder constitucional reformador a través de la actividad concertada del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados, toda vez que en dicho artículo se dispone lo siguiente:

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, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

En relación al contenido de este artículo cabe formular los siguientes comentarios:

En primer lugar, cabe hacer notar que la exigencia de que las reformas o adiciones a la Constitución deben ser aprobadas en primer término por el Congreso de la Unión es una exigencia que data de 1857, cuando se estructuró el Poder Legislativo federal en forma unicameral, ya que no fue sino a partir de 1874 que se le organizó en forma bicameral.

También cabe destacar que el artículo en cuestión tan sólo ha experimentado una reforma, misma que data de 1965, en la que se le adicionó el señalamiento de que no sólo el Congreso de la Unión sino también la Comisión Permanente puede hacer el cómputo de los votos de las legislaturas locales y la declaración de haber sido aprobadas las reformas o adiciones, lo que da como resultado que a partir de entonces para

hacer la declaratoria correspondiente no se tenga que esperar a la iniciación del periodo ordinario de sesiones ni se tenga que convocar a un periodo extraordinario para el efecto.

Por lo que hace a la expresión “la presente Constitución puede ser adicionada o reformada”, cabe señalar que la mayoría de los autores que conforman la doctrina constitucional mexicana consideran que se adiciona la Constitución cuando a través de la actuación del poder constitucional reformador se le agrega algo nuevo que no se encontraba en el texto (como en el caso del artículo 4o. constitucional, ya que todas las disposiciones que lo conforman han sido producto de la actividad del poder constitucional reformador), en tanto que se reforma cuando por la vía del poder constitucional reformador se suprime o modifica un enunciado que altera el significado de un precepto constitucional ya existente.

El requisito de que las reformas o adiciones tengan que ser aprobadas tanto por el Congreso de la Unión como por la mayoría de las legislaturas de los estados obedece al propósito de preservar el pacto federal y garantizar el que se conozca tanto la voluntad nacional como la voluntad de las entidades federativas en torno a las modificaciones propuestas.

Hechos estos comentarios de carácter general y toda vez que en otro apartado del presente estudio (*supra*) ya se abordó el tema relativo a si el poder constitucional tiene algún límite en su actuación o si, por el contrario, puede modificar cualquier disposición constitucional, a continuación procuraré delinear las principales interrogantes que se desprenden de la regulación vigente del mecanismo de reforma constitucional adoptado por nuestra Constitución.

1) ¿Quiénes tienen facultades para presentar iniciativas de reformas a la Constitución?

En torno a esta interrogante cabe señalar, en primer término, que sorprende el que en relación a una materia tan importante y delicada como ésta no figure en el texto constitucional una determinación expresa, como se hace en la Constitución de los Estados Unidos. Hecha esta observación, podemos señalar que ante la ausencia de disposición expresa sobre la materia diversos tratadistas consideran que, a partir de que la Constitución debe ser interpretada como un todo, se debe concluir que esta facultad le corresponde a quienes el artículo 71 constitucional les confiere la facultad para presentar iniciativas de leyes federales, y

consecuentemente sostienen que sólo pueden presentar iniciativas de reformas constitucionales el presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, es decir, el conjunto de representantes populares que en un momento dado y en un estado determinado encaman al Poder Legislativo local. Resulta claro que esta interpretación afecta a quienes dicha enumeración no contempla, y de manera específica a los gobernadores de las entidades federativas.

2) La exigencia constitucional de que toda iniciativa de adiciones o reformas a la Constitución debe ser aprobada por el Congreso de la Unión plantea la interrogante de determinar ¿si en esta materia las cámaras deben sesionar en forma conjunta, toda vez que se hace referencia expresa al Congreso de la Unión, o si las cámaras en esta materia deben sesionar en forma separada, sucesiva y de manera independiente?

Respecto a esta interrogante cabe señalar que no resulta aceptable concluir, como lo hacen algunos autores, que debe ser en forma separada y sucesiva sobre la base de que los casos en que debe sesionar el Congreso en asamblea única están limitativamente previstos en la Constitución, ya que se puede validamente contra-argumentar que precisamente éste es un caso en que la Constitución exige en forma expresa que el Congreso sesione en asamblea única, ya que se dispone que el *Congreso de la Unión* por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes debe acordar las reformas o adiciones, es decir, se hace una referencia expresa al Congreso respecto de una materia excepcional. Ahora bien, el análisis de los 147 decretos de reforma constitucional promulgados hasta el 2000 pone de manifiesto que en todos los casos las cámaras han sesionado en forma separada y sucesiva, pero el que ello haya sido así no es obstáculo para que en caso de que se estime conveniente se clarifique que en el futuro en materia de reformas a la Constitución las cámaras deben sesionar en asamblea única.

3) El requisito de que la reforma o adición propuesta debe ser aprobada por una mayoría calificada de dos terceras partes de los individuos presentes reviste una importancia señalada y debe, por lo mismo, ser estudiado con detenimiento.

Respecto a esta exigencia cabe señalar, en primer término, que José María Iglesias a mediados del siglo XIX argumentaba que este requisito tenía por objeto

...dar a la Constitución solidez, con el objeto de que sea perenne su subsistencia, haciéndose venerable por su mérito y antigüedad, por lo que se necesita proceder con mucho tiento en cuanto a las modificaciones que sufra, no admitiendo sino las que aparezcan indispensables con el transcurso del tiempo. Y así como prestará siempre el flanco a los ataques el hecho de que la minoría quede triunfante, así también cuando lleguen a reunirse las dos terceras partes de los votos, y más todavía cuando éstos aumenten, se tendrá una seguridad, punto menos que completa, de que la reforma iniciada se recomienda por su justicia y su conveniencia.

Es por ello que, siempre que se trata de asuntos de gran interés, se busca asegurar el acierto y para ello se exige una mayoría calificada que casi no deje duda de que representa verdaderamente la voluntad de la nación; dicha mayoría calificada puede ser de dos terceras, tres cuartas o cuatro quintas partes, etcétera, *pero cualquiera que sea el caso se debe tener conciencia de que este quórum de votación tendrá una significación muy diferente si se exige respecto del total de los integrantes del Congreso de la Unión, o de las cámaras que lo componen, o si tan sólo se exige respecto de los miembros presentes en la sesión respectiva de dichos órganos colegiados.*

En nuestro caso, la Constitución vigente no exige que la reforma o adición sea aprobada por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso de la Unión, sino que sólo exige el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes de dicho cuerpo colegiado; ello quiere decir que para satisfacer este requisito se requiere que en forma previa se haya satisfecho el quórum de asistencia, que en el presente es, en cada cámara, de simple mayoría. Toda vez que la Cámara de Diputados se integra con 500 representantes, para que dicho cuerpo colegiado pueda sesionar se requiere que se encuentren presentes por lo menos 251, en cuyo caso el requisito de las dos terceras partes se satisfará con 167 votos a favor (251/3x2); por lo que atañe al Senado de la República, toda vez que dicha cámara se integra con 128 senadores, para que se satisfaga el quórum de asistencia y dicho cuerpo colegiado pueda sesionar, se requiere que se encuentren presentes al menos 65, en cuyo caso el quórum de votación requerido, consistente en las dos terceras partes de los miembros presentes, se satisfará con 43 votos en favor de la reforma (65/3x2).

Consecuentemente, si tan sólo con el voto de 167 de 500 diputados y con el voto de 43 de 128 senadores se puede satisfacer el requisito Constitucional exigido, ello quiere decir que el Congreso de la Unión puede aprobar una reforma constitucional con un número de votos que equivale al 33.5% de sus integrantes, exigencia que se compagina mal con el principio básico de las democracias y con el propósito de garantizar que toda reforma propuesta cuente con un amplio consenso.

En cambio, si el quórum de asistencia se constituye con un número aproximado al total de integrantes de cada cámara, ello implicará que la exigencia de que las propuestas de reformas o adiciones tengan que ser aprobadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes le conferirá un poder extraordinario a las minorías, pues si se toma como unidad 500, ello quiere decir que 167 pueden oponerse y frustrar el querer de 333, situación que se compagina mal con los principios fundamentales de la democracia.

Con base en las consideraciones anteriores se puede concluir que si en relación a una propuesta de reformas constitucionales en lo particular el quórum de asistencia se configura con la simple mayoría de los integrantes del cuerpo colegiado en cuestión, el quórum de votación exigido de dos terceras partes privilegiará a la minoría activa que apoye la reforma o adición, en tanto que en la medida en que el quórum de asistencia sea mayor y sobre todo en los casos en que se integre con el total de los integrantes de las cámaras, o con un número aproximado, el quórum de votación exigido privilegiará a la minoría que se oponga a la reforma o adición en cuestión.

También se puede concluir que el propósito que se persigue a través de la exigencia de una mayoría calificada consistente en que la reforma en cuestión no deje dudas de que la determinación adoptada representa verdaderamente la voluntad de la nación, se puede ver frustrado si el quórum de votación calificado se determina no en función de los integrantes del cuerpo colegido, sino en relación a la forma y términos en que se integre el quórum de asistencia, ya que ello puede dar como resultado que, en ciertos casos, se apruebe una reforma constitucional con un número sensiblemente menor de votos que los que corresponden a la simple mayoría de los integrantes del Congreso de la Unión.

4) Otro importante punto que se debe estudiar en esta materia es el relacionado a la forma y términos en que deben actuar las legislaturas

de los estados cuando se someta a su consideración un proyecto de reforma a la Constitución federal. En este caso se debe determinar si las legislaturas de los estados, al analizar la aceptación o el rechazo de una reforma a la Constitución federal, deben observar al efecto el procedimiento que su Constitución local establece para la reforma de la misma, o si debe actuar con total independencia de dicha exigencia. Al respecto cabe señalar que ni la Constitución federal ni las Constituciones locales contienen disposiciones sobre la forma y términos en que deben actuar las legislaturas locales en relación a las propuestas de reformas a la Constitución federal que les sean sometidas a su consideración, lo que pone de manifiesto la necesidad de que en la Constitución federal se precisen algunas directrices al respecto, las cuales podrán ser complementadas con las disposiciones que cada estado establezca sobre la materia en su respectiva Constitución local.

Con base en estas consideraciones cabría preguntarse: ¿qué sucedería en caso de que una legislatura local apruebe una reforma constitucional federal, sin ajustarse a las exigencias requeridas para ello por la Constitución local?

5) En materia de reformas a la Constitución, se debe tener presente, en todo tiempo, que México es un Estado federal y que ello da como resultado el que cada estado de la República cuente con una Constitución local en la que se deben precisar, entre otras materias, los mecanismos que se deben observar para su reforma, lo que quiere decir que el tema de las reforma constitucional no se agota con el análisis de los mecanismos para la reforma de la Constitución federal, sino que también debe comprender el estudio de los mecanismos previstos para la reforma de cada una de las Constituciones locales. Ahora bien, el análisis de las leyes fundamentales locales permite apreciar tres grupos en la configuración de su respectivo poder constitucional reformador:

- Un primer grupo lo integran aquéllas Constituciones estatales que le confieren esta función en forma plena a la legislatura en turno, lo que contraría los principios básicos de todo Estado de derecho ya que a los poderes constituidos les corresponde gobernar con apego a los principios y procedimientos establecidos en la Constitución, a la cual no pueden en ningún caso reformar.

- Un segundo grupo lo integran aquellas Constituciones estatales que conforman al poder constitucional reformador a través de la actividad concertada de la legislatura local, que debe aprobar la reforma por una mayoría calificada de *dos terceras partes de sus integrantes* (no de sus miembros presentes), y *de la mayoría de los ayuntamientos*, lo que se estima correcto, ya que a través de este mecanismo se configura al poder constitucional reformador de la Constitución local con una naturaleza claramente diferenciada a la de los poderes constituidos, y particularmente a la naturaleza del Poder Legislativo local.
- Un tercer grupo lo integran aquellas Constituciones estatales que exigen para su reforma algún requisito adicional a los que requieren las Constituciones del grupo anterior, como puede ser el requerimiento de que el proyecto de reformas en cuanto tal se publique con objeto de que el cuerpo ciudadano pueda apreciar sus contornos fundamentales, o bien el señalamiento expreso de que el proyecto de reformas no debe afectar a los principios establecidos en la Constitución federal; o bien la exigencia de que el proyecto de reformas después de ser aprobado por el órgano competente debe ser sometido a la aprobación definitiva del pueblo por la vía del referéndum.

6) En relación a la exigencia de que para que una propuesta de reformas llegue a formar parte de la Constitución, además de la aprobación del Congreso de la Unión, se requiere el voto de la mayoría de las legislaturas de los estados, y dado que el Distrito Federal es una entidad federativa pero no un Estado, cabe preguntarse si la legislatura del Distrito Federal puede presentar iniciativas de reforma constitucional, y si puede participar en los procesos de reforma constitucional. Esta interrogante hasta el presente se ha resuelto en forma negativa, toda vez que en el artículo 72 constitucional se le confiere a las legislaturas de los estados la facultad para presentar iniciativas de leyes federales, sin hacer referencia expresa a la legislatura del Distrito Federal, que si bien es una entidad federativa no tiene el estatus o la naturaleza de estado.

Esta situación es resentida por las autoridades políticas del Distrito Federal como una discriminación inaceptable, toda vez que a resultas de la reforma constitucional de 1996 al artículo 122 constitucional se

precisan las bases para la organización política y jurídica del Distrito Federal, tanto en su carácter de asiento de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, como en su carácter de entidad federativa que cuenta con órganos de gobierno propios, como son el jefe de gobierno, que es electo a través del sufragio universal libre, directo y secreto, y la Asamblea Legislativa, que se integra con 66 diputados, 40 de los cuales son electos a través del sistema mayoritario y 26 a través del sistema de representación proporcional.

En vista de ello cabe preguntarse si los términos de la regulación vigente en materia de reformas constitucionales, conforme a los cuales excluye a la legislatura del Distrito Federal de los procesos de reforma constitucional, obedecen a consideraciones de fondo y si éstas se justifican o si, por el contrario, los términos de dicha regulación son el resultado de un descuido al no haberse reformado las disposiciones constitucionales conexas relacionadas con los contornos de la reforma de 1996.

7) De conformidad a la regulación vigente no existe un término expreso o tácito para que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados acepten o rechacen una propuesta de reformas a la Constitución federal, lo que puede plantear problemas de muy diversa índole, como puede ser el determinar si todo proceso de reforma constitucional tiene que ser concluido dentro de la actuación de las legislaturas en turno o si puede ser concluido por nuevas legislaturas.

En esta materia se ha propuesto el que se señale en forma expresa en el artículo 135 el plazo dentro del cual necesariamente se deben pronunciar las legislaturas locales, debiendo ser suficiente para que las legislaturas analicen con cuidado los proyectos de reforma que se sometan a su consideración, exigencia que debe ser completada con el señalamiento expreso de que en caso de que transcurra el plazo exigido, si la legislatura en cuestión no hace ningún pronunciamiento, se deberá entender que reprueba o aprueba el proyecto.

8) Otro aspecto que debe ser precisado se relaciona con la forma y términos en que el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente debe efectuar el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados, así como aclarar si dichos cuerpos colegiados se pueden abstener o no de emitir una declaración final con el propósito de que la reforma no se perfeccione, tal y como ocurrió con la iniciativa del presidente Cárdenas

para otorgar el voto a la mujer, la cual fue aprobada por las cámaras del Congreso en diciembre de 1937 y aprobada por la mayoría de las legislaturas al año siguiente, no obstante lo cual nunca se emitió la declaratoria final, razón por la cual la igualdad política de la mujer con el varón en materia electoral no se alcanzó sino a resultas de la reforma constitucional de 1953.

9) Otro tema que reviste una importancia subrayada es el de determinar si puede el presidente vetar una reforma federal aprobada en los términos y condiciones establecidos por la Constitución

En el mismo orden de ideas cabe preguntarse si los gobernadores pueden vetar la aprobación que la legislatura local haya hecho de una reforma a la Constitución federal, así como si el gobernador puede vetar una reforma constitucional local aprobada por el poder constitucional reformador de la entidad.

10) También se requiere precisar los términos en que se debe hacer público que una iniciativa de reformas a la Constitución federal ha sido aprobada en la forma y términos exigidos por la ley suprema. En esta materia se debe tener presente que las reformas y adiciones a la Constitución no son obra del Congreso de la Unión ni de las legislaturas de los estados, sino del poder constitucional reformador que se integra a través de la actividad concertada de las legislaturas federales y locales actuantes en el momento de la reforma; desde este mirador todo parece indicar que las expresiones: “el Congreso de la Unión decreta”, o bien, “la Comisión Permanente decreta”, son a todas luces incorrectas, en tanto que la expresión que resulta conforme a su naturaleza será aquella en la que se precise que “la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión en uso de las facultades que le confiere el artículo 135 constitucional y previa aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la mayoría de las legislaturas de los estados decreta...”; en este orden de ideas se estima desde todo punto de vista conveniente integrar un registro en el que se precise el quórum de votación del Congreso de la Unión, en relación a cada uno de los decretos de reforma, así como la forma como se pronunciaron las legislaturas de los estados de la República al respecto.

11) Otro tema por demás importante es el relativo a la inconstitucionalidad de una reforma constitucional, ya sea por no haberse observado

escrupulosamente el procedimiento establecido para ello, o por cuanto su contenido choque con otras disposiciones constitucionales.

Diego Valadés puntualiza que en los casos en que

...se incluyen adiciones o modificaciones que chocan con la letra o el espíritu de otras disposiciones que también permanecen vigentes, nos encontramos ante una situación de inconstitucionalidad de las reformas. Repárese que estamos refiriéndonos sólo a los casos en que los principios son declarados expresamente inmutables y siguen vigentes a pesar de que se les hayan incluido deformaciones, o de que exista una ostensible pugna entre las disposiciones nuevas y las subsistentes del anterior texto. Aquí no se trata de una violación a los límites expresos o implícitos, sino de que las reformas resulten excluyentes de normas que también son vinculatorias o en contradicción con ellas.

Schmitt y Loewenstein, así como Ignacio Burgoa en México, consideran que en ese supuesto las reformas serían inconstitucionales. El nuevo problema, empero, radicaría en cómo distinguir, en cuanto a los efectos que producen, la “parte constitucional” de la “parte inconstitucional” de una misma Constitución. En otras palabras, se plantea la cuestión de cómo controlar la constitucionalidad de la Constitución.

12) En esta materia cabe aclarar que el mecanismo establecido en el artículo 135 no es la única vía para reformar la Constitución toda vez que el sistema constitucional mexicano descansa sobre la base de que el ejercicio de las atribuciones soberanas que la nación delega en los poderes constituidos y en el poder constitucional reformador no se hace de manera irrevocable, por lo que resulta claro que la Constitución se puede reformar con apego al artículo 39 constitucional, que se refiere al cambio revolucionario, ya que en dicho artículo se dispone que la soberanía nacional radica original y esencialmente en el pueblo, que todo poder dimana del pueblo y se instituye para su beneficio, y que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de modificar la forma de su gobierno.

También resulta oportuno señalar que en el artículo 73 constitucional se configura una vía excepcional para reformar la Constitución, toda vez que en dicho artículo se faculta al Congreso de la Unión para admitir nuevos estados a la unión federal y para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, por lo que en caso de que se concreten

estas hipótesis dará como resultado el que se modifique el número de estados integrantes de la República federal mexicana, lo que implica una reforma a la Constitución federal.

De igual forma, se debe tener presente que con apego a lo dispuesto por el artículo 133 constitucional los tratados que se celebren con apego a los principios y procedimientos establecidos en la Constitución forman parte de la ley suprema de toda la Unión, por lo que mediante esta vía se pueden adicionar las disposiciones constitucionales.

Al respecto, cabe precisar que las garantías tuteladas por nuestra Constitución no son sólo las garantías individuales, sociales y políticas contenidas en la misma, sino también los derechos humanos precisados en varios tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República en los términos y condiciones establecidos por la Constitución, como es el caso del Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de diciembre de 1966, los cuales fueron ratificados por México en 1981.

Como se puede observar son muchas y muy interesantes las interrogantes que se plantean en esta materia, razón por la cual se requiere delinear las reformas que se hacen necesarias en una materia tan importante y delicada como es el mecanismo que se debe observar para reformar la Constitución.