

CAPÍTULO NOVENO

LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

I. INTRODUCCIÓN

El debate sobre la naturaleza y los límites del procedimiento de reforma constitucional adquieren de manera cíclica cierta actualidad, y se discuten con el objeto de realizar modificaciones sustanciales o para proponer el otorgamiento de una nueva Constitución. El discurso en torno a su viabilidad u oportunidad es normalmente más de orden político que jurídico, ya que obedece a ciertas corrientes o tendencias que en un momento histórico determinado pretenden una cierta trascendencia. Sin embargo, las reformas a la Constitución no deben realizarse por su efecto psicológico, ni tampoco son la respuesta a la ineficacia de alguna de sus disposiciones.

Por su especial naturaleza, es indispensable entender la Constitución como la norma suprema del sistema jurídico, distinta de las leyes por su fuente y sus efectos jurídicos, y como norma jurídica cuyo incumplimiento implica una sanción. Las disposiciones contenidas en la Constitución son las normas más vagas del ordenamiento, lo cual permite su aplicación o su adecuación a la realidad que regula mediante la interpretación. La reforma es un instrumento que debe ser utilizado excepcionalmente, pues la vocación de la Constitución es su permanencia.

El presente análisis pretende revisar el concepto y contenido de la Constitución con el objeto de poder resolver los principales problemas que presenta el tema de la reforma a la Constitución. Desde la perspectiva estrictamente jurídica, la cuestión implica tres grandes interrogantes: los límites y alcances de la reforma constitucional; la posibilidad de otorgar una nueva Constitución siguiendo el procedimiento establecido en la Constitución actual, y la viabilidad de aplicar dicho procedimiento para reformar el artículo que lo prescribe.

II. CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN

Señalar las atribuciones del término Constitución tiene como objeto entender su especial naturaleza, lo cual nos permitirá comprender la relevancia y peculiaridad del procedimiento de reforma y de la necesidad del mismo. Sin embargo, definir la Constitución no es fácil debido a todo aquello que representa, y al valor que como norma fundamental se le atribuye.

La Constitución cumple con varios fines: es elemento de cohesión y unidad de un Estado, y norma su organización y funcionamiento, así como de los derechos de los individuos que les reconoce. Carl Schmitt¹ sostiene que la Constitución de un Estado contiene dos elementos: la protección a la libertad individual frente al Estado, y un elemento político del que procede la forma de gobierno. Afirma que, a su vez, la libertad se deduce de dos principios: el de distribución, en virtud del cual el poder del Estado se divide y encierra en un sistema de competencias circunscritas (conocido como división de poderes); y el principio de organización, que pone en práctica el de distribución (son frenos y controles recíprocos). Para este autor, el Estado de derecho está configurado por los derechos fundamentales y la división de poderes. Es decir, por la limitación jurídica del Estado a través de la determinación de competencias.

Ferdinand Lasalle² afirmaba que la Constitución es la suma de los factores reales de poder de un país. Esos factores son ciertamente relevantes, por ser decisivos para la estructura y funcionamiento de un Estado, así como para mantener vigente el sistema jurídico. Aunque debemos recordar que si bien la Constitución sí refleja en un principio los factores de poder que llevaron a su elaboración, conforme transcurre el tiempo la situación de un Estado cambia, alejándose de la realidad que la Constitución regula. Esto se debe principalmente a que el derecho regula conductas, las relaciones entre los individuos en una sociedad específica en un determinado momento histórico y cultural. Por ello, es incorrecto identificar la Constitución con los factores reales de poder, ya que éstos son cambiantes. Hacerlo eliminaría su calidad de permanencia al tener que

¹ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 1982, pp. 139 y ss.

² Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, México, Ediciones y Distribuciones Hispánicas, 1987, p. 47.

adecuarse constantemente, por lo que no podría sostenerse tampoco la seguridad jurídica que debe proporcionar. Sin embargo, es en esta necesidad de adaptación a la realidad fáctica donde cobra importancia la precisa regulación de un procedimiento de reforma constitucional.

Para Hermann Heller,³ la Constitución regula la estructura total del Estado, racionaliza el poder e instituye la distribución de funciones estatales. Su concepto de Constitución se centra en el aspecto organizacional, relegando a un segundo plano un posible contenido axiológico.

Para Konrad Hesse,⁴ la Constitución se define en virtud de su objeto pretendido, en relación con un orden histórico concreto y por lo tanto individual. De modo que la Constitución, como orden jurídico fundamental de la comunidad, contiene los principios rectores conforme a los cuales debe formarse la unidad política.⁵ Por lo tanto, su función esencial es garantizar la formación y mantenimiento de la unidad política, ya que la Constitución funda competencias y establece órganos estatales que lleven a cabo las funciones atribuidas, coordinándolas para que se complementen y evitando el abuso de facultades.

En la opinión de Karl Loewenstein,⁶ la Constitución del Estado señala los órganos, autoridades y funcionarios que detentan el poder despersonalizado, pues éste es inherente al cargo. Con la distribución de facultades y su delimitación en la ley fundamental se acota el ejercicio del poder al marco constitucional, impidiendo así su ejercicio arbitrario. Considera que la finalidad de toda Constitución es limitar el poder; es por lo tanto un dispositivo esencial de control del proceso del poder, un sistema de reglas fijas que limitan su ejercicio.

La Constitución, por lo tanto, puede ser definida de acuerdo con su finalidad como el ordenamiento jurídico que organiza y determina el ejercicio del poder político, garantizando así la libertad individual. En resumen, podemos afirmar que la cualidad de la Constitución es ser norma jurídica suprema del orden jurídico cuya función es limitar el ejercicio del poder y garantizarlo mediante el establecimiento de controles, y que

³ Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, pp. 290-293.

⁴ Hesse, Konrad, *Escritos de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, pp. 5 y 6.

⁵ *Ibidem*, p. 16.

⁶ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1986, p. 36.

su vocación es la permanencia a pesar de la dinámica del derecho, y por ello debe establecer procedimientos para su cambio, ya que debe prever su propia modificación en virtud de su suprallegalidad.

III. CONTENIDO Y FINALIDAD DE LA CONSTITUCIÓN

A pesar de que el contenido de una Constitución puede ser muy variado, existen elementos necesarios para la existencia del Estado que deben regularse en ella. La Constitución puede dividirse en dos partes según su contenido: una sobre los valores fundamentales que consagra, y la otra que se refiere a la organización del poder público y a las condiciones de su ejercicio.

La parte que contiene dichos valores es la dogmática, y la parte que organiza, divide y determina las atribuciones de los órganos estatales es la orgánica. Esta estructura de la Constitución tiene como fin mantener la autoridad dentro de los límites del derecho y posibilitar la libertad individual en sociedad. Sin embargo, esta separación es tan sólo teórica, ya que (al menos en la Constitución mexicana de 1917) no implica tipos de normas distintos ni una protección especial de los derechos fundamentales o de las demás garantías contenidas en los capítulos correspondientes.

Por lo tanto, en la parte orgánica se establecen los órganos constituidos que ejercen el poder del Estado, pues aunque por costumbre se les llame poderes, se trata tan sólo de órganos entre los cuales se divide la competencia que la Constitución les concede. Los órganos públicos son por lo tanto la principal manifestación de poder, por lo cual la Constitución, entendida como medio de control por su contenido y su fin, debe regular la estructura y funcionamiento de dichos órganos y atribuirles facultades suficientes para que lleven a cabo las funciones del Estado. Al delimitar las facultades de los órganos estatales se evita el abuso del poder político, garantizando así la libertad individual.

Loewenstein⁷ enuncia los elementos fundamentales mínimos de una Constitución en sentido material:

- a) La distribución de funciones estatales a diferentes órganos para evitar la concentración de poder.

⁷ *Ibidem*, pp. 153 y 154.

- b) Mecanismos de cooperación de los órganos de poder, distribución y limitación del poder político.
- c) Mecanismos que eviten bloqueos entre los órganos del poder autónomos.
- d) Un método de reforma racional que evite la ilegalidad, la fuerza o la revolución.
- e) El reconocimiento a la autodeterminación individual, es decir, derechos individuales y libertades fundamentales, y su protección frente a los órganos y funcionarios públicos.

Desde el punto de vista material, Loewenstein menciona los elementos indispensables para que una Constitución garantice el libre desarrollo político de un Estado, entre los cuales encontramos el establecimiento de un proceso de reforma. En el sentido formal, la Constitución es para él “...un documento escrito y unificado por normas fundamentales” y un “dispositivo fundamental para el control del proceso del poder”.⁸ Sin embargo, sabemos que una Constitución no necesita estar plasmada en el papel, aun cuando —como Hesse afirma— “...el efecto estabilizador y racionalizador de la ley fundamental se ve potenciado cuando ésta es escrita”.⁹ La norma fundamental escrita garantiza la libertad mediante la certeza jurídica y la limitación de la posibilidad de su interpretación. Sin embargo, la Constitución escrita solamente regula, no codifica, dejando marcos abiertos para su interpretación, determinando la forma en que las lagunas deben ser llenadas.

Las Constituciones pueden clasificarse de acuerdo con su posibilidad de reforma en rígidas o flexibles. Estas últimas establecen un procedimiento ordinario de modificación, y las otras, en cambio, suponen un complejo sistema a fin de dificultar e incluso impedir la reforma de la misma. La Constitución mexicana, en virtud del procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional, se encuentra en el grupo de las Constituciones rígidas.

La supremacía de la norma fundamental radica en el hecho de ser la base sobre la cual descansa el orden jurídico de un Estado, legitimando la actividad de los órganos estatales y dotándolos de competencia. El pro-

⁸ *Ibidem*, pp. 152 y 149.

⁹ Hesse, Konrad, *op. cit.*, nota 4, p. 22.

fesor Manuel Aragón Reyes¹⁰ entiende la supremacía como la cualidad política de toda Constitución; como el conjunto de reglas fundamentales, esenciales para la perpetuación de la forma política. Por lo que la Constitución, entendida como norma jurídica, deriva su superioridad política de esta supremacía y de la supremacía legal, a la que llama supralegalidad, y que se convierte en la garantía jurídica de la supremacía.

La Constitución es la norma jurídica de la que derivan o resultan cadenas de validez normativa, y que además consagra los valores supremos del sistema jurídico que deben ser respetados. Su supremacía consiste en la subordinación del orden jurídico a la norma fundamental, por lo cual no puede ser patrimonio de ningún órgano; en consecuencia, cada poder debe vigilar que los otros se sujeten a sus disposiciones.

La inviolabilidad de la Constitución es una de sus características que se entiende como la posibilidad que tiene de permanecer vigente a pesar de los cambios políticos que puedan darse en un país. El artículo 136 de la Constitución mexicana proclama su inviolabilidad al señalar que ésta no dejará de observarse en ningún caso, ni siquiera a causa de una rebelión o de cualquier otro trastorno público.

Finalmente considero que, al realizar la evaluación del procedimiento de reforma, debemos recordar que la Constitución es la norma jurídica fundamental que contiene los elementos mínimos de organización y convivencia del Estado, y que su cualidad es la función de posibilitar y garantizar un proceso político libre, de constituir, de racionalizar, de limitar el poder y, con todo ello, de asegurar la libertad individual.

IV. DIVISIÓN DE FUNCIONES

El principio de división de poderes constituye, para la teoría del Estado moderna, un elemento indispensable de toda Constitución, por lo que parece adecuado para poder analizar el procedimiento de reforma constitucional hacer una breve reflexión sobre dicho principio y la estructura funcional de una Constitución.

Una separación tajante de las funciones que corresponden al ejercicio del poder político por los órganos instituidos para ese fin no es posible

¹⁰ Aragón Reyes, Manuel, "Sobre las nociones de supremacía y supralegalidad constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 50, marzo-abril de 1986, pp. 9-30.

en la realidad como en un esquema teórico. Atribuir de manera exclusiva el ejercicio de una función da a los poderes independencia y autonomía de voluntad y actuación, eliminando así una de las mejores posibilidades de control que consiste en la cooperación.

La separación relativa de funciones a partir del otorgamiento prioritario de ellas a un órgano trae consigo un equilibrio en el ejercicio del poder, y la cooperación, es decir, la realización conjunta de actos, constituye un sistema de control básico sin el cual el Estado de derecho es impensable. Por ello es necesario que los órganos de poder se relacionen, que exista entre ellos algún grado de interdependencia y de coordinación. La separación clásica de poderes no implica en absoluto que la función legislativa, por ejemplo, corresponda única y exclusivamente al Poder Legislativo, sino que la ejerce de manera primordial. Sin excluir por ello la posibilidad de que el Poder Ejecutivo la realice, o que el Legislativo a su vez realice funciones que en principio corresponden a otros poderes.

La relación entre poderes se encuentra prevista en la Constitución. Son vínculos que surgen en virtud de la asignación de funciones que se ejercitan conjuntamente, ya sea simultánea o sucesivamente. Sólo la Constitución puede determinar las modalidades al principio de separación de funciones, lo cual implica facultar a determinados órganos para realizar funciones que formalmente no le corresponden.

La realización conjunta de la función reformadora se traduce en un límite a los órganos constituidos, al no serle atribuida de manera exclusiva a ningún órgano, e implica simultáneamente un control recíproco entre los órganos que participan en dicho procedimiento. Finalmente, tanto el procedimiento como el producto de la reforma es controlado por un órgano independiente que no participa en el mismo y, por lo tanto, puede ser neutral en la verificación de su constitucionalidad, éste no puede ser otro sino el Poder Judicial.¹¹

¹¹ Sin embargo, en el caso de nuestro sistema jurídico no existe un procedimiento de control de las reformas constitucionales, así lo ha sostenido reiteradamente la jurisprudencia. Véase “PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL” y “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, jurisprudencias 39/2002 y 40/2002 del Tribunal Pleno, publicadas en las pp. 1136 y 997, respectivamente, del t. XVI, correspondiente al mes de septiembre de 2002, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*.

La cooperación entre poderes evita su concentración en una sola mano y, a su vez, cumple con la función de ser equilibrio y limitación del ejercicio del poder, y en ello consiste la principal garantía del respeto de la libertad individual y la mejor forma de impedir la intromisión de las autoridades en la esfera de los particulares, así como la legalidad en el ejercicio de las funciones.

Así, mediante su regulación se establece un sistema de control relevante por el simple hecho de prescribirse en la norma suprema las relaciones que constituyen mecanismos de balance del ejercicio del poder. Esta funcionalización del poder junto con la interrelación de estructuras constitucionales conforman los medios que vinculan y limitan a los órganos del poder, no sólo entre sí, sino también dentro de sí y respecto del resto del sistema político.

V. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

La reforma de una Constitución no debe consistir en una adecuación temporal de la norma fundamental en virtud de la voluntad de algún gobernante o pueblo, al menos en la teoría. Su razón de ser debe responder a una necesidad innegable de la evolución de un pueblo, y de la adecuación indispensable de la misma a los cambios de una sociedad, esto se debe principalmente a la condición histórica y mutable del ser humano.

La cuestión que de inmediato se suscita es ¿quién es el titular de ese poder o facultad de reformar la Constitución? En el fondo esto no es problemático, ya que la Constitución misma señala los órganos competentes para realizar dicha actividad. Pero ¿de dónde deriva esa potestad, cuál es su fuente? Creo que un análisis exhaustivo de determinados conceptos sobrepasaría la intención del presente artículo, puesto que tendríamos que revisar la evolución de ideas tales como pueblo, soberanía, delegación, etcétera; por lo tanto, me atenderé a afirmar, sin más, que la potestad de reformar la Constitución es uno de los atributos de la soberanía.

El concepto de soberanía ha evolucionado. Desde que Jean Bodin lo propuso en su obra *Los seis libros de la República*, se le han atribuido innumerables características, incluso se ha llegado a negar su existencia, pero lo cierto es que aún se considera un concepto fundamental de la teoría del Estado. Una de las características que la doctrina ha atribuido a la soberanía es la de ser ilimitada, por lo que en un Estado de derecho no

puede considerarse su existencia de manera independiente del orden jurídico; en consecuencia, la soberanía no puede sino residir en la Constitución.

Jurídicamente hablando, la soberanía es la potestad de autorregularse, es decir, es la capacidad ilimitada de crear normas, y dicha capacidad implica lógicamente, además de la creación, la modificación y la derogación de las mismas. Ilimitada significa también que puede autolimitarse y establecer controles para la creación, aplicación y eliminación de las normas.

Ahora, puesto que consideramos el orden jurídico o, mejor dicho, la Constitución como la norma suprema, como soberana, y es ésta la que tiene la capacidad de creación ilimitada, surge la necesidad de limitar a los órganos que han de ejercerla, y esto se logra gracias a que la misma Constitución establece en ella los órganos facultados y determina los procedimientos específicos para la creación de normas.

La Constitución mexicana, en su artículo 39, establece que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo”, y agrega que “el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Esto último solamente puede realizarse mediante reformas a la Constitución, no como un derecho a producir una ruptura del sistema jurídico. Por ello es que establece un órgano encargado de realizar las reformas necesarias, el cual se conforma por los diversos poderes legislativos de la Federación, por ser los representantes del pueblo, ya que no se trata de un órgano ordinario, sino de un órgano complejo compuesto por éstos.

Ahora, debemos desentrañar el significado y alcance del término “reformular” en relación con la Constitución. En los Estados Unidos de América se utiliza el término enmendar, y el resultado, la enmienda, se agrega a la Constitución, la complementa, no modifica el texto original, sino que se adiciona. En Francia se habla de revisión; en Alemania, de cambiar, modificar o reformar. La diferencia estriba en la naturaleza y las limitaciones del órgano que efectúa la reforma constitucional, es decir, no se trata de una mera diferencia terminológica.

El término revisión no es el más adecuado, puesto que constituye solamente una parte del procedimiento de reforma, es un acto previo, y lo que se pretende con una reforma constitucional es una verdadera transformación del texto que tenga una repercusión efectiva. Claro está que el

cambio también puede lograrse mediante una interpretación adecuada de determinado precepto por el órgano competente, la Suprema Corte de Justicia, por ejemplo, para que mediante la jurisprudencia que establezca conforme a ley modifique su significado. Esto es denominado por la doctrina como “mutación constitucional”,¹² cuyo efecto es producir el cambio en el significado sin que se modifique el texto que enuncia la norma. El problema de esta alternativa es que solamente alcanza a aquellos a quienes invoquen jurisprudencia o les sea aplicada en función de un procedimiento judicial.

La Constitución mexicana prescribe en su título octavo la posibilidad de reformarla; el artículo 135 establece: “la presente Constitución puede ser adicionada o reformada”. Al utilizar la palabra adicionar, el Constituyente quiso hacer alusión a la facultad del órgano reformador de extender, completar o agregar algún aspecto o característica a algún artículo que hubieran podido omitir o que fuera necesario agregar. *Contrario sensu*, adicionar impide la restricción o anulación de derechos y garantías que la Constitución consagra. La palabra reforma, sin embargo, tiene una acepción mucho más amplia, dado que reformar implica transformar, modificar, hacer una alteración patente.

Sin embargo, el término reformar puede significar muchas cosas, sólo una no: hacer desaparecer, anular o eliminar algún precepto del texto constitucional, ya que para poder reformar algo su estructura debe permanecer y, además, ser notoria su subsistencia. Dicha afirmación es válida respecto del significado del término reformar desde la perspectiva semántica; sin embargo, desde el punto de vista estrictamente jurídico positivo, reformar no tiene más limitaciones que las que la propia Constitución establezca, por lo tanto puede también significar derogar.

Al no contener la Constitución mexicana limitaciones expresas respecto de la actuación del órgano reformador, el llamado constituyente permanente puede modificar la norma suprema mediante cualquier adición o reforma. Los poderes constituidos no pueden modificar la Constitución porque, al ser rígida y establecer un procedimiento y órgano específico para su modificación, los ha desprovisto de facultades constituyentes. El órgano reformador del artículo 135 es el único con “soberanía” para reformar o adicionar la Constitución en cualquiera de sus partes, es el órgano facultado o, más bien, creado expresamente para ello.

¹² Hesse, Konrad, *op. cit.*, nota 4, p. 25.

Al hablar de modificar o adicionar nos referimos a sus preceptos, cualquiera de ellos; por lo tanto, no puede expedirse formalmente una nueva Constitución con fundamento en el artículo 135; ésta sólo puede darse de hecho a través de reformas. La reforma total de la Constitución, entendida como su sustitución, no es lógicamente posible mediante la aplicación del procedimiento previsto por el artículo 135, puesto que el producto de la misma sería otra Constitución y ya no podría hablarse de una reforma. La reforma total o su sustitución generarían el cuestionamiento de su validez.

Subsistiría, además, el problema de la legalidad del procedimiento, ya que la fuente de ésta sería derogada por la nueva Constitución. Una nueva Constitución implicaría un cambio de sistema jurídico, por lo que no podemos encontrar su fundamento legal en una disposición del sistema anterior que la nueva Constitución está destruyendo. La Constitución, a diferencia de las demás normas de un orden jurídico, no tiene su norma fundante en su propio sistema y no se trata de una norma jurídica, ya que por lo general el procedimiento que se sigue para su otorgamiento es ajurídico. Por lo mismo, carece de sentido utilizar el procedimiento previsto en el artículo 135 para otorgar una nueva Constitución. La Constitución crea el órgano reformador como un poder distinto e independiente, cuya única función es la de reformar la Constitución; por lo tanto, su fin es adecuar las disposiciones constitucionales a los cambios relevantes de la realidad político-social, no otorgar una nueva Constitución.

Para algunos autores, el hecho de que el artículo 135 prescriba la forma en que los preceptos constitucionales han de ser modificados le confiere un rango jerárquicamente superior a las demás normas constitucionales. No considero que exista razón para suponer que en nuestra Constitución existen normas de rango diferenciado, puesto que la única forma en que se le podría conferir dicha superioridad sería si el propio artículo prescribiera su inmutabilidad. Sin embargo, el procedimiento previsto en el artículo 135 es aplicable para su reforma. Aun cuando para autores como Ross¹³ esto configura un problema lógico derivado de la autoaplicación de la norma para su modificación, considero que esto no presenta un problema jurídico, ya que la norma prevista en el artículo 135 se aplicaría para modificar su contenido por disposición constitucional, y el resulta-

¹³ Ross, Alf, *El concepto de validez y otros ensayos*, México, Fontamara, 1997.

do de la reforma sería un enunciado normativo distinto. Por otra parte, tomando en cuenta la especial naturaleza de la Constitución, al entrar en vigor la reforma es como si la norma siempre hubiese prescrito el “nuevo contenido”.

Por lo que respecta al nombre correcto que debe dársele al órgano que realiza la reforma constitucional, debemos comenzar por señalar que se trata de una facultad propia del pueblo, de un órgano del orden constitucional distinto de los poderes constituidos (en el caso de una Constitución rígida), capaz de reformar la Constitución creada por el Poder Constituyente. Es un órgano que ejerce una sola función, la de reformar la Constitución, un poder de decisión, no de ejecución, ni tampoco permanente. Su actuación presupone la existencia de la Constitución, por lo que no lo podemos llamar constituyente, ésta es su creadora, y a pesar de ser un poder supraestatal y suprafederal, lo es en grado inferior al constituyente.

Lo más correcto sería, por lo tanto, llamar a este poder “poder u órgano reformador” en atención a su naturaleza y a sus características; sobre todo porque su virtud radica, tomando en cuenta lo anteriormente expuesto en consideración, en realizar reformas al texto constitucional vigente, y para que siga estándolo.

Podemos decir que la función reformadora implica una potestad de adaptación de la Constitución a la realidad que regula, conservando aquello que deba permanecer y suprimiendo aquello que sea ineficaz, inútil u obsoleto. La reforma total de la Constitución es un desbordamiento de su naturaleza que se asimilaría a la función constituyente, y una extralimitación de facultades.

La existencia de un procedimiento de reforma, según Ignacio de Otto,¹⁴ significa que la Constitución quiere regular su adaptación a la realidad cambiante y evitar que sus exigencias se realicen al margen del derecho vigente. El órgano reformador de la Constitución mexicana es un órgano complejo, se compone, conforme al artículo 135, de la siguiente manera: por el Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y de Senadores), o de la Comisión Permanente en su caso, y por las legislaturas de los estados. Este artículo establece parcialmente el procedimiento de reforma, por lo que debemos aplicar de manera supletoria en lo conducente los ar-

¹⁴ Otto, Ignacio de, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1987, pp. 56 y ss.

tículos 71 y 72 constitucionales,¹⁵ en virtud de lo cual podemos afirmar que el Poder Ejecutivo Federal también forma parte del órgano reformador. La adición o reforma deberá ser aprobada por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión, y por la mayoría de las legislaturas estatales. La iniciativa de reforma constitucional sigue el mismo procedimiento que el de ley, por lo que ésta corresponde, de conformidad con el artículo 71, fracción I, al presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados.

El procedimiento debe iniciarse en el Congreso, siguiendo la regla general para la iniciativa de ley a falta de disposición específica. El proyecto de reforma se estudia y vota en cada una de las cámaras, y tiene que ser aprobada por una mayoría de las dos terceras partes; el quórum de asistencia en la Cámara de Diputados es de al menos el 51%, y de las dos terceras partes en la Cámara de Senadores. Después se somete a voto de las treinta y una legislaturas de los estados, cuya mayoría debe votar afirmativamente; el cómputo de los votos lo realiza el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso. Por último, hay que señalar que el presidente no tiene facultad de veto respecto de los proyectos de reforma constitucional.

VI. LÍMITES AL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Es razonable que un órgano con las características del poder reformador y de su naturaleza necesite ser limitado; su actuación debe conocer alguna frontera para impedir la destrucción del sistema jurídico. Existen preceptos que se constituyen en la razón de ser de una Constitución, en la esencia del orden jurídico podríamos decir, y son aquellos que se cons-

¹⁵ La jurisprudencia ha reiterado constantemente la aplicación supletoria de estos artículos al procedimiento de reforma constitucional, como por ejemplo en “INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL. SU PRESENTACIÓN CONJUNTA POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y MIEMBROS DE AMBAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN NO PUGNA CON EL REQUISITO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 71 CONSTITUCIONAL”. Tesis P.LXVIII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X*, Novena Época, septiembre de 1999, p. 9. Criterio que subsiste a pesar de que la jurisprudencia en relación con el control de la constitucionalidad de las reformas haya sido superado por la jurisprudencia P./J. 39/2002 del Pleno.

tituyen en la causa de su existencia y en virtud de los cuales fue creada la norma fundamental.

Dichos preceptos, conocidos en la teoría como principios jurídicos fundamentales, generalmente reciben una protección especial por parte del Poder Constituyente en la Constitución misma, para lo cual se establecen cláusulas de intangibilidad. El problema surge cuando no existe una reserva expresa. Algunos doctrinarios se han manifestado en el sentido de que dichos preceptos son intocables, y que su naturaleza no puede ser alterada, o que determinado artículo o principio jurídico no puede ser eliminado. Sin embargo, existe otra corriente que niega la existencia de tales principios y que defiende la posibilidad de modificar cualquier precepto de la Constitución cuando no exista una limitación expresa.

Una Constitución puede tener dos clases de límites a sus reformas: límites explícitos o textuales, llamados también cláusulas de intangibilidad, o bien límites implícitos o no textuales cuya existencia sólo puede ser deducida indirectamente, a veces como consecuencia lógica de los preceptos del sistema constitucional considerado en su conjunto, y otras por señalamiento expreso de la Constitución al enunciar la inviolabilidad de cierto derecho o de determinados principios.

Existen dos grandes corrientes relativas a las limitaciones del poder reformador: una que identifica las facultades de los poderes constituyente y reformador, y la corriente limitacionista. Existe una postura intermedia que en México ha sido sostenida por el maestro Tena Ramírez.

La primera de ellas ha sido defendida por numerosos constitucionalistas y sostiene que la Constitución puede ser reformada por procedimientos jurídicos, incluso en su totalidad, para evitar una ruptura del sistema jurídico e incluso una revolución. Parece existir una confusión entre las funciones y el carácter del poder constituyente, el cual una vez logrado su cometido desaparece; y el poder reformador, por su parte, que sólo existe cuando es convocado para realizar alguna reforma y no puede realizar salvo aquello para lo que fue instituido.

La corriente limitacionista, por otra parte, sostiene que el núcleo de la Constitución se conforma de determinados principios inmutables diferentes para el caso de la Constitución de cada país, que no pueden y no deben ser reformados porque desvirtuarían la naturaleza de la norma fundamental. Maurice Hauriou¹⁶ lo entiende como una superlegalidad cons-

¹⁶ Hauriou, Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, París, Recueil Sirey, 1923.

titucional, aquello que se encuentra más allá de lo escrito en la misma Constitución, y que para él consiste en los principios fundamentales del régimen y en los principios de las libertades individuales contenidos en las declaraciones de derechos de la época de la revolución.

La doctrina mexicana es representada en este sentido por el pensamiento de don Emilio Rabasa, quien sostenía que “el poder reformador podía efectuar adiciones y reformas, pero no la destrucción de la Constitución”.¹⁷ Llega a esta conclusión luego de realizar un análisis exhaustivo de nuestra Constitución de 1857; ya que, al interpretarla sistemáticamente, considera evidente que hay principios que no pueden ser suprimidos, y que aunque se establezca la forma en que pueden ser reformados, el órgano reformador no puede ir más allá, sólo el pueblo puede hacerlo, pero extraconstitucionalmente.

Cabe señalar que el pueblo está representado en el órgano reformador y la Constitución no establece límites expresos, por lo que cualquier precepto puede ser modificado, y el significado del derecho establecido en el artículo 39, que se refiere al derecho del pueblo a cambiar su forma de gobierno, no es un derecho a la revolución o una legitimación para la modificación “extraconstitucional” de la misma, sino el reconocimiento de la ausencia de limitaciones y una remisión al artículo 135 constitucional.

La corriente intermedia la representa el pensamiento del maestro Tena Ramírez, quien utiliza el término “poder constituyente permanente” para referirse al poder reformador, y sostiene que éste sólo puede adicionar o reformar la Constitución. Por adicionar entiende agregar algo diferente a lo ya existente, y reformar como la supresión de un precepto sin sustituirlo por otro, manteniendo la norma ya existente. Sostiene que el “poder constituyente permanente no tiene facultad para derogar totalmente la Constitución en vigor, sustituyéndola por otra, pues esa facultad no puede incluirse en las únicas que tiene, de adicionar o reformar, las cuales se ejercitan siempre sobre una ley que existe y sigue existiendo”.¹⁸ Concluye señalando que por vía de reforma o adición nada escapa a su competencia, siempre y cuando el régimen constitucional permanezca vigente.

¹⁷ Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Revista de Revistas, 1912, p. 316.

¹⁸ Tena Ramírez, F., *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1982, p. 61.

El maestro Tena Ramírez¹⁹ elaboró una clasificación de los tipos de atribuciones del órgano reformador:

- a) Las Constituciones que admiten expresamente la posibilidad ilimitada de su reforma.
- b) La que excluyen de la competencia del poder reformador los “principios fundamentales”.
- c) Las Constituciones que sin referirse a los principios fundamentales dejan determinados preceptos a salvo de futuras reformas.
- d) Las que instituyen la facultad indefinida y general de ser modificadas mediante adiciones y reformas (la diferencia respecto del primer grupo es que en éste se crea el órgano reformador y se establece el procedimiento, pero no se hace ninguna declaración complementaria).

La finalidad del sistema adoptado por el primer grupo es diseñar un procedimiento que permita la actuación de un órgano de reforma siguiendo un procedimiento jurídico. En el tercer grupo encontramos disposiciones transitorias o suspensivas que fijan un plazo durante el cual no podrán hacerse reformas constitucionales, o también prohibiciones sustantivas determinadas por consideraciones políticas sustanciales. Las facultades del poder reformador en el último grupo se ven limitadas para reformar o adicionar el texto existente sin modificar su esencia; es decir, sin cambiar el significado de la Constitución.

Respecto del alcance de los límites, podemos tomar como ejemplo el caso de la Constitución Española, la cual, según el profesor Aragón,²⁰ no contiene límites expresos ni límites materiales implícitos por derivación o congruencia, por lo que considera que declarar inviolables los derechos fundamentales es una garantía de indisponibilidad frente a los poderes constituidos, pero no frente al poder de reforma del artículo 168 de la Constitución Española.

Don Pedro de Vega García²¹ hace una clasificación más completa de los límites al poder de reforma, de la siguiente manera:

¹⁹ *Idem.*

²⁰ Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y democracia*, Madrid, Tecnos, 1989.

²¹ Vega García, Pedro de, *La reforma constitucional*, Madrid, Tecnos, 1985.

- a) Los límites autónomos, que son impuestos por la misma Constitución, y los heterónomos, cuyas fuentes son distintas al texto constitucional, como podrían ser los principios del derecho natural.
- b) Los límites explícitos o cláusulas de intangibilidad que se encuentran expresamente formulados en el texto constitucional, y los implícitos o no textuales cuya existencia se deduce indirectamente.
- c) Los absolutos, que por voluntad expresa del Constituyente o por deducción implícita del sistema no pueden separarse, y los relativos, que pueden ser eliminados mediante procedimientos especiales.

En su opinión, es una operación sin fundamento justificar los límites implícitos a la reforma basándose en el carácter indiscutible y absoluto de los derechos y en la naturaleza irrenunciable del principio de división de poderes, ya que los límites implícitos formales se derivan del principio de supremacía constitucional, y los materiales del principio político de soberanía popular del que emanan los derechos fundamentales. Sin embargo, debemos reconocer que como límites no podemos admitir más que aquellos que expresamente establece la Constitución, pues cualquier otro que se dedujera por interpretación implicaría el ejercicio de una facultad “constituyente” por un órgano no competente.

VII. CONCLUSIONES

La Constitución mexicana no contiene límites explícitos ni límites implícitos que se deduzcan de los preceptos contenidos en la Constitución misma. Siguiendo dicho orden de ideas, cualquier reforma a las “garantías individuales” es viable, aun cuando no se trate de ampliarlas o protegerlas; sin embargo, la desaparición de los derechos fundamentales o de un esquema de límites y controles como es el de división de poderes no sería razonable. Hemos señalado unos contenidos mínimos y algunos elementos políticos que caracterizan a la Constitución; no obstante, al no existir límites expresos, éstos pueden ser modificados.

Debemos hacer una observación respecto de los límites implícitos de la Constitución mexicana, y es que podemos considerar al artículo 135 como un límite formal implícito, dado que se refiere al procedimiento que ha de seguirse para llevar a cabo la reforma constitucional, aun cuando se trate de la reforma del artículo 135 mismo. Esto se debe principal-

mente al hecho de que, si el resultado de la reforma al artículo 135 constitucional fuese su derogación, ya no existiría manera de reformar la norma fundamental, lo cual es contrario a su naturaleza. Sería posible cuando la reforma se justificara de dicha manera, es decir, con la intención de impedir nuevas modificaciones a la Constitución. Por otra parte, se configura como un límite, ya que es condición de constitucionalidad formal de la reforma; si no se sigue el procedimiento establecido, la reforma debería ser declarada nula por la Suprema Corte de Justicia.

En el artículo 136, que se refiere a la inviolabilidad de la Constitución, encontramos los límites implícitos materiales que se refieren al contenido total de la Constitución que no debe ser eliminado o, por decirlo de otra forma, a la Constitución misma, que no perderá su vigencia aun cuando deje de ser aplicada temporalmente. Sin embargo, nada impide que sea reformado y que se adicione supuestos que permitan que ésta siga subsistiendo, o incluso que sea eliminada.

La tesis de la ilimitabilidad de las atribuciones del poder reformador no rompe con el principio de seguridad jurídica ni con el sistema de control de la constitucionalidad de los actos de los poderes públicos, que deben ser limitados y controlados, ya que de lo contrario se destruiría el Estado de derecho. La constitucionalidad y la seguridad jurídica están garantizadas por los órganos que conforman el órgano reformador y por el cumplimiento del procedimiento prescrito en la Constitución para su reforma.