

## **REFORMA CONSTITUCIONAL: LÍMITES Y CONTROLES**

Miguel CARBONELL

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Límites*. III. *Controles*.

### I. INTRODUCCIÓN

El de la reforma de la Constitución es uno de esos temas “encrucijada” del derecho constitucional. En él se percibe como en pocos, la frontera difusa entre derecho y política, mezclándose consideraciones de orden puramente normativo con otras de carácter filosófico-ideológicas y hasta sociológicas.

Y difícilmente puede ser de otra forma, porque estudiar la revisión constitucional “es tocar el límite equívoco en que el Derecho y el Estado enlazan con su supuesta prehistoria constituyente; es por ello aproximarse a la pregunta —no formularla necesariamente, sin embargo— por la soberanía y apuntar al núcleo primario, en la ideología y en la estructura social, de una colectividad organizada”.<sup>103</sup>

El estudio de la reforma constitucional adquiere una mayor relevancia con la consolidación del Estado democrático, dentro del cual los ciudadanos pueden intervenir en casi todos los procedimientos de creación y renovación normativa.

En México lo anterior ha cobrado una inusitada relevancia a raíz de la severa impugnación (mediática, política, económica y también jurídica) de que fue objeto la reforma electoral publicada el 13 de noviembre de 2007. No es el lugar indicado para examinar las fortalezas y las debilidades de tal reforma;<sup>104</sup> basta con apuntar que el descontento generado por algunas de sus disposiciones provocó que se pusiera nuevamente sobre la mesa el tema de los límites y de los controles sobre el poder reformador de la Constitución. Esos son los dos temas que me propongo examinar en las páginas que siguen.

Antes de abordarlos, quisiera expresar una idea sabida y hasta obvia para el constitucionalismo contemporáneo, pero que de pronto en México se olvida: me refiero al hecho evidente de que el poder reformador de la Constitución es un poder *constituido*. No hay algo así como un poder constituyente permanente, ni nada que se le parezca. Hay un poder constituyente que es el que se encarga de escribir la Constitución, el cual desaparece una vez que ha llevado a cabo su tarea. Luego quedan solamente poderes constituidos, los cuales —en esa calidad— deben

<sup>103</sup> Jiménez Campo, Javier, “Algunos problemas de interpretación en torno al título X de la Constitución”, *Revista del Departamento de Derecho Político*, Madrid, núm. 7, 1980, p. 82. Ver sobre este punto las observaciones de Cabo, Carlos de, *La reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del derecho*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 13-14.

<sup>104</sup> Una de las partes más discutidas, la relativa a la libertad de expresión, ha sido objeto de comentario en Carbonell, Miguel, *La libertad de expresión en materia electoral*, México, TEPJF, 2008.

observar siempre la Constitución.<sup>105</sup> Ningún poder constituido está por encima o al mismo nivel de la Constitución, sino que todos están sujetos a sus mandatos.<sup>106</sup> Si alguno de ellos viola la norma superior que rige todas sus actuaciones, debe existir un mecanismo de control que repare tal violación. Y ese mecanismo de control, como lo enseñó hace más de 200 años el gran juez John Marshall en la más famosa de todas sus sentencias (Marbury versus Madison, de 1803) no puede más que estar en manos de los jueces.

## II. LÍMITES

Los límites a la reforma constitucional pueden clasificarse en tres grupos.<sup>107</sup>

Los límites heterónomos y los autónomos, por un lado. Los explícitos y los implícitos, por otro. Y, finalmente, los límites absolutos y los relativos.

Son heterónomos los límites que vienen impuestos por fuentes distintas al propio texto constitucional. La existencia de estos límites se ha defendido desde posiciones iusnaturalistas; también pueden proceder, tal como sucede con las limitaciones a la actuación del poder constituyente originario, del orden jurídico internacional.

Son autónomos los límites que vengan impuestos por el mismo texto constitucional. Dentro de ellos se incluyen los límites que siguen; tanto los explícitos e implícitos, como los relativos y absolutos.

Los explícitos, también llamados cláusulas de intangibilidad, son los que aparecen formulados expresamente en el texto constitucional. Los implícitos son los que pueden deducirse indirectamente de la Constitución; ya sea como consecuencia de los fundamentos mismos del orden constitucional, “bien como correlato de las singulares cualificaciones que se producen en determinados preceptos de la Constitución”.<sup>108</sup>

La clasificación de los límites a la reforma en absolutos y relativos se refiere a la posibilidad o imposibilidad de que tanto los límites explícitos como los implícitos puedan ser superados; es decir, si los límites pueden ser modificados por procedimientos especiales, entonces estaremos frente a un límite relativo, mientras que si un límite no puede ser superado bajo ninguna circunstancia (jurídica, desde luego) entonces se trata de un límite absoluto.

### 1. Límites explícitos: las cláusulas de intangibilidad

Los límites explícitos o cláusulas de intangibilidad pueden ser de dos tipos: temporales o materiales. Los primeros consisten en la prohibición de reformar la Constitución durante un periodo de tiempo determinado, mientras que los segundos hacen referencia a una materia concreta —por ejemplo, la forma de Estado—, con independencia del tiempo en que se quiera llevar a cabo la reforma.

<sup>105</sup> La SCJN ha sostenido, en el amparo en revisión 186/2008, que “no se puede identificar el Poder Reformador con el Poder Constituyente, porque entonces queda en entredicho el principio jurídico de supremacía constitucional... resulta inaceptable la pretensión de convertir al poder constituyente en el poder de reforma ordenado y regulado por la Constitución como la aspiración contraria de hacer del poder de revisión un auténtico y soberano poder constituyente... las posibilidades de actuación del Poder Reformador de la Constitución son solamente las que el ordenamiento constitucional le confiere”.

<sup>106</sup> Una explicación más amplia de lo que se acaba de apuntar de manera superficial puede verse en Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, 6a. ed., México, Porrúa, UNAM, 2009.

<sup>107</sup> Se sigue la clasificación adoptada por Vega, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1999, pp. 240 y ss.

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 242.

Los límites temporales pueden expresarse como prohibiciones de reforma dentro de un periodo predeterminado de tiempo (las que se podrían llamar limitaciones temporales en sentido estricto) o como prohibiciones de reforma cuando se presenten ciertas circunstancias (y que por tanto podrían llamarse prohibiciones circunstanciales). Las primeras son aquellas en las que se dice que durante 5, 10 o 20 años no pueden llevarse a cabo reformas, o bien que entre reforma y reforma deben transcurrir X número de años. Las prohibiciones circunstanciales, por su parte, son las que se establecen para impedir que las reformas constitucionales puedan llevarse a cabo bajo circunstancias que alteren la vida normal dentro de un Estado. Por ejemplo, las prohibiciones de realizar reformas constitucionales bajo el estado de sitio o de excepción.<sup>109</sup>

Los límites temporales en sentido estricto, según Pedro de Vega, en realidad no son cláusulas de intangibilidad, “por constituir prohibiciones que se disuelven o desaparecen por sí mismas”.<sup>110</sup> Con todo, lo que es cierto es que limitan efectivamente el ejercicio del poder de reforma, de modo que, aunque desaparezcan con el paso del tiempo, mientras estén vigentes constituyen un obstáculo insuperable para el poder reformador de la constitución.

La utilización de los límites explícitos a la reforma constitucional es bastante común en el constitucionalismo de la Segunda Posguerra.<sup>111</sup>

La Constitución de los Estados Unidos apenas contenía lo que podría llamarse un límite explícito relativo, consistente en la imposibilidad de cambiar la igualdad del voto de los estados en el Senado, aunque esta imposibilidad podía superarse con el consentimiento del Estado afectado.

Por su parte, la Constitución de Cádiz introdujo un límite temporal a la reforma, estableciendo la imposibilidad de llevar a cabo modificaciones a su texto durante los primeros ocho años a partir de su entrada en vigor.

Las Constituciones de Francia de 1946, de Italia de 1947 y de Alemania de 1949 establecen cláusulas de intangibilidad insuperables (absolutas) y en ocasiones de una amplitud que no puede dejar de sorprender. Normalmente se trata de límites materiales, aunque también pueden encontrarse límites temporales en el constitucionalismo de las últimas décadas. Tal es el caso del artículo 110.6 de la Constitución griega de 1975, que dispone lo siguiente: “No se admitirá revisión alguna de la Constitución antes de haber expirado un lapso de cinco años desde el final de la revisión anterior”.

La Constitución francesa de la V República establece en su artículo 91 que “No podrá ser objeto de revisión la forma republicana de Gobierno”. En el mismo sentido se pronuncian la Constitución italiana (artículo 139), la griega (artículo 110.1) y la portuguesa (artículo 288 inciso b).

Pero es en las Constituciones de Alemania y Portugal en donde las cláusulas de intangibilidad son más amplias.

En la primera (artículo 79.3) se declara irreformable la división de la Federación en *Länder*, el principio de cooperación de los estados en la potestad legislativa y los principios del artículo 1 (dignidad de la persona e inviolabilidad de los derechos, entre otras cosas) y 20 (Estado social y democrático, emanación popular del poder estatal, sujeción del poder legislativo a la Constitución y de los poderes ejecutivo y judicial a la ley y al derecho y derecho de resistencia de todos los alemanes).

El Tribunal Constitucional alemán ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el artículo 79.3 en la sentencia del 12 de octubre de 1993 relativa al Tratado de Maastrich.<sup>112</sup> En ella sostiene que la evolución del ordenamiento constitucional germano, en virtud del artículo 79.3, se encuentra obligada a respetar el núcleo esencial del orden constitucional creado

<sup>109</sup> Por ejemplo en el artículo 289 de la Constitución portuguesa o 169 de la Constitución española.

<sup>110</sup> Vega, Pedro de, *La reforma constitucional...*, cit., p. 245.

<sup>111</sup> *Ibidem*, pp. 245-246.

<sup>112</sup> Traducida al italiano en *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, pp. 677 y ss.

por la Constitución de 1949; esa disposición —dice también el Tribunal— pone límites al poder de reforma constitucional y excluye cualquier tentativa de legitimar por medio de un referéndum popular una ley de reforma constitucional que incida sobre el núcleo intangible de la Ley Fundamental.

La Constitución de Portugal, por su parte, ofrece una larga lista de todas aquellas materias que tienen una protección frente a la reforma constitucional. En su artículo 288 se señala que toda ley de revisión constitucional deberá respetar, entre otras cosas, la independencia nacional y la unidad del Estado (inciso a), la forma republicana de gobierno (inciso b), los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos (inciso d), el pluralismo de expresión y organización política, incluyendo los partidos políticos, y el derecho a la oposición democrática (inciso i), el control de constitucionalidad por acción o por omisión de normas jurídicas (inciso k), la independencia de los tribunales (inciso l), etc.

En el constitucionalismo histórico mexicano se encuentran también algunos ejemplos de cláusulas de intangibilidad. Algunas de carácter temporal, como en el artículo 166 de la Constitución de 1824 (que prohibía iniciativas de reforma en sus primeros seis años de vigencia), o en el artículo primero de la séptima ley de las Leyes Constitucionales de 1836.<sup>113</sup>

La misma Constitución de 1824 establecía en su artículo 171 que “Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los supremos poderes de la Federación y de los Estados”.

En cualquier caso, los límites explícitos, del tipo que sean, son límites *jurídicos*, es decir, son límites a la actuación *jurídica* del poder de reforma, lo cual no quiere decir que puedan limitar en forma alguna al poder constituyente originario, sino que vinculan al poder de reforma mientras pretenda actuar, como poder constituido, dentro del orden constitucional vigente. Si se produce un cambio constitucional por la vía de los hechos, entonces quedan sin sentido las cláusulas de intangibilidad y el orden constitucional por entero. Es por eso que Pedro de Vega sostiene, con evidente acierto, que

“dentro del funcionamiento normal del ordenamiento constitucional, los límites explícitos son insuperables. Su destino es el del propio ordenamiento concebido como totalidad y, en consecuencia, su única eliminación posible sólo puede venir determinada por la acción revolucionaria ínsita en la actuación del poder constituyente, y no por el funcionamiento normal del poder de revisión”.<sup>114</sup>

## 2. Límites implícitos: el problema de la reforma de las normas de reforma y de la revisión total de la Constitución

Los límites implícitos a la reforma constitucional plantean algunas cuestiones complejas para el ordenamiento constitucional.<sup>115</sup> Dos de ellas, quizá las más destacadas, son a) la que trata sobre la posibilidad (o imposibilidad) de modificar las propias normas que regulan la reforma constitucional y b) la que se refiere a la revisión total de la Constitución.

El tema de la imposibilidad de reformar las normas de reforma fue ya planteado de forma brillante por Alf Ross en varias de sus obras.<sup>116</sup> Según Ross, una norma de reforma consti-

<sup>113</sup> Ambos textos pueden consultarse en Carbonell, Miguel, Cruz Barney, Óscar y Pérez Portilla, Karla (comps.), *Constituciones históricas de México*, 2a. ed., México, UNAM, Porrúa, 2004.

<sup>114</sup> Vega, Pedro de, *La reforma constitucional...*, cit., p. 267.

<sup>115</sup> Para un primer planteamiento general de este tema, Cabo, Carlos de, *La reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del derecho*, cit., pp. 29 y ss.

<sup>116</sup> *Theorie der Rechtsquellen*, 1929, cap. XIV; *Sobre el derecho y la justicia*, trad. de Genaro R. Carrió, Buenos Aires, 1963 y “Sobre la autorreferencia y un difícil problema de derecho constitucional”, trad. de Ernesto

tucional no puede aplicarse a su propia reforma porque “implica autorreferencia genuina y parcial, que tiene que ser excluida como algo lógicamente absurdo, y... Porque implica la suposición de una inferencia en la cual la conclusión es contraria a una de las premisas, lo que también es algo lógicamente absurdo”.<sup>117</sup> Ross lo que viene a decir es que no hay forma jurídica de cambiar la norma básica (la *Grundnorm*) del sistema, de la cual las normas de reforma constitucional son la última garantía.<sup>118</sup> Ahora bien, Ross admite que si la norma básica cambia, entonces pueden también ser modificadas las normas de reforma. En tal caso, la validez de la modificación de las normas de reforma derivaría no de ellas mismas —lo que es un absurdo lógico— sino de la nueva norma básica.<sup>119</sup>

Más recientemente se han usado los planteamientos iniciales de Ross para fundamentar, con distintos argumentos, la imposibilidad de modificar las normas de reforma. Así, se ha dicho que tal imposibilidad deriva del hecho de que el poder constituyente originario delegó en el poder reformador de la Constitución una competencia exclusiva de enmienda, pero no la de transferir o disponer de esa competencia modificando el propio proceso de reforma. Al respecto José Juan Moreso apunta que

De forma semejante a como se considera inválida una norma que delegue la competencia para regular determinada materia confiada, exclusivamente, a un órgano (el Parlamento, por ejemplo), debe considerarse inválida la norma que delega la competencia para reformar la constitución confiada, exclusivamente, al poder constituyente constituido. De no ser así, la interpretación contraria permitiría que el poder constituyente delegara en otro órgano, por ejemplo, en el gobierno, la competencia para reformar la constitución, contra lo que pretendía el poder constituyente originario.<sup>120</sup>

La cuestión, quizá más teórica que práctica a juzgar por el funcionamiento real de algunos sistemas constitucionales,<sup>121</sup> no deja de ser interesante y demuestra, una vez más, que el Estado constitucional tiene una lógica particular de la cual es tributario todo el sistema y que cuando esa lógica se deja atrás se puede estar ante cualquier cosa, excepto frente a un Estado constitucional bien conformado.

Y lo anterior bien puede aplicarse también al segundo tema del que se ocupa este apartado: el de la reforma total de la Constitución. En el intento por *juridificar* todos los procesos políticos del Estado se ha llegado hasta querer juridificar aquello que es imposible de regular si atendemos a la historia: el poder constituyente originario. No otra función tiene la previsión, dentro del texto constitucional, de su propio cambio total. Con ese cambio se puede caer fácilmente en lo que se ha llamado el “fraude constitucional” o el “falseamiento de la Constitución”,<sup>122</sup> al tratar de revestir jurídicamente lo que en realidad no es más que la instauración de un régimen político distinto.

Toda Constitución, por el contrario, debe estar comprometida con algunos valores “mínimos” que debe proteger de manera inexorable, sin que sea admisible en el texto constitucional una “indiferencia valorativa o ideológica”<sup>123</sup>. De otra forma la Constitución no pasa de ser un recipiente vacío que puede rellenarse con cualquier contenido, pudiendo tanto establecer

Garzón Valdés y Eugenio Bulygin en *El concepto de validez y otros ensayos*, 2ª edición, México, Fontamara, 1993.

<sup>117</sup> “Sobre la autorreferencia...”, cit., p. 72.

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 77.

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 81.

<sup>120</sup> Moreso, José Juan, “Disposiciones de reforma constitucional”, *Doxa*, Alicante, núm. 10, 1991, pp. 206-207 (trabajo incluido en su libro *Normas jurídicas y estructura del derecho*, México, Fontamara, 1997, pp. 35-58); en el mismo sentido, Vega, Pedro de, *La reforma constitucional...*, cit., p. 277.

<sup>121</sup> Basta recordar que incluso en los Estados Unidos se ha planteado con alguna fuerza la necesidad de modificar el artículo V.

<sup>122</sup> Vega, Pedro de, *La reforma constitucional...*, cit., pp. 291 y ss.

<sup>123</sup> Jiménez Campo, Javier, “Algunos problemas de interpretación en torno al título X de la Constitución”, *Revista del Departamento de Derecho Político*, Madrid, núm. 7, 1980, pp. 90 y 100 y ss.

una dictadura como una democracia. Esto, aunque empíricamente no sea en absoluto comprobable, es inaceptable si se parte de un concepto de Constitución que solamente acepta una ideología: la liberal-democrática, comprometida con el respeto por la dignidad humana y con los derechos fundamentales.<sup>124</sup>

Aceptando lo anterior, quizá tenga sentido intentar plantear el siguiente dilema (aunque su respuesta es obvia a la luz de lo que se acaba de decir): ¿Puede el poder de reforma establecido por una Constitución democrática reformar —hasta desdibujar— el sistema democrático? La respuesta debe ser necesariamente negativa porque cambiar la fundamentación misma del sistema equivale a poco menos que a un golpe de Estado. Y que ello se haga además mediante el uso de mecanismos “constitucionales” no puede ser más que condenable en cualquier caso. Como afirma Ignacio de Otto al referirse a la reforma total,

*No sería conforme a la Constitución suprimir la democracia misma, ni siquiera utilizando para ello procedimientos democráticos, y ello por la misma razón por la que es contradictorio afirmar que un poder absoluto puede autolimitarse. Si el pueblo tiene un poder al que renuncia, la norma en que se contiene esa renuncia no puede tener su fundamento en el poder del pueblo, porque esto significa que no ha habido tal renuncia. La nueva Constitución no democrática no podría tener su fundamento en la Constitución democrática hoy vigente.*<sup>125</sup>

### III. CONTROLES

El análisis de la teoría de la reforma constitucional quedaría incompleto sino fueran estudiados temas de la posibilidad, los alcances y el significado de someter dicho procedimiento a un control de regularidad constitucional. Como lo señala Pedro de Vega, “La problemática de la reforma... quedaría reducida a una mera disquisición doctrinal, más propia de la metafísica política que de la teoría del Estado constitucional, si no existieran unos controles a cuyo través se asegurara efectivamente su actuación, se garantizara su procedimiento y se fijaran sus límites”.<sup>126</sup> La exposición del tema del control de la reforma es necesaria si se toman en cuenta las tres funciones que puede desarrollar tal control: a) como instrumento garantizador de la vigencia y eficacia de la reforma constitucional; b) como sistema de garantía de cumplimiento formal de las normas que regulan su procedimiento; y c) como un medio para asegurar los límites al poder reformador.<sup>127</sup>

En este contexto, se puede afirmar que se nos presentan dos posibilidades fundamentales: o que se admita la posibilidad de controlar el quehacer del poder reformador o que no se admita esa posibilidad y se permita que el poder reformador se convierta en un verdadero poder constituyente, desligado de cualquier vínculo, incluso de los de carácter procedimental.

A la primera posibilidad subyace la consideración de que el poder constituyente es distinto —y superior— a los poderes constituidos y, además, que el poder reformador es un poder constituido. Para la segunda opción no existen diferencias entre el poder constituyente originario y el poder reformador.

<sup>124</sup> Coincido plenamente con el concepto de Constitución que nos ofrece Francisco Rubio Llorente, quien afirma que “por Constitución... entiende hoy lo mejor de la doctrina, un modo de ordenación de la vida social en el que la titularidad de la soberanía corresponde a las generaciones vivas y en el que, por consiguiente, las relaciones entre gobernantes y gobernados están reguladas de tal modo que éstos disponen de unos ámbitos reales de libertad que les permiten el control efectivo de los titulares ocasionales del poder... No hay otra Constitución que la Constitución democrática”, “Constitución”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, Civitas, 1995.

<sup>125</sup> *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1989, p. 64.

<sup>126</sup> *La reforma constitucional...*, cit., p. 296.

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 297.

En México ni la doctrina ni la Suprema Corte de Justicia parecen tenerlo muy claro.<sup>128</sup> Jorge Madrazo escribe lo siguiente:

“...en relación con la posibilidad de que el Poder Judicial puede apreciar probables vicios en la tramitación de una reforma constitucional, es incontestable que en el estado actual de nuestro ordenamiento jurídico tal posibilidad es inexistente... Sólo una interpretación errónea e interesada podría colocar al Poder Judicial Federal, en tanto que poder constituido, por encima del poder revisor o Constituyente Permanente”.<sup>129</sup>

En contra de lo anterior se manifiestan Ulises Schmill y Genaro Góngora Pimentel. Para el primero, “las reformas (a la Constitución) nunca (pueden) cuestionarse por los contenidos que llegare(n) a incorporar, pero *sí por los vicios formales que tuvieren*, esto es, por desconocer los procedimientos o los requisitos de integración de los órganos”.<sup>130</sup> Para Góngora Pimentel el juicio de amparo es el instrumento idóneo para controlar la actividad del poder reformador de la Constitución, el cual —según el autor—, se encuentra sometido a límites solamente formales pero no materiales.<sup>131</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación dedicó sus sesiones privadas del 27 y 28 de enero de 1997 y la sesión pública del 3 de febrero del mismo año a discutir la admisibilidad del amparo en contra del procedimiento de reformas constitucionales.<sup>132</sup> La decisión de la Corte fue en el sentido de que, en principio, el procedimiento de reforma constitucional sí es impugnabile a través del juicio de amparo, por lo cual un juez de distrito no puede desechar una demanda de garantías contra ese procedimiento por notoriamente improcedente. El juez de distrito debe entrar, si no hay otra causal de improcedencia, a estudiar el fondo del asunto.<sup>133</sup> La votación de la Corte no fue unánime y los ministros que suscribieron el voto de minoría exponen sus dudas sobre el punto defendido por la mayoría.<sup>134</sup>

De ese asunto, promovido por Manuel Camacho Solís en contra de la reforma constitucional que en materia electoral fue publicada el 22 de agosto de 1996, derivaron a la postre (ya que la intervención de la Suprema Corte se produjo en dos momentos diferentes) las siguientes tesis jurisprudenciales:

REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. EL INTERÉS JURÍDICO DERIVA DE LA AFECTACIÓN QUE PRODUCE, EN LA ESFERA DE DERECHOS DEL QUEJOSO, EL CONTENIDO DE LOS PRECEPTOS MODIFICADOS. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha determinado que cuando se impugna el proceso de reforma constitucional no es la Carta Magna, sino *los actos que integran el procedimiento legislativo que culmina con su reforma, lo que se pone en tela de juicio, por lo que pueden ser considerados como autoridades responsables quienes intervienen en dicho proceso, por emanar éste de un órgano constituido, debiendo ajustar su actuar a las formas o esencias consagradas en los ordenamientos correspondientes, conducta que puede ser controvertida mediante el juicio de amparo, por violación al principio de legalidad*. Asimismo, estableció que la circunstancia de que aun cuando el proceso de reforma hubiese sido elevado a la categoría de norma suprema, tal situación no podría desconocer la eficacia protectora del juicio de amparo como medio de control constitucional,

<sup>128</sup> Un completo análisis del tema puede encontrarse en Castañeda Hernández, Mireya, *El control de las reformas constitucionales en México*, tesis profesional, Facultad de Derecho de la UNAM, México, 2005.

<sup>129</sup> “Artículo 135”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 15a. edición, México, UNAM, Porrúa, 1995, t. V, p. 1408.

<sup>130</sup> “Las competencias jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México” en Varios, *Tribunales constitucionales y defensa del orden constitucional*, México, UNAM, 1994, p. 52 (cursivas del autor).

<sup>131</sup> “¿Puede plantearse en juicio de amparo la inconstitucionalidad del procedimiento de reforma constitucional? (El caso del señor Manuel Camacho Solís)”, *Lex. Difusión y análisis*, México, núm. 24, junio de 1997, pp. 5-14.

<sup>132</sup> *Cfr.* el cuadernillo editado por la SCJN, *Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución*, México, 1997.

<sup>133</sup> *Ibidem*, p. 141.

<sup>134</sup> *Ibidem*, pp. 143 y ss.

puesto que de ser así no habría forma de remediar el posible incumplimiento de las formalidades consagradas en el artículo 135 de la Carta Magna ni, por ende, podría restablecerse a los agraviados en los derechos que estiman violados, con lo que se autorizaría la transgresión a derechos fundamentales sin oportunidad defensiva. En consecuencia, si bien es cierto que el contenido del dispositivo constitucional resulta inimpugnable a través de la demanda de garantías, siendo sólo atacable el proceso de reforma correspondiente, y el interés jurídico se identifica como la tutela que se regula bajo determinados preceptos legales, la cual autoriza al quejoso el ejercicio de los medios para lograr su defensa, así como la reparación del perjuicio que le irroga su desconocimiento o violación, debe concluirse que el interés jurídico para promover el juicio contra el proceso de reforma relativo debe derivar directamente de los efectos que produce la vigencia del nuevo precepto constitucional, pues son éstos los que producen un menoscabo en la esfera jurídica del gobernado. Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. Tesis P. LXII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. X, septiembre de 1999, p.11.

REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PARA SU PROCEDENCIA NO SE REQUIERE DE LA EXPRESIÓN, EN EXCLUSIVA, DE VIOLACIONES RELACIONADAS CON EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN. La improcedencia del juicio de garantías por ausencia de expresión de conceptos de violación se encuentra fundamentada en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el 116, fracción V, ambos de la Ley de Amparo, siendo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que este último dispositivo no exige formalidad alguna para plantear los argumentos de inconstitucionalidad en demandas de amparo indirecto, por ser suficiente para que el Juez de Distrito deba estudiarlos, que el quejoso exprese con claridad la causa de pedir, consistente en la lesión o agravio que estima le produce el acto, resolución o ley impugnada, y los motivos que lo originaron, aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo. En consecuencia, *cuando se impugne en amparo el proceso de reforma constitucional, basta que el quejoso exponga las razones por las cuales considera que dicho acto es contrario a las garantías individuales, para estimar satisfecho el requisito de expresión de conceptos de violación, sin que le sea exigible que sólo señale transgresiones al artículo 135 de la Constitución, porque el contenido de dicho dispositivo sólo consagra el procedimiento para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la propia Carta Magna, mas en parte alguna del precepto se establece que en el ejercicio de los medios de control constitucional deban argumentarse únicamente violaciones que incidan directamente con el citado procedimiento.* Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. Tesis P. LXVI/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. X, septiembre de 1999, p.12.

A partir de la emisión de estos criterios jurisprudenciales, parecía aceptar la Suprema Corte que los procedimientos de reforma constitucional deben respetar el contenido del artículo 135; es decir, se reconocía que el poder reformador de la Constitución es un poder constituido, subordinado en todo caso a los mandatos que —al menos por lo que respecta a los requisitos de su funcionamiento— contiene el texto constitucional. La idea de concebir al poder de reforma como un poder constituido es central para el tema del control de la propia reforma. La tesis transcrita abandona la peligrosa idea —defendida por un sector de la doctrina constitucional mexicana— de que el poder de reforma es un “poder constituyente” permanente, lo cual es negado por la más moderna y rigurosa teoría constitucional de nuestros días (así lo sostienen autores como Gustavo Zagrebelsky, Pedro de Vega o Martin Kriele).

La decisión de la Corte en el llamado “Caso Camacho” supuso en su momento una transformación de la máxima relevancia, pues a partir de tales criterios jurisprudenciales los particulares podrían interponer juicios de amparo en contra de aquellos procedimientos de reforma constitucional que considerasen que no habían cumplido con los requisitos de carácter procedimental que fija el artículo 135 constitucional. Quedaba por saber si, además del amparo, procedía contra el procedimiento de reforma constitucional algún otro recurso o im-



pugnación (como las acciones de inconstitucionalidad o las controversias constitucionales).

Los criterios emitidos en el “Caso Camacho”, además, parecen adecuados considerando que es evidente que, desde un punto de vista procedimental o formal, el control de las reformas debe hacerse por los órganos judiciales: es decir, o se admite la posibilidad del control o se corre el riesgo de caer en el caos, pues se estaría permitiendo cambiar la Carta Fundamental mediante cualquier procedimiento y sin observar los requisitos que impone el artículo 135.

Los criterios tan importantes y progresistas emitidos en el “Caso Camacho” sufrieron una regresión inexplicable cuando la Suprema Corte tuvo que conocer de las controversias constitucionales y de algunos amparos promovidos contra la llamada “reforma constitucional en materia indígena”, publicada el 14 de agosto de 2001. Al resolver sobre dichas impugnaciones la Corte emitió los siguientes criterios:

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** De lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las diversas exposiciones de motivos y dictámenes relativos a las reformas a este precepto constitucional, se desprende que la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la propia Constitución, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales. De lo anterior deriva que el citado precepto constitucional no contempla dentro de los órganos, poderes o entidades que pueden ser parte dentro de una controversia constitucional, al Órgano Reformador de la Constitución previsto en el artículo 135 del mismo ordenamiento, pues no se trata de un órgano de igual naturaleza que aquellos en quienes se confían las funciones de gobierno; además de que se integra por órganos de carácter federal y locales, es a quien corresponde, en forma exclusiva, por así disponerlo la Constitución Federal, acordar las reformas y adiciones a ésta, y de ahí establecer las atribuciones y competencias de los órganos de gobierno, sin que tampoco, al referirse el citado artículo 105, fracción I, a “disposiciones generales” comprenda las normas constitucionales. Controversia constitucional 82/2001. Ayuntamiento de San Pedro Quiatóní, Estado de Oaxaca. 6 de septiembre de 2002. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Eva Laura García Velasco. Tesis P./J. 40/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XVI, septiembre de 2002, p. 997.

**PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL.** De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las Legislaturas Estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las Legislaturas Locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales, no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de *Órgano Reformador de la Constitución, realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.* Controversia constitucional 82/2001. Ayuntamiento de San Pedro Quiatóní, Estado de Oaxaca. 6 de septiembre de 2002. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Eva Laura García Velasco. Tesis P./J. 39/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XVI, septiembre de 2002, p. 1136.

Las dos tesis anteriores sientan un funesto precedente, pues no hacen sino consagrar una enorme esfera de “inmunidad del poder”, tomando prestado un concepto sobre el que ha escrito Eduardo García de Enterría. A fin de cuentas, según el criterio de la mayoría de los ministros, se reconoce que el poder reformador de la Constitución es un poder *legibus solutus*, por encima de toda regulación jurídica, incluida la Constitución.<sup>135</sup> Sobra decir lo mucho que ese concepto repugna a la lógica del Estado constitucional de derecho, puesto que anula unos de sus principios más básicos: el de supremacía constitucional; hay que recordar que, como afirma Pedro de Vega

“Sólo cuando el poder de reforma se considera como un poder constituido y limitado, la estructura de la organización constitucional democrática mantiene su coherencia. Ningún poder organizado y regulado por la Constitución aparece entonces por encima de ella. Lo que permite en rigor hablar de la supremacía constitucional, y de la capacidad de la norma fundamental para controlar sus propios procesos de transformación. La Constitución se presenta como auténtica *lex superior*, y la reforma constitucional puede interpretarse como una genuina operación jurídica”.<sup>136</sup>

Otros dos criterios jurisprudenciales interesantes, no solamente para el tema del control jurisdiccional de las reformas constitucionales, sino para el conjunto de cuestiones alrededor del procedimiento reformador son los siguientes:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA. PARA QUE SUS REFORMAS Y ADICIONES FORMEN PARTE DE ELLA, ES NECESARIO QUE LA APROBACIÓN POR LA MAYORÍA DE LOS MUNICIPIOS DE LA ENTIDAD CONSTE DE MANERA FEHACIENTE, Y NO INFERIRSE. Del artículo 163 de la Constitución Política del Estado de Sonora se desprende que para que la misma pueda ser adicionada o reformada es necesario que se satisfagan dos requisitos, a saber: 1) Que hayan sido acordadas por las dos terceras partes de los miembros del Congreso; y 2) Que se aprueben por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado, en la inteligencia de que la aprobación debe constar de manera fehaciente y no inferirse. En consecuencia, si de las actas de cabildo que el Congreso tomó en cuenta para el cómputo respectivo se advierte que se presentaron para su discusión y “aprobación” las reformas o adiciones constitucionales, pero sin que conste de manera expresa que las aprobaron, es claro que estas actas no acreditan la aprobación de dichas reformas, como tampoco aquellas en las que se haga referencia a otra ley o decreto, ni en las que el cabildo autorizó al diputado de su distrito a decidir sobre su aprobación. Acción de inconstitucionalidad 23/2003. Diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Sonora. 3 de febrero de 2004. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez. Tesis P./J. 34/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* novena época, t. XIX, junio de 2004, p. 866.

REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO REQUIEREN DE VACATIO LEGIS Y ANTE LA AUSENCIA DE DISPOSICIÓN EXPRESA SOBRE SU FECHA DE ENTRADA EN VIGOR, DEBE ESTARSE A LA DE SU PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, SALVO QUE POR SU CONTENIDO NO SEAN EXIGIBLES DE MANERA INMEDIATA. Para que una reforma constitucional tenga tal carácter, basta con incorporarla al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con base en el procedimiento establecido en su artículo 135, de manera que para autentificarla en relación con sus destinatarios -los gobernados y los órganos del Estado-, se requiere su publicación en un medio fehaciente, lo cual se logra con la inserción del decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación; esto es, una vez satisfecho el procedimiento establecido en el citado precepto constitucional, el decreto respectivo se remite al Ejecutivo para efectos de su publicación inmediata. Ahora bien, la publicación en dicho medio de los decretos de reforma constitucional emitidos por el Congreso tiene dos finalidades: 1) la de hacer saber a los gobernados y a los demás órganos del Estado, de manera auténtica, que el orden jurídico ha sido modificado por virtud del acto legislativo —en sentido

<sup>135</sup> Es interesante revisar el voto particular de la minoría formada por Mariano Azuela, Sergio Salvador Aguirre y Juan Silva Meza.

<sup>136</sup> *La reforma constitucional...*, cit., p. 238.

---

lato—, y 2) la de hacer exigible el acatamiento del nuevo ordenamiento, en tanto se ha perfeccionado la voluntad del Constituyente Permanente en ese sentido. Es decir, la publicación de un decreto de reformas constitucionales es una garantía objetiva del propio ordenamiento, destinada a fijar de forma auténtica y permanente el contenido de una norma y garantizar, en consecuencia, la seguridad y certeza jurídicas, por lo que la propia Constitución dispone que la publicación se haga “inmediatamente”, en aras de que la voluntad del Constituyente Permanente -en el sentido de que se ha reformado el texto constitucional- no se diluya ni obstaculice en el tiempo, sino que de manera objetiva y pronta empiece a tener efectividad. De lo anterior puede derivarse el principio siguiente: las reformas constitucionales tienen vocación de regir, esto es, de cobrar vigencia inmediatamente, sin demora, una vez publicadas en el Diario Oficial, acorde con los principios de supremacía y eficacia inmediata de la Constitución, según los cuales las disposiciones que la conforman son la Ley Suprema de la Unión y deben ser atendidas por todos los operadores jurídicos. En congruencia con lo antes expuesto, se concluye que la regla en materia del inicio de vigencia de las reformas y adiciones a la Constitución es que rijan a partir del mismo día de su publicación en el Diario Oficial y la excepción es que empiecen a regir en fecha posterior, siempre que el propio Constituyente así lo hubiese determinado mediante disposiciones transitorias, o que por su contenido mismo no puedan ser exigibles desde ya, por lo que no es necesario un periodo de *vacatio legis* para que inicie la vigencia de una reforma constitucional. Amparo en revisión 1312/2003. Compañía Nacional de Entretenimiento, S.A. de C.V. 14 de enero de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Miguel Bonilla López. Tesis 1a. XXVII/200, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XIX, marzo de 2004, p. 309.

La propia Corte ha cambiado nuevamente su criterio en el amparo en revisión 186/2008, en el que se discutía precisamente la impugnación del Centro Empresarial de Jalisco, Sindicato Patronal, a la reforma electoral de noviembre de 2007. De esta manera los ministros nos regresan al punto de partida que observamos en el “Amparo Camacho”.

En el futuro habrá que ver si la mayoría de los integrantes de la Corte convalidan este criterio, por un lado; y si además se atreven a definir criterios que avancen no solamente hacia un control de regularidad formal, sino también material o de contenidos. Esa es la cuestión verdaderamente central y que supone un ejercicio de mayor interés intelectual: ¿Pueden los jueces controlar el contenido de una reforma constitucional cuando atente, por poner un ejemplo, contra un tratado internacional de derechos humanos firmado por el Estado mexicano? La sentencia del amparo en revisión 186/2008 menciona el tema de manera muy superficial, sin entrar siquiera en su estudio; los Ministros de la mayoría se limitaron a apuntar que los límites materiales del poder reformador “tendrían que ser definidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en todo caso estarían relacionados con la garantía de los derechos y con la división de poderes”, en una frase cuya parte final parece un eco del famoso artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de agosto de 1789.

Por último, no cabe dejar de ser llamativo el hecho de que las impugnaciones a la reforma constitucional se han dado siempre en caso de “alto voltaje” político: la nacionalización bancaria de 1982, la reforma electoral de 1996, la reforma constitucional en materia indígena del 2001 y la reforma electoral del 2007. Quizá la batalla contra esas reformas pone de manifiesto una profunda desafección de sectores de la ciudadanía respecto al trabajo del poder reformador de la Constitución, lo cual a su vez probablemente parta de una concepción claramente enfrentada respecto de lo que debe ser una Constitución. Y cuando no se tiene claridad en ese punto lo que inmediatamente pelagra es la democracia. De ese tamaño es el riesgo si no tenemos certeza sobre los límites y los controles a los que está sujeto el poder reformador de la Constitución.