

PRESENTACIÓN

La reforma constitucional y el control judicial de constitucionalidad representan esa clase de tópicos que abordados de forma autónoma e individual gozan de un gran bagaje teórico y una innegable relevancia jurídico-política, al extremo de situarlos como elementos basilares e imprescindibles de la arquitectura constitucional de nuestros días. Sin embargo, es sólo cuando se evidencia su recíproca implicación cuando su problemática demuestra que nos encontramos frente a una discusión “límite” dentro del derecho constitucional.

En su individualidad, nadie parece cuestionar la trascendencia de la reforma constitucional como instrumento para apaciguar la tensión permanencia-cambio a la que está continuamente sometido cualquier ordenamiento constitucional. Sin embargo, no sucede lo mismo cuando se cuestiona la naturaleza del poder de reforma constitucional y se concluye, como algunas caracterizaciones lo han pretendido, que nos encontramos ante un Poder Constituyente permanente, o que estamos, por el contrario, en presencia de un poder constituido, como otras lo vienen sugiriendo.

La respuesta a esta primera interrogante se halla condicionada, en buena medida, por la reivindicación o no de límites al poder de reforma de la Constitución, porque son precisamente dichos límites los que contribuyen a desvelar su verdadero carácter. Afirmarlos abre inmediatamente nuevas dudas que necesitan ser igualmente discernidas; por ejemplo, cuáles serían dichos límites, cómo surgen, cuál es la naturaleza que se les atribuye y cuál o cuáles serían sus finalidades concretas; igualmente, qué es lo que se obtiene al reconocer límites explícitos y qué significa que un ordenamiento no los contemple; finalmente, qué tipo de argumentos permitirían inferir la existencia de límites inmanentes. Negarlos, por el contrario, conduciría directamente a cuestionarse cómo garantizar entonces que el poder de reforma, al estar facultado para realizar cualquier tipo de modificación, no proceda a vaciar, derrumbar o incluso sustituir al texto constitucional del cual deriva su origen y su competencia.

Tampoco se discute la innegable contribución que para las democracias constitucionales ha supuesto la existencia de órganos de garantía constitucional, (llámense tribunales, cortes o salas constitucionales, o cortes supremas). Pero la relevancia que han adquirido en el concierto de los poderes estatales y el reconocimiento expreso de su facultad para dictar la última palabra en la interpretación constitucional, ha propiciado que se discuta cada vez con mayor intensidad el alcance de la función que constitucionalmente tienen atribuida. Quienes sostienen que derivado de su calidad de órganos constituidos no pueden permanecer ajenos a la lógica de los *checks and balances* sobre la que se asienta el Estado constitucional, no dejan de reconocer que estamos frente a un capítulo abierto en donde no está claro dónde se encuentran sus límites, ni quién o quiénes tienen la capacidad de definirlos; tampoco es pacífica la opinión en torno a la legitimidad de su proceder, cuando por la vía interpretativa ensanchan y definen los contornos de su propio ámbito competencial, sobre todo si se destaca que con su interpretación agotan la jurisdicción interna del Estado y ello nulifica la posibilidad de impugnar sus decisiones.

Quienes asumen, por el contrario, que en su calidad de órganos terminales no están sujetos a restricciones se preguntan cómo garantizar entonces que no se produzca un uso abusivo de su poder, cómo contener la expansión de sus ámbitos de actuación y, además, cómo evitar que el ejercicio de sus competencias termine por incursionar en el ámbito de decisión reservado al legislador democrático. Al final nos deslizamos hasta el punto en don-

de no queda más alternativa que ceder ante la pregunta recurrentemente formulada, pero todavía no dilucidada ni respondida de forma definitiva: ¿en una democracia constitucional, quién custodia al custodio?

No obstante lo anterior, la verdadera relevancia de la reforma y el control constitucional se adquiere, como se ha anotado, cuando se les pone en recíproca vinculación y, adicionalmente, cuando se les ubica en un contexto determinado.

Las cuestiones a esclarecer en el plano teórico consisten en determinar la naturaleza del poder de reforma constitucional instituido en el artículo 135 constitucional, advertir si está sujeto a límites o no y, en su caso, especificar frente a qué tipo de límites nos encontramos. Enseguida, dilucidar si los actos y las normas de dicho poder se encuentran sujetos a inspección por parte del Poder Judicial de la Federación, y acordar, en específico, qué órganos cuentan con facultades para ello y a partir de qué instrumentos concretos pueden acometer a dicha labor.

El caso mexicano agrava los problemas y las tensiones conceptuales apenas señaladas por una situación fundamental: el silencio normativo que priva en esta materia. Por un lado, a diferencia de otras Constituciones en donde se hacen expresos los límites al poder de reforma de la Constitución a través de prohibiciones específicas o de “cláusulas pétreas” que sustraen de la potestad legislativa constitucional algunos principios, instituciones o derechos determinados por el texto fundamental, en el ordenamiento mexicano no está establecido límite alguno a la capacidad de reforma que el artículo 135 de la Constitución confiere al conjunto de órganos legislativos federales y locales que concurren a conformar eso que se ha denominado “Poder de reforma constitucional”.

Pero por otra parte, tampoco se establece por norma alguna cuál es la frontera de la potestad de control que los garantes del cumplimiento de la Constitución ostentan sobre los órganos políticos del Estado para declarar inconstitucionales aquellas normas que vulneren, ya sea por la vía de su procedimiento de creación, ya sea por la de sus contenidos, los postulados recogidos en la propia carta. Dicha indefinición alcanza incluso al tema de las vías jurídicas para poder ejercer el eventual control que, de aceptarse, tendrían los organismos encargados de la jurisdicción constitucional sobre el órgano reformador de la Constitución. De esta manera no sólo son indeterminados los alcances de la reforma constitucional y las potestades que permitirían su eventual control, sino que la incertidumbre se proyecta sobre los eventuales procedimientos jurídicos para ejercerlo.

Como lo evidencia la situación mexicana, se trata de temas que no sólo tienen implicaciones teóricas, sino que, ante la indefinición constitucional y legal, suponen delicadas consecuencias prácticas que inevitablemente deben resolverse por la vía de la interpretación, tanto teórica, como jurisdiccional.

Ahora bien, un problema adicional se encuentra en el hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de órgano de “cierre” del sistema constitucional, es quien ejerce en última instancia el control de constitucionalidad sin que existan límites predefinidos ciertos respecto a los alcances de dicha potestad. En otras palabras, su posición al interior del sistema parecería legitimar a la propia Corte para que sea ella misma quien proceda a fijar, por medio de la interpretación del silencio normativo de la Constitución sobre el punto, los alcances de sus atribuciones como órgano de garantía.

Por lo que hace a los procedimientos para ejercer un eventual control constitucional sobre la función de reforma, la situación es igualmente delicada. En México, como es sabido, existen tres mecanismos de control de la constitucionalidad (si se excluyen los medios de impugnación que conoce el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y que suponen también una vía para impugnar la constitucionalidad de los actos electorales específicamente): las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales y el juicio de amparo. Sin embargo, ninguno de esos mecanismos ha sido diseñado *ex profeso* para procesar las eventuales cuestiones de constitucionalidad derivadas de las reformas constitucionales.

Para ensombrecer más el panorama, ni las contribuciones teóricas que se han venido presentando en los años recientes, ni la interpretación judicial sobre este tema, han sido claras y exentas de ambigüedades. Por un lado, no existe un consenso entre la doctrina respecto de cuáles deberían ser los alcances de las facultades tanto de la reforma constitucional como del control de constitucionalidad, si son absolutas o si deberían ser limitadas y, en su caso, hasta dónde, ni cuáles deberían ser los mecanismos jurídicos idóneos para determinar la validez de las reformas constitucionales.

Por otro lado, tampoco la interpretación jurisdiccional ha dado luz para esclarecer el asunto. En efecto, el criterio de la nuestro máximo tribunal sobre el tema ha sido incierto y oscilante. En 1998, al pronunciarse sobre el llamado “amparo Camacho” consideró que el juicio de amparo era una vía idónea para controvertir las reformas constitucionales pero únicamente por lo que hacía a las cuestiones procedimentales o de forma, pero no para incidir en cuestiones de fondo. En 2002, al conocer de las controversias constitucionales interpuestas con motivo de la reforma constitucional en materia indígena, su juicio fue más radical al sostener que los actos del órgano reformador de la Constitución no eran susceptibles de control jurisdiccional, por no ser de la naturaleza de aquellos que realizan funciones de gobierno. Para mediados de 2008, cuando resolvió un par de acciones de inconstitucionalidad interpuestas contra la reforma constitucional electoral de 2007, reiteró su criterio previo en el sentido de su incompetencia para juzgar la labor de los órganos que intervienen en la reforma constitucional. Sin embargo, dos meses y medio después, en septiembre de 2008 (mediante la sentencia recaída al amparo en revisión 186/2008) consideró que el juicio de amparo sí era procedente para tal efecto sin aclarar de manera indubitable si los alcances de ese control se restringían a juzgar aspectos de procedimiento o si también podían revisarse aspectos sustanciales. En una sesión pública posterior llevada a cabo tres días después, fue tajante al señalar en el amparo en revisión 159/2008, que dicho mecanismo de tutela es improcedente para impugnar el contenido de los nuevos preceptos constitucionales incorporados por la reforma. El 31 de enero de 2011 tuvo nuevamente la posibilidad de discernir sobre el particular, al discutir el amparo en revisión 2021/2009, interpuesto por un grupo de intelectuales contra el procedimiento y el contenido de la reforma electoral de 2007. La procedencia genérica del amparo contra la reforma constitucional no pudo ser definida ante el empate a cinco votos que se produjo en el pleno, derivado de la ausencia del ministro que habrá de sustituir al fallecido Gudiño Pelayo. De esta manera, en fechas próximas, una vez que la Corte se encuentre nuevamente integrada conforme lo establece la Constitución, el pleno habrá de avocarse a discutir nuevamente el tema de la procedencia y sobre todo, el tema de fondo, es decir, si el amparo habilita a inspeccionar cuestiones de procedimiento o si, por el contrario, permite dilucidar el contenido de una reforma constitucional.

La decisión no ha estado exenta de controversia y discusión durante estos años, porque la misma se traduce, en los hechos, en que aquél Juez de Distrito que conoce en primera instancia de un amparo en contra de una reforma constitucional parecería colocarse automática y materialmente por encima del órgano facultado para operar dicha reforma, con atribuciones para juzgar los actos de este último.

Como puede observarse, los dilemas son múltiples y las eventuales derivaciones de los mismos, en la realidad concreta, son sumamente delicados. Resolver estas cuestiones no es algo sencillo y debe ser el resultado de un debate objetivo, informado y responsable.

La obra que el lector tiene en sus manos contiene las reflexiones del Seminario *La reforma y el control de la Constitución: implicaciones y límites*, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en febrero de 2009. El objetivo de esa convocatoria fue justamente propiciar el debate sobre este tema apenas unos meses después del último pronunciamiento de la Corte, para advertir las virtudes o los desatinos del mismo y contribuir con ello a despejar algunas de las muchas dudas que trae consigo por el simple hecho de presentarse como un tema capital del derecho constitucional.

Esta es la pretensión que el libro tiene y en ello reside su riqueza y su oportunidad. La discusión está abierta y hoy, estamos convencidos, ha obtenido una nueva orientación a partir de las extraordinarias contribuciones que aquí se recogen.

No nos resta más que agradecer el empeño de los asistentes de investigación que colaboraron en la organización de los materiales de esta obra, Caridad Gpe. Hernández Zenteno, Marcos I. Martínez Alcázar y Axel Irving Sosa Cuellar, así como el profesionalismo del Departamento de publicaciones de nuestro Instituto, particularmente de su directora, la Dra. Elvia Lucía Flores Ávalos.

César ASTUDILLO
Lorenzo CÓRDOVA

Ciudad Universitaria, enero de 2011