

CAPÍTULO DECIMOSEGUNDO LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

I. La función de la reforma constitucional en México	267
II. El procedimiento de reforma en México	269
III. Las cuestiones discutidas: rigidez y participación popular .	271
1. Sobre la rigidez	271
2. La participación popular	273
IV. El control de las reformas	275

CAPÍTULO DECIMOSEGUNDO LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

Aunque en las dos primeras partes de este trabajo se han ido intercalando, junto con las consideraciones generales de cada tema, los comentarios particulares que ameritaba el caso mexicano, en esta última parte se ha preferido dejar para un capítulo distinto el tratamiento de la reforma constitucional en el sistema jurídico mexicano. La razón es bien sencilla: la reforma constitucional ha servido en México para cuestiones absolutamente distintas de las que sirve comúnmente dicha institución en otros Estados.

En este contexto, parece más apropiado corresponder la peculiaridad del uso de la reforma constitucional en México con un estudio también particular de la misma. Por lo demás, se sigue con el esquema fundamental que ha guiado esta tercera parte. Así, se empieza exponiendo las funciones que la reforma constitucional ha tenido en México, se sigue con una descripción del procedimiento para llevarla a cabo y se explican algunas de las cuestiones debatidas en torno al procedimiento.

Se agrega una breve consideración sobre el control de la regularidad constitucional que puede llevar el Poder Judicial federal sobre los actos de reforma de la carta magna. Este tema es de una importancia muy grande en México por dos razones fundamentales: en primer lugar, por la variedad de caminos que ha escogido la doctrina en el tema de los límites del poder reformador y, en segundo término, por la actualidad del tema, al haber admitido la Suprema Corte hace poco tiempo un juicio de amparo en contra de una reforma constitucional.

I. LA FUNCIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

Para que, dentro del funcionamiento ordinario del Estado, surja la necesidad de reformar la Constitución, debe existir como premisa la consideración normativa de dicha Constitución; en otras palabras, sólo cabe reformar una Constitución que efectivamente se aplica y tiene un *status*

normativo, ya que no se reforma más que aquello que se necesita cambiar, porque existe la necesidad de que se aplique en un sentido distinto del actual.

Como en México la Constitución no se ha considerado, como ya se ha explicado, como una verdadera norma jurídica, es evidente que la reforma constitucional tampoco ha podido cumplir con el papel que le corresponde en otros sistemas jurídico-políticos.

De esta forma, tal como se ha expuesto en la primera parte, la reforma constitucional ha servido para incorporar en el texto de la carta magna intereses coyunturales o, simplemente, la visión particular que cada presidente ha tenido sobre las cuestiones que debe contener una Constitución.

Escapan quizá a ese particularismo las reformas que han ido produciéndose para incorporar temas que tienen que ver con el desarrollo industrial de México a partir de las décadas de 1940 y de 1950 y que, obviamente, no pudieron preverse por el Constituyente de 1916-1917.⁸⁵⁷

Por lo demás, resalta la pésima técnica legislativa con que se han producido muchas de las reformas constitucionales. Puede observarse que, a partir de 1921, que es cuando se produce la primera reforma constitucional,⁸⁵⁸ la Constitución sufre un continuo proceso de “engorda”, que hace que muchos de sus preceptos sean verdaderos desarrollos legislativos que han querido incorporarse, sin ningún sentido, al texto constitucional. Como consecuencia de lo anterior, hoy la Constitución se detiene a regular cuestiones de detalle que serían mejor tratadas en una ley o incluso en un reglamento, pero que, estando en el texto constitucional, provocan disfunciones notables, cuando menos, por los dos siguientes motivos:

A. En primer lugar, porque la sobreabundancia de contenidos constitucionales no se traduce en una mayor normatividad constitucional, sino todo lo contrario,⁸⁵⁹ de modo que los textos inflados producto de las sucesivas reformas contribuyen también a lesionar el sentimiento constitucional, y

857 Un análisis detallado de todas las reformas constitucionales, actualizado hasta 1987, se encuentra en Valadés, D., *op. cit.*, nota 756, pp. 31 y ss.

858 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de julio de ese año y que reformó los artículos 73, fracción XXV, y 14 transitorio; la cronología de las reformas en Valadés, *op. cit.*, nota 756, pp. 202 y ss., y en Valencia Carmona, *op. cit.*, nota 356 (ordenadas por artículo).

859 No hay más que ver, para comprobar lo dicho, la escasa efectividad que tiene el artículo 123, o la nula aplicación práctica del artículo 130 hasta 1992, entre los varios ejemplos que podrían mencionarse.

B. Esa misma sobreabundancia provocada por la frenética actividad reformadora, a su vez, también produce nuevas reformas constitucionales, pues, cuanto más entra a detallar ciertos temas una Constitución, tanto más se hacen necesarios cambios para corregir defectos que no se hubieran producido de contener solamente las previsiones del “orden fundamental de la sociedad” para decirlo, otra vez, con las palabras de Konrad Hesse.

II. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA EN MÉXICO

El procedimiento para reformar la Constitución mexicana es muy parecido al que prevé la Constitución de Estados Unidos; sin embargo, presenta algunas peculiaridades.

En primer término, resalta el hecho de que la Constitución dispone de dos procedimientos distintos de reforma; uno, que podría llamarse supergravado y que sirve solamente para modificar el capítulo territorial de la Constitución y, otro, formalmente agravado, pero absolutamente flexible en la práctica, que es el que se utiliza normalmente y que sirve para cambiar las demás partes del texto constitucional.

El primero se encuentra regulado en el artículo 73, fracción III, y el segundo, en el 135.

De acuerdo con la fracción citada del artículo 73, el Congreso de la Unión tiene la facultad de “admitir nuevos Estados a la Unión Federal”. El listado de las entidades federativas que conforman la “Unión Federal” se encuentra en el artículo 43, de modo que la forma en que el Congreso pueda ejercer la facultad que le otorga el artículo 73 es reformando la Constitución. El propio artículo 73 señala siete requisitos para que el Congreso pueda llevar a cabo tal modificación y que son los siguientes:

1° Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos;

2° Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política;

3° Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva;

4° Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de los siete días contados desde la fecha en que le sea pedido;

5° Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras;

6° Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate;

7° Si las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior [sic] deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados.

Por su parte, el artículo 135, que es el único que integra el título octavo que lleva por título “De las reformas a la Constitución”, dispone lo siguiente:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Ni la doctrina ni la jurisprudencia, ni mucho menos la práctica del poder reformador de la Constitución han encontrado diferencia sustancial alguna entre los términos adicionar y reformar que utiliza el artículo 135. Se ha entendido, desde mi punto de vista correctamente, que existe un sólo procedimiento y una sola vía para introducir cambios en el texto constitucional (con la salvedad, ciertamente extraordinaria, del artículo 73, fracción III, que ya se ha expuesto).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la excepción que se examina más adelante, no ha tenido ocasión para pronunciarse sobre ninguno de los aspectos del procedimiento de reforma, ya que tradicionalmente se ha entendido, de forma bastante simplista, que la Corte no tiene facultades para conocer de la impugnación de actos del poder reformador de la Constitución.

III. LAS CUESTIONES DISCUTIDAS: RIGIDEZ Y PARTICIPACIÓN POPULAR

De las cuatro cuestiones que se han expuesto en la parte que corresponde a la descripción general de la problemática de la reforma constitucional, en México solamente se han suscitado dos: la de la rigidez, es decir, del grado de dificultad que debe prever un texto constitucional para su propia reforma y, en segundo lugar, la cuestión de la participación popular, o sea, la discusión sobre si el pueblo debe o no participar en los procedimientos de cambio constitucional y, en caso afirmativo, de qué forma y bajo qué modalidades.

1. *Sobre la rigidez*

Después del examen que se ha hecho páginas arriba sobre la rigidez constitucional y sobre la extensión progresiva en el constitucionalismo occidental de las Constituciones rígidas, hasta el punto de borrar la distinción clásica de James Bryce entre Constituciones rígidas y Constituciones flexibles, es poco lo que puede agregarse sobre lo deseable y benéfica que resulta esa rigidez.

Sobra decir que, en la práctica constitucional mexicana, la dificultad para reformar la Constitución no ha existido.⁸⁶⁰ Lo anterior se demuestra no solamente con el altísimo número de reformas que ha tenido el texto constitucional, sino sobre todo con la falta de cuidado y de pericia política con que se han llevado a cabo esas reformas. Si la técnica legislativa en México ha estado ausente de la práctica parlamentaria nacional, lo ha estado todavía más —si cabe— dentro del quehacer del órgano reformador de la Constitución.

Para hacer efectiva la rigidez constitucional (y, en general, todo el procedimiento reformador) se ha propuesto crear un doble procedimiento de reformas.⁸⁶¹ Uno llamado de “enmienda constitucional”, otro, simplemente de “reforma constitucional”.

El de “enmienda” se propone para ser utilizado en la modificación de preceptos constitucionales secundarios, de “naturaleza reglamentaria”. El

860 En el mismo sentido, Carpizo, Jorge, “Las reformas constitucionales en México”, en Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, cit., nota 287, p. 310.

861 Madrazo, Jorge, “Artículo 135”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, cit., t. II, pp. 1,411-1,412.

procedimiento sería el mismo que actualmente prevé el artículo 135, pero con dos adiciones: la primera, para fijar un plazo máximo en el que las legislaturas locales se pronuncien sobre la conveniencia de las modificaciones; si transcurrido ese plazo no se han pronunciado, se entiende que reprueban el proyecto. La segunda adición consistiría en que, cuarenta y ocho horas después de transcurrido el plazo señalado, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente tendrían que hacer una declaratoria pública informando de si se ha aprobado o no el proyecto y, en caso afirmativo, con qué quórum.

El segundo sistema que se propone, llamado de reforma constitucional, serviría para modificar los preceptos verdaderamente importantes de la Constitución, las decisiones fundamentales del Estado. Para ser aprobadas modificaciones constitucionales mediante este sistema, el proyecto tendría que ser sometido a referéndum popular: “el pueblo, con su voto, sería quien aprobara o reprobara un proyecto de reformas a la Constitución”.⁸⁶²

Esta propuesta tiene algunos aciertos y algunos defectos. Para empezar, puede decirse que, aunque reconoce el problema en torno a la reforma constitucional, no lo ataca directamente. El problema que pone de manifiesto la propia propuesta de Madrazo es que, por la pésima técnica legislativa empleada por el Constituyente de 1916-1917 y, sobre todo, por el poder reformador de la Constitución, existen múltiples artículos en el texto constitucional que simplemente no tendrían que estar ahí, porque son de naturaleza reglamentaria. Entonces la solución más adecuada sería en el sentido de ir depurando del texto constitucional todas aquellas cuestiones que tendrían que estar en las leyes o incluso en los reglamentos.

Introducir dos mecanismos de reforma constitucional me parece sumamente arriesgado y, como se ha explicado al estudiar el caso español, podría dar lugar a preceptos constitucionales inconstitucionales. Me parece evidente la dificultad de identificar plenamente qué preceptos serían modificados por un sistema y cuáles, por el otro. Aparte se deja el tema de que, desde un punto de vista lógico, no podría cambiarse el sistema de reforma constitucional sin expedir una nueva Constitución.⁸⁶³

862 *Ibidem*, p. 1,412.

863 *Vid. supra* la explicación general sobre los límites de la reforma constitucional.

La propuesta de que participe el pueblo en los procedimientos de reforma constitucional, como se expone en seguida, parece bastante adecuada y es una aspiración que cuenta ya con bastante historia en el constitucionalismo mexicano.

2. *La participación popular*

La propuesta de que el pueblo tenga algo que ver en los procedimientos de reforma constitucional, como acaba de apuntarse, no es nueva en la historia jurídica nacional. Seguramente se trata de una idea que busca disminuir la separación constante entre las elites que deciden y la mayoría del pueblo, buscando cerrar la distancia entre la “tendencia a la minoría” y las necesidades de un régimen democrático. Una propuesta fuerte en este sentido se produjo en el Congreso Constituyente de 1856.

En la sesión del 18 de noviembre de 1856, se presentó el siguiente proyecto de artículo 125:⁸⁶⁴

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Mas para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere: que un Congreso por el voto nominal de las dos terceras partes de sus miembros presentes, acuerde qué artículos deben reformarse; que este acuerdo se publique en los periódicos de toda la República tres meses antes de la elección del Congreso inmediato; que los electores al verificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los diputados; que el nuevo Congreso formule las reformas, y éstas se someterán al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare en favor de las reformas, el Ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución.

Este precepto motivó un amplio debate en el seno del Constituyente. Algunos diputados dijeron que el procedimiento propuesto era muy lento y que se confundían la democracia pura y el sistema representativo.

La Comisión retiró el artículo y propuso uno según el cual, después del voto a favor de dos tercios de los miembros presentes del Congreso, se sometiera la reforma al voto del pueblo. También en la nueva redacción, el proyecto de artículo recibió fuertes ataques. Algunos de dudoso

864 Los textos del artículo y de los debates que se exponen a continuación pueden ser consultados en Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1957*, México, 1987 (reimpr.).

espíritu democrático; por ejemplo, el del diputado Francisco Zarco dijo que las consultas sobre la aprobación de la reformas constitucionales, “sin hacer el menor agravio al buen sentido del pueblo, puede asegurarse que serán superiores a la inteligencia de los electores”. El diputado Moreno sostuvo que, consultar al pueblo la aprobación de las reformas constitucionales, era desnaturalizar el sistema representativo y añadió que “hay pueblos que necesitan que a fuerza se les haga gozar de reformas útiles, que éstas se introduzcan a palos” (*sic*). En la misma línea, el diputado Guillermo Prieto consideró que,

para desconfiar de la aptitud de todos los electores para votar sobre cuestiones constitucionales, basta ver la poca circulación de los periódicos, la escasez de libros que traten de política, la circunstancia de que a veces no circulan ni las mismas leyes, y luego las interpretaciones que en las aldeas les dan el notario, el cura y el juez de paz. En último resultado estos sabios de mala ralea, estos Sócrates cimarrones, serían los que vendrían a decidir de las reformas. ¡Triste esperanza para un país que necesita avanzar en la senda del progreso!

Otro punto discutido fue el del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso. Guillermo Prieto dijo que tal exigencia “es establecer el predominio de una minoría tiránica”.

Finalmente resultó aprobado el artículo con una redacción igual, en lo esencial, al que hoy se encuentra vigente como artículo 135.⁸⁶⁵

Con posterioridad, no se han producido debates serios para introducir mecanismos de participación popular en los procedimientos de reforma constitucional; pero, recientemente, la enorme mayoría de la doctrina se inclina por incluir el referéndum como parte de esos procedimientos.⁸⁶⁶ Dicha inclusión tendría varias ventajas: en primer lugar, serviría para detener el caudal de reformas irreflexivas y superficiales que con tanta frecuencia se han producido desde 1921; en segundo término, señalan

865 Jorge Madrazo, a propósito del artículo originalmente presentado al Constituyente y del que finalmente fue aprobado comenta que “[...] en un mar de inquietudes, perspicacias y temores, fracasó la fórmula, habiéndose aprobado al final, como artículo 127, por 678 votos a favor y 14 en contra, un procedimiento que en definitiva se alejaba del modelo francés y de la apelación al pueblo, para aproximarse al sistema de la Constitución norteamericana. Si en aquél lo medular era dar satisfacción al principio teórico de la soberanía, en éste el problema que se pretendía resolver, en el marco del Estado federal, era la relación entre Estados y federación”. Madrazo, *op. cit.*, nota 861, p. 1,404.

866 Valadés, *op. cit.*, nota 756, p. 30; Madrazo, *op. cit.*, nota 861, p. 1,412, y Valencia Carmona, *op. cit.*, nota 356, pp. 58-59, entre otros.

algunos autores, la práctica del referéndum serviría a su vez para mejorar la conciencia y la práctica democrática de México.⁸⁶⁷

En el estudio sobre la pertinencia de introducir mecanismos de participación popular en los procedimientos de creación normativa (ya sea en los de reforma constitucional o en los de creación de leyes ordinarias), no debe pasarse por alto las dificultades que en México existen respecto a la representación política y que ya se han explicado en la primera parte de este trabajo. De igual modo, también debe tenerse presente que, con el crecimiento de la fuerza electoral de los partidos de oposición, no es difícil imaginar que esos mecanismos de participación popular puedan ser instrumentalizados por los partidos para prolongar el conflicto político, llevándolo en cierto sentido fuera de sus sedes normales.

Sobra decir que los detalles, condiciones y límites con que habrían de celebrarse los referendos tendrían que ser previstos por una ley.

IV. EL CONTROL DE LAS REFORMAS

No deja de ser curioso que uno de los correlatos más notables de que la Constitución no sea una verdadera norma jurídica es la imposibilidad de controlar efectivamente a los poderes constituidos.

Por lo que hace al tema de la reforma, parece obvio que existen dos opciones: 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— que el de los poderes constituidos y, además, que el poder reformador es un poder constituido. Para la segunda, no existen diferencias entre el poder constituyente originario y el poder reformador.

En México, ni la doctrina ni la Suprema Corte de Justicia parecen tenerlo muy claro. Jorge Madrazo escribe lo siguiente:

867 Madrazo subraya que “el referéndum vendría a ser para México una verdadera escuela de la democracia”. Madrazo, *op. cit.*, nota 861; por su parte, Diego Valadés apunta que, con la introducción de mecanismos de participación popular, se vincularía a la ciudadanía con las decisiones políticas y jurídicas relevantes, lo que, a su vez, sería un elemento importante en su capacitación democrática. Valadés, D., *op. cit.*, nota 756.

[...] 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.⁸⁶⁸

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”.⁸⁶⁹ 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.⁸⁷⁰

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.⁸⁷¹ 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.⁸⁷² 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.⁸⁷³

868 Madrazo, *op. cit.*, nota 861, p. 1,408.

869 Schmill, U., “Las competencias jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México”, *Tribunales constitucionales y defensa del orden constitucional*, México, 1994, p. 52 (cursivas del autor).

870 Góngora Pimentel, G., “¿Puede plantearse en juicio de amparo la inconstitucionalidad del procedimiento de reforma constitucional? (El caso del señor Manuel Camacho Solís)”, *Lex. Difusión y análisis*, núm. 24, junio de 1997, pp. 5-14.

871 *Cfr.* el cuadernillo editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución*, México, 1997.

872 *Ibidem*, p. 141.

873 *Ibidem*, pp. 143 y ss.

Lo que me parece evidente es que, desde un punto de vista procedimental o formal, la solución es clara: o se admite la posibilidad del control o se corre el riesgo de llegar al caos, pues se estaría permitiendo cambiar la carta fundamental mediante cualquier procedimiento y sin observar los requisitos que impone el artículo 135.

Lo que quizá pueda ser más discutible es que existan, en el sistema de la Constitución mexicana, vínculos o limitaciones de carácter material. Como ya se ha explicado, tales límites —llamados implícitos—, si es que existieran, podrían ser fundamentalmente dos: uno, la imposibilidad lógica de reformar el propio procedimiento de reforma; es decir, el poder reformador no podría afectar en lo sustancial el procedimiento previsto por el artículo 135; otro límite lo podría constituir la democracia misma, de forma que no podría utilizarse la reforma constitucional —mecanismo teóricamente democrático— para destruir la democracia.

En mi opinión, ambos límites se encuentran presentes, si bien de forma implícita, en la Constitución mexicana. Por lo tanto, el órgano encargado de controlar al poder reformador de la Constitución puede desde luego realizar un control procedimental, pero también, en algunos supuestos muy puntuales, podría llevar a cabo un control material o de fondo.