

TÍTULO OCTAVO

De las Reformas a la Constitución

ARTÍCULO 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas la adiciones o reformas.

COMENTARIO: A lo largo de su historia constitucional, México ha intentado diversos sistemas de reforma a la Constitución, todos ellos caracterizados por su procedimiento dificultado, es decir, más complicado de consumir que el utilizado para aprobar y modificar la ley ordinaria.

La Constitución Federal de 4 de octubre de 1824 adoptó para su reforma el sistema francés, que ya había estado presente en la Constitución gaditana, aunque la atenuó y la combinó con un toque federalista. De esta suerte, el artículo 166 de la primera Constitución del México independiente señaló que exclusivamente las legislaturas locales estaban facultadas para hacer observaciones sobre determinados artículos de la Constitución y del Acta Constitutiva que se había expedido el 31 de enero de 1824.

Las legislaturas debían promover su iniciativa de reformas ante el Congreso, quien solamente podría decidir sobre aquellas observaciones merecedoras de ser consideradas por un segundo congreso general ordinario, a quien correspondería aprobarlas definitivamente, sin que el Ejecutivo pudiera interponer su veto.

Sin embargo, la Constitución de 1824 precisaba que las iniciativas de las legislaturas no podrían ser tomadas en consideración sino a partir del año 1830; además de que estableció que nunca podrían ser reformados los artículos que contenían la libertad e independencia de México, su religión, su forma de gobierno, la libertad de imprenta y la división de los supremos poderes de la Federación y de los estados. Cuando esta Constitución fue suprimida por el golpe de Estado conservador de 1835 no se había operado ninguna reforma constitucional.

La Constitución centralista de 1836 encomendó al Congreso recibir las iniciativas de reforma constitucional que podían presentar el Poder Ejecutivo, los diputados y, en materias determinadas la juntas departamentales. El Congreso debía aprobar las reformas bajo el mismo procedimiento de las leyes ordinarias, incluyendo el veto presidencial, pero era necesaria la sanción a las reformas por el Supremo Poder Conservador.

En el Congreso Constituyente de 1856-1857 se formuló el planteamiento de que las reformas constitucionales fueran aprobadas por el pueblo. El primer

proyecto del artículo 125 proponía que los proyectos de reforma fueran aprobados por un primer congreso ordinario, por votación de las dos terceras partes de sus miembros presentes. A este proyecto seguidamente se le daría una amplia difusión en los periódicos, y un segundo congreso ordinario formularía en definitiva el proyecto de reformas que tendría que ser sometido al voto del pueblo. Sin embargo, el proyecto fracasó en un mar de inquietudes y temores, preocupados por que un pueblo carente de cultura cívica no comprendiera esta apelación popular.

Finalmente, el Congreso de 1856-1857 aprobó un artículo 127, que se alejaba del modelo francés, en el que lo medular era dar satisfacción al principio teórico de la soberanía y se aproximó al sistema de la Constitución norteamericana que, en el fondo pretende resolver la oposición entre los estados y la Federación, en el marco del Estado federal.

Vale la pena indicar que, al iniciarse el movimiento de 1910, la Constitución de 1857 había sido reformada en 71 artículos. El Congreso Constituyente de 1916-1917 no discutió acerca del procedimiento de reforma constitucional, y como artículo 135, se adoptó el anterior 127 con algunas variaciones de detalle.

La única reforma que ha tenido este artículo se publicó en el *Diario Oficial* el 21 de octubre de 1966 y persiguió el que la Comisión Permanente pudiera hacer el cómputo de los votos de las legislaturas locales y la declaración de haber sido aprobadas las reformas y adiciones, sin necesidad de esperar para ello a la iniciativa del periodo ordinario de sesiones, o de la convocatoria a sesiones extraordinarias.

Es necesario hacer varias precisiones en cuanto al artículo 135. Primeramente, debe indicarse que si bien es cierto que el procedimiento de reforma constitucional se asemeja al norteamericano, no es de ninguna manera igual. La similitud se da en razón de su filosofía federalista exclusivamente, pero no en cuanto a los modos concretos para iniciar y consumir una reforma.

En cuanto a los efectos de la rigidez de los procedimientos de reforma es indudable que en Norteamérica han funcionado, pues en casi 200 años de vigencia, se han aprobado solamente 26 enmiendas formales mientras que en México, en 67 años, pasan de 300.

En lo relativo a quién puede iniciar una reforma constitucional en México, cuestión que no se señala expresamente en el artículo 135, debe atenderse al criterio de que, al no contenerse una excepción expresa, debe aplicarse la regla general del artículo 71 constitucional, en el sentido de que esta facultad compete exclusivamente al presidente de la República, a los diputados y senadores de Congreso federal y a las legislaturas locales.

Bajo el mismo criterio, debe concluirse que la tramitación de la reforma debe realizarse por el Congreso actuando en forma separada y sucesiva y no en asamblea única.

En cuanto a la naturaleza del órgano encargado de reformar a la Constitución, al que nosotros preferimos denominar "poder revisor de la Constitución" es conveniente destacar que se trata de un órgano de la unidad del Estado nacional ya que, al hacer concurrir en un mismo procedimiento a un órgano federal

(Congreso de la Unión) y a órganos de las entidades federativas (legislaturas locales), no puede válidamente reputarse órgano federal u órgano local, porque es las dos cosas: federal y local.

La rigidez del procedimiento de reforma puede observarse desde dos perspectivas. Primero en cuanto a la votación calificada que se exige en el Congreso para la aprobación de la reforma, que es de las dos terceras partes de los presentes. Debe tenerse presente, en cambio, que para aprobar, modificar, o derogar una ley ordinaria, el quórum de votación es el de la mayoría de votos.

Por otra parte, la rigidez se demuestra mediante la participación de las legislaturas locales que, por lo menos en su mayoría, deben aprobar la reforma diligenciada por el Congreso federal, lo que no sucede respecto de cualquier otra ley.

La regla general del artículo 135 sufre una excepción: en que el procedimiento se hace más rígido. Este caso ocurre en la hipótesis del artículo 73, fracción III, base 7ª que exige la aprobación de las dos terceras partes de las legislaturas locales para erigir un nuevo estado dentro de los límites existentes, si las legislaturas de cuyo territorio se trate no están de acuerdo con la afectación. Debe tenerse presente que la creación de un nuevo estado implica la reforma al artículo 43 constitucional que menciona las entidades que son partes integrantes de la Federación.

Ciertamente el problema más importante que plantea el artículo 135 es el de los límites de la reforma constitucional. Esta disposición constitucional señala que la Constitución puede ser adicionada o reformada, pero no indica expresamente si se puede modificar toda la Constitución o si hay disposiciones inmodificables. Este problema constituye uno de los debates más apasionados no sólo en el derecho constitucional mexicano sino, en general, en la teoría constitucional.

A este respecto, debe precisarse que a pesar de no estar expresamente consignado en el artículo 135, nuestro sistema no acepta la posibilidad de una reforma total de la Constitución. Esta interpretación se basa en las palabras utilizadas por el artículo 135 que, en su parte conducente manifiesta: "para que las reformas o adiciones *lleguen a ser parte de la misma*"; esta redacción presupone necesariamente que con las reformas y adiciones la *misma* Constitución sigue existiendo.

Adicionalmente debe considerarse, como lo señala Tena Ramírez, que "adicionar" significa agregar algo a lo ya existente, y "reformar" significa suprimir el texto de una ley dada, pero sin suprimir la totalidad de la ley o bien, sustituir un texto por otro dentro de la ley existente.

Resuelto este problema, cabría todavía aclarar si puede modificarse cualquier precepto de la ley fundamental. En este punto la doctrina se ha separado grandemente, dividiéndose entre quienes consideran la existencia de limitaciones implícitas al poder revisor de la Constitución y quienes colocan en el mismo plano al poder constituyente y al poder revisor en cuanto a sus facultades.

Sobre este particular, suscribimos la tesis del maestro Mario de la Cueva en el sentido de que el procedimiento de reforma parcial sólo puede concluir en modificaciones concretas pero nunca en cambio de los principios fundamentales

de la Constitución. El poder revisor debe detenerse ante los valores ideológicos fundamentales que, "contribuyen a la integración del estilo de vida política del pueblo". La alteración de estos valores equivaldría a la modificación esencial de la Constitución. Pareciera que la posición que asumimos es armónica con el principio de inviolabilidad de la Constitución que sostiene el artículo 136.

BIBLIOGRAFÍA: Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 5ª ed., México, Porrúa, 1984, pp. 364-382; Carpizo, Jorge, "Las reformas constitucionales en México", *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, pp. 303-310; Madrazo, Jorge, "El problema de la reforma constitucional en México", *Las ciencias sociales y El Colegio Nacional*, México, El Colegio Nacional, 1985, pp. 155-167; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional mexicano*, 18ª ed., México, Porrúa, 1981, pp. 53-72; Valadés, Diego, "La Constitución reformada", *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2ª ed., México, Librería Manuel Porrúa, 1979, t. XII, pp. 18 y ss.

Jorge MADRAZO