

## LA CÁTEDRA DE DERECHO CONSTITUCIONAL “JORGE CARPIZO” EN EL MARCO DEL TEMPERAMENTO ARTÍSTICO, JURÍDICO Y FEDERALISTA DE JALISCO

Javier PATIÑO CAMARENA\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El tránsito de un federalismo virtual o formal a un federalismo participativo o real.* III. *Razón de ser de la existencia de un Poder Constitucional Reformador.* IV. *Consideraciones en torno a las denominaciones que se le han dado al mecanismo ideado para reformar la Constitución.* V. *Semejanzas y diferencias del Poder Constitucional Reformador con el Poder Constituyente y con los poderes constituidos.* VI. *Directrices fundamentales en materia de reformas a la Constitución.* VII. *Los principales modelos para la integración del Poder Constitucional Reformador.* VIII. *El mecanismo de reforma constitucional adoptado por las Constituciones mexicanas.* IX. *El mecanismo de reforma constitucional adoptado por la Constitución federal de 1917.* X. *Interrogantes que plantea el mecanismo de reforma a la Constitución.*

### I. INTRODUCCIÓN

En primer término quiero agradecer a los organizadores de este importante evento el que me hayan invitado a formar parte del mismo, ya que estoy consciente de la alta significación académica que tiene el mismo.

\* Doctor en Derecho. Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Extitular de la FEPADE.

Si se me pidiera que definiera con tres trazos a Jalisco, lo haría diciendo que es tierra de artistas, juristas y federalistas, y estas tres características se hacen presentes en este acto porque reviste un especial significado el que en este extraordinario “paraninfo”, esta tierra de juristas haya decidido organizar la “Cátedra Jorge Carpizo”, ya que con ello se rinde homenaje a este destacado jurista campechano contemporáneo que ha hecho aportaciones por demás significativas en el terreno constitucional, y de manera singular en el campo de los derechos humanos y en el terreno federal.

Que Jalisco es tierra de tierra de temperamentos artísticos lo prueba el hecho de que pocos estados pueden enorgullecerse como Jalisco de contar con pintores de la talla de Gerardo Murillo, el doctor Atl, célebre por sus pinturas alusivas al nacimiento y crecimiento del volcán Parícutín; de María Izquierdo, que en sus cuadros de circo de provincia dejó trazos de una mexicanidad genuina; de Chucho Reyes, el pintor lírico del alma romántica del pueblo, que en papel de china y de estraza hizo quikiriquear a sus gallos, relinchar a sus caballos y anunciar el estallido de sus judas, y al que Ghagall consideraba como su homólogo mexicano; pero también es la tierra de Raúl Anguiano, al que se ha llamado el pintor de las etnias y de los rostros sociales de México; de Juan Soriano, el pintor de diversos estilos y autor de varias esculturas monumentales y emblemáticas de diversos recintos culturales de México, que recibió el Premio Velásquez de las Artes 2005; de Jesús Guerrero Galván, de Roberto Montenegro, de Carlos Orozco Romero, de Jorge González Camarena, de Gabriel Flores, que en la Biblioteca Pública del Estado, pintó “El Párnaso de Jalisco”; de Guillermo Chávez Vega, que en 1976 en el Foro de Arte y Cultura pintó un mural sobre las Constituciones de México; pero sin lugar a dudas que entre esta pléyade de pintores ocupa un lugar privilegiado José Clemente Orozco, que en diversos murales tanto de la capital de la República como en el Palacio de Gobierno de Jalisco, en el paraninfo de esta Universidad de Guadalajara y en el Hospicio Cabañas plasmó alegorías alusivas a la Conquista,

al México mestizo, a la Revolución y a la justicia, y con quien nos maravillamos al contemplar en la Capilla Orozquiana del Hospicio Cabañas al hombre envuelto en el fuego de su propia condición, por lo que quienes lo hemos visto lo retenemos gravado en la retina como una de las más afortunadas alegorías del humanismo

Pero Jalisco no solo es tierra de temperamentos artísticos, sino tierra de notables juristas, como lo prueba el hecho de haber contado con abogados de la talla de Prisciliano Sánchez y de Francisco Severo Maldonado, que vinieron a significarse como los primeros tratadistas del federalismo en México; de Tadeo Ortiz de Ayala, que formó parte del grupo de liberales visionarios que estaban conscientes de que la consolidación de la Independencia de México requería afirmar la identidad nacional, organizar la vida institucional y formular un programa de desarrollo económico y social que hiciera posible mejorar en términos generales y específicos la economía del país, todo lo cual quedó plasmado en su obra *México considerado como nación independiente y libre o sean algunas indicaciones sobre los deberes más esenciales de los mexicanos*.

Otros notables juristas jaliscienses del siglo XIX fueron Valentín Gómez Farías, artífice de la llamada pre-Reforma, ya que adoptó diversas medidas legislativas que partieron de la consideración de que se debe distinguir la iglesia como cuerpo místico, de la iglesia como asociación política; también dejó su impronta en el ámbito nacional Mariano Otero, autor del voto particular del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 a través de la cual se restableció la vigencia de la Constitución Federal de 1824 y que, por lo mismo, es considerado como uno de los creadores del juicio de amparo y que además se significó como un notable promotor del sistema de elección directa en nuestro medio; en esta relación de juristas destacados también se debe hacer mención a Ignacio Luis Vallarta, que a finales del siglo XIX ejerció la magistratura, de tal suerte que le confirió peso, rango y jerarquía a la Suprema Corte de Justicia.

En el movimiento revolucionario de principios del siglo XX tuvo una participación destacada Luis Manuel Rojas, que pro-

nunció un viril “Yo acuso” a través del cual desenmascaró a los protagonistas del “Pacto de la Embajada” que fraguaron el golpe de Estado huertista, y quien años más tarde fue electo presidente del Congreso Constituyente de 1917; en estos años de efervescencia revolucionaria también destacó Manuel M. Diéguez, ya que durante su gestión como gobernador de la entidad promovió una serie de reformas laborales en las que se plasmaron varias de las reivindicaciones revolucionarias que más tarde fueron recogidas en la Constitución de la República federal mexicana de 1917.

Ahora bien, de entre todas estas aportaciones políticas y jurídicas a la forma de ser nacional, para los efectos de este evento resulta pertinente hacer una referencia un poco más detenida a las aportaciones que en el terreno de los hechos y en el campo teórico han hecho los jaliscienses a la estructura federativa de la República mexicana.

En el terreno de los hechos, cabe recordar que a principios del siglo XIX y en seguimiento de lo dispuesto por el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, se convocó a un Congreso Constituyente que debería constituir a México como una monarquía constitucional. En dicho Congreso había tres corrientes, la borbónica, la republicana y la iturbidista, y si bien esta última era sensiblemente minoritaria, aprovechó el factor sorpresa y logró que se declarara a Iturbide primer emperador de México. En este estado de cosas, en 1823 Iturbide, contrariado por las críticas sistemáticas de varios constituyentes, los mandó apresar, y cuando el Congreso le exigió su libertad, optó por disolverlo, acto que fue considerado por los miembros de la corriente republicana como un “golpe de Estado,” razón por la cual a través del Plan de Veracruz exigieron el restablecimiento inmediato del Congreso, por lo que con el propósito de combatirlos mandó a los generales, Echévarri, Cortázar y Lobato que poco tiempo más tarde y como resultado de las maniobras de la Logia Escocesa emitieron el Plan de Casa Mata en el que consideraban que para resolver la delicada situación por la que atravesaba el país, se requería reinstalar de inmediato al Congreso disuelto.

En este estado de cosas y con estas ideas prevaletentes, el 27 de febrero de 1823 el general Quintanar, jefe superior de la Provincia de Guadalajara, se pronunció a favor del Plan de Casa Mata por considerar que su provincia era digna de mejor suerte que la que podía proporcionarle el gobierno central.

Cabe precisar, como lo hace Eucario López, que el general Luis Quintanar, a pesar de ser tenido como sospechoso de turbi-dista y, por lo mismo, contrario a la República, abrazó con entusiasmo la causa federalista, como lo prueba el hecho de que para adoptar las medidas políticas que resultaran convenientes en ese momento, consideró su deber auscultar el sentir del pueblo, razón por la cual el 13 de mayo de 1823 giró una circular a todos los pueblos de la Provincia de Jalisco, explicando las ventajas de un gobierno constituido como República federada, y en dicha circular les pidió a todos los alcaldes y regidores que recogieran la opinión de los ciudadanos y le transmitieran su sentir. Con las respuestas de los ayuntamientos, alcaldías y corregimientos se formaron dos cuadernos que muestran el sentimiento unánime de los pueblos de Jalisco por constituir en República federada lo que hasta entonces fuera la nueva Galicia. Estos cuadernos se conocen como *El Voto General de los Pueblos de la Provincia Libre de Xalisco* y sirvieron de base al solemne Bando del Capitán General del 21 de junio de 1823 en el que se declara la erección del Estado Libre de Xalisco.

En el referido Bando, el general Luis Quintanar partió de la consideración de que toda vez que se había desconocido al Congreso Constituyente, México carecía de gobierno central y la nación se encontraba, por así decirlo, en estado natural y que por ese hecho las diputaciones provinciales electas popularmente eran las únicas con existencia legal y poder autorizado para señalar el camino a seguir, concluyendo que el análisis de los votos expresados por los ayuntamientos de Jalisco ponía de manifiesto que estos se habían pronunciado, de manera inequívoca, a favor del federalismo.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Consúltese al efecto el *Voto General de los Pueblos de la Provincia Libre de Xalisco*, 1823, primer número de la Colección Jalisco en la Historia, a través del cual se

Los hechos referidos dieron como resultado que Iturbide restableciera al Congreso Constituyente, el cual tan pronto como pudo declaró la nulidad del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, “porque siendo el congreso soberano ningún plan o tratado puede señalarle al Congreso como debe de constituir a México”, hecho lo cual también resolvió la nulidad del imperio, y en un acto de congruencia también resolvió disolverse, puesto que ellos habían sido electos en el entendido de que deberían constituir a México como una monarquía constitucionalista y puesto que esta determinación resultaba inaceptable, se requería convocar a un nuevo Congreso Constituyente que sin límites de ninguna especie constituyera políticamente a México, y fue este nuevo Congreso el que poco tiempo más tarde promulgó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de enero de 1824 y la Constitución Federal de octubre del mismo año.

En estos años, cuando se discutía en torno a la mejor forma de organizar al Estado mexicano, se dieron a conocer las obras de destacados jaliscienses, como lo fueron Prisciliano Sánchez que escribió *El pacto federal de Anáhuac* y Francisco Severo Maldonado que escribió *El Contrato de Asociación para la República de los Estados Unidos del Anáhuac*.

La obra del primero de inmediato se significó como de consulta obligada para todos aquellos que se interesaban por el estudio de esta forma de organización política. En su obra, Prisciliano Sánchez precisó que

...dentro del Sistema Federal, las provincias no se separan para ser otras naciones independientes en lo absoluto, sino que respecto a su gobierno interior se han pronunciado Estados Soberanos porque quieren ejercer éste sin subordinación a otra autoridad. Se independizan mutuamente para administrarse y, regirse por sí mismas, puesto que nadie mejor que ellas pueden hacerlo con mayor interés, con mayor acierto, y para esto tienen un derecho incontestable, así como lo tiene cada ciudadano para ser el señor

dio a conocer en 1973 una edición prologada por Eucario López, facsimilar de la publicada en 1823.

de su casa y sistematizar su régimen doméstico como mejor le acomode. Pero sin embargo, ellas aseguran que quieren permanecer como parte integrante del gran todo de la Nación de que son miembros, unidos por el vínculo indisoluble de la Federación, bajo una autoridad central que dirija la fuerza en masas, tanto para asegurar a todas y cada una de las agresiones extranjeras, como para garantizar su independencia recíproca.

En este mismo orden de ideas, Prisciliano Sánchez precisó que en un Estado federal cada entidad federativa debe proceder a darse la Constitución y leyes peculiares que sean más conformes a su localidad, costumbres y demás circunstancias, pero nunca deberán traspasar los límites de su objetivo interior, quedando en todo sujetas a las leyes de la Federación y a la Constitución general de la República.

Con base en el análisis de los hechos referidos, Jesús Reyes Heróles considera que en 1824 las realidades ya se habían inclinado por el federalismo, pues antes de que el Congreso Constituyente tomara alguna determinación, varias provincias (como en el caso Jalisco), en una u otra forma, se habían pronunciado por el sistema federal; de aquí que, al decir de Reyes Heróles, o el Congreso Constitucional reconocía este hecho o exponía el país a la disgregación.

El federalismo era el medio de unir lo desunido. De no haberse adoptado la decisión federal, México se habría balcanizado, varios países se hubieran desgajado del tronco común... El federalismo nos era connatural; realidades e ideas nos impulsaban a ser federales, y si el sistema federal no hubiera existido, seguramente lo habríamos tenido que inventar.

## II. EL TRÁNSITO DE UN FEDERALISMO VIRTUAL O FORMAL A UN FEDERALISMO PARTICIPATIVO O REAL

La estructura federativa delineada para la República mexicana por la Constitución de 1824, fue ratificada y confirmada

por las Constituciones de 1847, 1857 y 1917, razón por la cual se puede afirmar que una de las “ideas fuerza” de nuestra historia constitucional ha sido, es y seguirá siendo la consolidación de nuestro sistema federal. Sin embargo, en contra de este propósito, en la práctica ha operado un proceso centralizador que se ha dado tanto de la Federación respecto de los estados, como de los estados en relación con los municipios.

Pero esta forma de practicar el federalismo desde hace algunos años, ha entrado en la etapa no solo de los rendimientos decrecientes, sino también en la etapa de los rendimientos negativos y, por lo mismo, voces autorizadas han insistido en la necesidad de fortalecer las bases fundamentales del Estado federal.

En mi opinión, el fortalecimiento del pacto federal reclama, en primer término, que las autoridades federales no contemplen con desdén a las entidades federativas, sino que, por el contrario, deben tener presente, en todo tiempo, que las autoridades estatales y municipales son autoridades supremas dentro de sus respectivas órbitas competenciales.

Al respecto resulta pertinente precisar que muchas desviaciones de nuestro federalismo encuentran su origen en el hecho de que frecuentemente se explica al régimen federal como integrado por niveles de gobierno, lo que determina el que se le entienda en forma piramidal, y como resultado de ello se coloca al gobierno federal en la parte superior, al de los estados en la parte intermedia y a los gobiernos municipales en la parte inferior. Sin embargo, esta explicación choca con la naturaleza del sistema federal, ya que este se integra no por niveles, sino por órbitas competenciales concéntricas, razón por la cual las autoridades federales, las estatales y las municipales son autoridades supremas dentro de sus respectivas órbitas competenciales. De aquí que en una sana práctica federalista se deba partir del reconocimiento de que para un auténtico espíritu federalista no existen rincones y que entre más fuertes sean las partes que conforman a la Federación, más vigorosa será la unidad.



Es por ello que las reglas esenciales de un Estado federal son las que regulan la distribución de competencias entre los poderes de la Federación, de los estados y de los municipios, las relaciones entre esos órganos, su integración y funcionamiento, todas las cuales se encuentran establecidas en la Constitución federal que es, por lo mismo, la ley en la que se precisan los contornos del pacto federal.

Con base en estas consideraciones, se puede decir que de la naturaleza misma del Estado federal deriva el principio de supremacía constitucional sobre los poderes constituidos, ya sean de la Federación, de los estados o de los municipios.

Ahora bien, el fortalecimiento del sistema federal requiere que en respuesta a una de las aspiraciones más sentidas por los habitantes de las entidades federativas se aliente el establecimiento de polos de desarrollo a lo largo y a lo ancho de todo el territorio nacional y se fortalezca la participación de los gobiernos estatales y municipales en los programas de desarrollo regional, tareas en las cuales las autoridades locales, con una adecuada formación federalista, deben vigilar que en todo tiempo se respeten los derechos de sus respectivas entidades.

Ahora bien, toda vez que en el presente vivimos lo que podría llamarse un federalismo globalizado, ya que cada vez es más frecuente que se nazca en un lugar, que más tarde se estudie y trabaje en otras entidades federativas con las que se crean vínculos afectivos, razón por la cual se requiere que con el propósito de favorecer que todos seamos gestores del fortalecimiento de nuestro federalismo, las instituciones educativas promuevan el conocimiento respecto a la manera como cada entidad federativa ha contribuido a la forma de ser nacional, así como el que se conozca y respete su respectiva singularidad federativa para de esta suerte sentir como propio lo que suceda en cualquier rincón del edificio nacional.

Se trata de evitar que nuestra realidad federal sea la suma de 32 realidades diferentes que se desconocen unas a otras; en su lugar se debe alentar el que todo mexicano, con independencia

de su lugar de origen, considere como propio lo que ocurra en cualquier lugar de la República federal mexicana.

Cabe destacar que en 2010 la Constitución cumplió 93 años de vigencia e igualó la vigencia sumada de todas las constituciones anteriores.

### III. RAZÓN DE SER DE LA EXISTENCIA DE UN PODER CONSTITUCIONAL REFORMADOR

La estrecha vinculación que existe entre la realidad social y el derecho, exige que este último cuente con los mecanismos necesarios para que de manera institucional se recojan los cambios que la realidad social haga necesarios y sin que para ello resulte indispensable la ruptura del orden constitucional. De aquí que los ordenamientos jurídicos positivos configuren diversos mecanismos para reformar tanto las leyes ordinarias como la Constitución.

Las democracias representativas parten de la consideración de que le corresponde al Poder Constituyente, y solo a él, delinear, decir la idea de derecho de conformidad con la cual se debe constituir política y jurídicamente a una nación, en tanto que a los poderes constituidos les corresponde gobernar con apego a la Constitución elaborada por el Poder Constituyente y sin que en ningún caso y por ningún motivo se admita que los poderes constituidos puedan alterar o cambiar los términos de la Constitución en lo general o los términos de su responsabilidad institucional en lo particular; de aquí que se considere que los poderes constituidos para ser legales deben de ajustar su actuación a los principios y procedimientos establecidos por la Constitución.

Sin embargo, resulta claro que no se puede pretender que los términos que configuran la idea de derecho adoptada por el Poder Constituyente y los cuales se precisan en la Constitución, se proyecten inmóviles a través del tiempo, porque una Constitución estática que no recoja los cambios que la realidad exija como necesarios, estará condenada a perder su sentido y a dejar de ser

una fuerza normativa al servicio de la vida y se convertirá en una antigüalla jurídica, en un objeto de arqueología jurídica.

De aquí que toda Constitución, en tanto norma fundante de un ordenamiento jurídico, debe prever los mecanismos para su reforma o modificación, ya que de lo contrario para introducirle los cambios que se estimen necesarios, se requerirá sustituirla por otra que responda a las expectativas del momento.

En consecuencia, toda Constitución debe contar con mecanismos que permitan recoger los cambios que reclama la realidad, a efecto de armonizar en forma continua las formas políticas y jurídicas contenidas en la Constitución con las formas reales de vida, todo lo cual hace necesario que se configure un Poder Constitucional Reformador, perfectamente diferenciado del Poder Constituyente originario y de los poderes constituidos.

Con base en las consideraciones anteriores se puede decir que la salud de un régimen constitucional depende de que se logre un equilibrio entre la estabilidad y el cambio.

La Constitución debe ser estable, pero no debe convertirse en una pieza de arqueología jurídica.

La Constitución debe cambiar, pero sin que ello dé como resultado que se comprometa el principio de seguridad jurídica.

El equilibrio entre estabilidad y cambio se puede alcanzar por dos vías: la interpretación constitucional que puede ser por reiteración o por unificación, y la reforma constitucional.

#### IV. CONSIDERACIONES EN TORNO A LAS DENOMINACIONES QUE SE LE HAN DADO AL MECANISMO IDEADO PARA REFORMAR LA CONSTITUCIÓN

Al mecanismo o poder legitimado para reformar a la Constitución, unos lo denominan Poder Constituyente Permanente, otros Poder Revisor, sin embargo, ninguna de estas denominaciones resulta satisfactoria ni afortunada, por lo que se propone denominarlo Poder Constitucional Reformador por las razones que se exponen a continuación.

La denominación Poder Constituyente Permanente no resulta satisfactoria, en primer término, porque parece conferirle un peso, rango y jerarquía mayor a la del Poder Constituyente propiamente dicho, que es un poder originario y el cual, por su propia naturaleza, tiene una existencia transitoria y fugaz; en segundo lugar, dicha denominación es criticable por inexacta, ya que dicho poder no tiene una existencia permanente, toda vez que su existencia es, en todo caso, intermitente, puesto que su presencia se concretiza solo cuando se pone en movimiento el mecanismo para reformar la Constitución, lo que puede tener lugar una o varias veces en un gobierno o no actualizarse este supuesto durante dicho término; en tercer término, la denominación Poder Constituyente Permanente resulta criticable por cuanto es una expresión que choca frontalmente con el principio de seguridad jurídica, ya que en caso de que existiera realmente un Poder Constituyente Permanente, ello iría en contra del principio de seguridad jurídica, ya que la ciudadanía no sabría a qué atenerse toda vez que la Constitución podría modificarse cotidianamente.

Otra denominación que se utiliza con frecuencia, es la de Poder Revisor, pero esta tampoco resulta satisfactoria, toda vez que su enunciado traduce la idea de un poder “corrector” de las decisiones adoptadas por el Poder Constituyente originario, lo que no corresponde a la realidad, ya que la actuación del llamado Poder Revisor no tiene por objeto “revisar” la obra del Poder Constituyente originario, sino que la razón de ser de su existencia deriva de la necesidad de introducirle a la Constitución los cambios que la realidad social exija como necesarios. Pero además, la denominación Poder Revisor induce a la confusión, ya que da lugar a que se piense que es un poder superior al Poder Constituyente originario, ya que quien revisa se coloca, por efectos de su actuación, en un plano superior respecto de quien es objeto de la revisión, lo cual no corresponde a la realidad, ya que el Poder Constituyente originario fue electo con el propósito claro de constituir políticamente a la nación, en tanto que los órganos con los que se integra al Poder Revisor fueron electos con el propósi-

to de “governar” con apego a la Constitución y, solo de manera excepcional, intermitentemente y actuando conjuntamente, pueden reformarla; por último, se puede decir que el término Poder Revisor resulta por demás desafortunado en los casos en los que a través de su actuación se adiciona la Constitución, pues las adiciones, por su propia naturaleza, no pueden ser consideradas como revisiones.

Es por ello que se considera que al mecanismo ideado para introducirle cambios a la Constitución se le debe denominar Poder Constitucional Reformador, ya que dicha denominación permite explicitar tanto su origen, que es la Constitución, como la función que le es propia, la cual consiste en reformar la Constitución con objeto de recoger los cambios que se estimen necesarios para armonizar en forma continua los principios contenidos en la Constitución con las formas reales de vida.

#### V. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS DEL PODER CONSTITUCIONAL REFORMADOR CON EL PODER CONSTITUYENTE Y CON LOS PODERES CONSTITUIDOS

A efecto de estar en condiciones de precisar las semejanzas y diferencias que tienen el Poder Constituyente y el Poder Constitucional Reformador, se debe tener presente que el Poder Constituyente es un poder de decisión, no de ejecución; es un poder que antecede al Estado, puesto que es este poder el que lo crea, en tanto que los poderes constituidos son poderes de ejecución, son los órganos de expresión necesaria y continua del Estado, y su función esencial es la de gobernar con escrupuloso apego a los principios y procedimientos establecidos en la Constitución.

En este orden de ideas, se puede decir que el Poder Constitucional Reformador guarda una situación intermedia entre el Poder Constituyente y los poderes constituidos, ya que se asemeja al primero por cuanto la actividad de uno y otro se traduce en la elaboración de normas constitucionales, pero se diferencian por cuanto el origen del Poder Constituyente es el pueblo actuando

en ejercicio de su soberanía, en tanto que el origen del Poder Constitucional Reformador es la Constitución elaborada por el Poder Constituyente, ya que en ella se precisan las bases para su creación.

De igual forma, se puede decir que el Poder Constitucional Reformador se asemeja a los poderes constituidos por su origen ya que en uno y otro caso su existencia se encuentra prevista en la Constitución elaborada por el Poder Constituyente, es decir, no son poderes originarios, sino secundarios, pero se diferencia de los poderes constituidos por su función, ya que en tanto que en el caso de los poderes constituidos su función es la de gobernar con apego a la Constitución, en el caso del Poder Constitucional Reformador su función es la de introducirle a la Constitución las reformas que resulten necesarias .

## VI. DIRECTRICES FUNDAMENTALES EN MATERIA DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN

Primera. La diferenciación entre el Poder Constituyente y los poderes constituidos es un rasgo esencial de todo Estado social de derecho, razón por la cual es combatida por los partidarios de cualquier tipo de absolutismo.

Segunda. La titularidad del Poder Constituyente le corresponde al titular del poder soberano, el cual para el pensamiento democrático no es otro que el pueblo, es decir, la voluntad general, la mayoría.

Tercera. El Poder Constituyente es un poder originario, de definición política, al que le corresponde la función de “decir” la Constitución, en tanto que los poderes constituidos son poderes de ejecución, cuya función consiste en “gobernar” con apego a la Constitución.

Cuarta. La Constitución viene a significarse por ser la ley suprema a través de la cual se delinea el perfil político de la nación, por ser la ley a través de la cual se sientan las bases organizativas y funcionales del Estado, así como los términos del contrato social

con apego al cual los miembros de una comunidad han decidido vivir en sociedad.

Quinta. La diferenciación entre el Poder Constituyente y los poderes constituidos ha dado como resultado la configuración del principio de supremacía constitucional, eje fundamental en el propósito de construir un Estado social y democrático de derecho, en el que se establecen diversos mecanismos que tienden a asegurar que en ningún caso los poderes constituidos puedan modificar la Constitución que los crea y regula.

Sexta. La estrecha vinculación que existe entre la vida y la Constitución hace necesario que esta última cuente con mecanismos que le permitan ajustar sus disposiciones a los cambios que la realidad haga necesarios.

Séptima. Toda Constitución debe aspirar a establecer un equilibrio entre estabilidad y cambio. Las Constituciones tienen que ser estables a efecto de que los integrantes del cuerpo social conozcan sus disposiciones y se encuentren en condiciones de exigir su invariable respeto y cumplimiento. Una Constitución meramente estable, pero sorda a los cambios que reclama la vida en sociedad, sería una pieza de arqueología jurídica.

Octava. El sistema adoptado por la Constitución mexicana vigente para reformar la Constitución responde al modelo americano o federal, conforme al cual para este fin se requiere de un mecanismo en el que intervienen tanto el Poder Legislativo federal, como los poderes legislativos estatales, que al actuar de manera concertada integran un nuevo poder al que se propone denominar Poder Constitucional Reformador, para de esta suerte explicitar tanto su origen, que es la Constitución, como su función, que es la de introducirle los cambios que la realidad social imponga como necesarios.

Novena. El PCR se asemeja al Poder Constituyente, por cuanto el ejercicio de la función de ambos da como resultado la elaboración de normas constitucionales, pero se diferencian en cuanto a su origen, por cuanto el Poder Constituyente es un

poder originario, en tanto que el PCR tiene su origen en la Constitución elaborada por el Poder Constituyente.

Décima. El PCR se asemeja a los poderes constituidos por su origen, ya que en uno y otro caso su existencia se encuentra prevista en la Constitución, pero se diferencian en cuanto a su función, ya que los poderes constituidos tienen como función la de “gobernar” con apego a la Constitución, en tanto que la función del PCR es la de introducirle a la Constitución los cambios que la realidad social exija como necesarios.

## VII. LOS PRINCIPALES MODELOS PARA LA INTEGRACIÓN DEL PODER CONSTITUCIONAL REFORMADOR

A efecto de entender la naturaleza de los mecanismos que se han ideado para reformar la Constitución, conviene tener presente que la diferenciación entre el Poder Constituyente y los poderes constituidos es un rasgo esencial de todo Estado social y democrático de derecho y que la función propia del Poder Constituyente es la de “decir ‘la idea de derecho’ de conformidad a la cual quiere vivir una comunidad”, en tanto que la función que le es propia a los poderes constituidos es la de gobernar con apego a los principios y procedimientos contenidos en la Constitución, siendo un rasgo esencial del Estado social y democrático de derecho el que ninguno de los poderes constituidos puede reformar la Constitución que los crea y regula, ya que los representantes no pueden alterar los términos de su representación, consideraciones estas que configuran la medula del principio de “supremacía constitucional”, del que se puede decir es la columna vertebral de todo Estado de derecho.

Estas consideraciones han estado presentes en el diseño de los dos principales modelos que se han configurado para reformar la Constitución y los cuales atienden a la forma como se organiza al Estado, y a los que se les conoce como el modelo francés o central y el modelo americano o federal, los cuales tienen como denominador común el que a través de ellos se busca evitar que



la Constitución pueda ser reformada por alguno de los poderes constituidos, para de esta suerte preservar al principio de supremacía constitucional.

*A. El modelo central o francés*

A efecto de entender la razón de ser del modelo francés, que es el que por lo general adoptan los Estados unitarios o centrales, resulta pertinente tener presente que en este tipo de Estados solo existe un centro de impulso político, es decir, solo existe un Poder Legislativo, por lo que en caso de que se faculte a la legislatura en funciones para reformar la Constitución, se estará sentando las bases para que el Poder Legislativo actúe, en los hechos, como un Poder Constituyente Permanente, lo que riñe con el carácter propio del Poder Legislativo, que es un poder constituido y el cual, precisamente por tener esta naturaleza, no puede reformar la Constitución, sino que, por el contrario, debe ajustar su actuación en todo y por todo a lo que dispone la Constitución, a la que tienen que observar, acatar y respetar.

Adicionalmente se puede decir que en caso de que se faculte al Poder Legislativo para reformar a la Constitución, ello atentará en contra de los principios de supremacía constitucional y de seguridad jurídica, pilares en torno a los cuales se estructura el Estado social y democrático de derecho, ya que en tal caso, dicho poder no estará sometido a la Constitución, sino que estará sometida a sus designios, y el cuerpo social, por su parte, no sabrá a qué atenerse.

Ahora bien, toda vez que el Poder Constituyente solamente se convoca en situaciones extraordinarias (como puede ser el surgimiento de un Estado a la vida independiente, o bien, una profunda crisis política que haga necesario redefinir los términos del contrato social) y en consideración a que los poderes constituidos, por su propia naturaleza, no pueden reformar la Constitución, y dado que el “derecho” tiene la legítima pretensión de ser una fuerza normativa efectiva al servicio de la vida y toda vez

que esta es una realidad cambiante, se hace necesario que toda Constitución cuente con un mecanismo que les permita recoger los cambios que se hagan necesario.

Con base en estas consideraciones, en los Estados que se han organizado en forma unitaria o central, al Poder Constitucional Reformador se le estructura, por lo general, a través de la actividad concertada de dos o más legislaturas que se suceden en el tiempo, disponiéndose, en su fórmula más sencilla, que a la legislatura en turno le corresponderá precisar los términos de la propuesta de reformas que se quiere, en tanto que a la legislatura siguiente le corresponderá aprobar o rechazar el proyecto propuesto por la legislatura precedente. De esta suerte, la legislatura que propone los términos de una reforma no resuelve si se aprueba o no la misma, y la legislatura que resuelve sobre la aceptación o el rechazo de la reforma propuesta, no tiene intervención alguna en su formulación. La adopción de este mecanismo da como resultado que la Constitución solamente pueda ser reformada a través de la actividad concertada de dos o más legislaturas que se suceden en el tiempo, con lo que se evita que la Constitución sea reformada por alguno de los poderes constituidos propiamente dichos, ya que ello es contrario a los principios fundamentales de todo Estado de derecho y al principio de supremacía constitucional. Ahora bien, entre una y otra legislatura necesariamente tiene lugar un proceso electoral para renovar al Poder Legislativo, y durante la respectiva campaña electoral los términos de la reforma constitucional propuesta, por su importancia intrínseca, deben formar parte esencial de la misma, lo que permitirá que los ciudadanos, al elegir a sus representantes, tomen en consideración las posturas que asuman cada uno de los candidatos durante las campañas electorales en relación con la reforma constitucional en cuestión, y en seguimiento de ello resultará altamente probable el que en su oportunidad los electores voten por aquel candidato con cuya postura comulguen. Como se puede apreciar, en esta modalidad el mecanismo de reforma constitucional busca evitar que sea la misma legislatura (es decir, la concretización del Poder Legisla-

tivo en un momento dado y en un lugar determinado), la que proponga y resuelva una propuesta de reforma. Este sistema fue adoptado, entre otras, por la Constitución Francesa de 1791, por la Constitución Española de Cádiz de 1812 y por la Constitución federal mexicana de 1824.

### B. *El modelo federal o americano*

El modelo americano es, por lo general, el que adoptan los Estados que deciden organizarse en forma federativa y por lo mismo la configuración de este modelo parte de la consideración de que la Constitución federal es la ley en la que se precisan los términos del pacto federal con apego al cual se deben de regular las relaciones entre la Federación y las entidades federativas, por lo que la preservación de dicho pacto requiere que en materia de reformas a la Constitución se le dé participación tanto a la Federación como a las entidades federativas, ya que de lo contrario se adulterará su naturaleza, que es una forma de organización política que se sitúa, por así decirlo, a la mitad del camino entre el Estado central o unitario y la Confederación de Estados, por lo que la alteración del reparto de competencias entre la Federación y las entidades federativas puede dar como resultado el que el Estado federal se desnaturalice y dé lugar ya sea a un Estado central o bien a una Confederación de Estados. Así, para que se preserve el Estado federal se requiere que en el mecanismo de reformas a la Constitución, que contiene los términos del pacto federal, intervengan tanto el Poder Legislativo federal como las legislaturas de los estados, que al actuar de manera concertada o complementaria integran un poder que tiene una naturaleza diferente a los poderes constituidos.

Los contornos esenciales de este modelo se delinearon durante la Convención de Filadelfia, asamblea a la que se le confirió la responsabilidad de elaborar un proyecto de Constitución, de los Estados Unidos de América, el cual entró en vigor en 1789, tan pronto como la aprobaron 2/3 partes de los 13 estados concu-

rrentes y la cual continúa vigente hasta el presente, por lo que en este año, 2011, cumple 222 años de vigencia.

Durante la Convención se tuvo presente que en materia de reformas a la Constitución ninguno de los poderes constituidos pueda alterar los términos establecidos en la Constitución federal, y toda vez que esta es la ley suprema que delinea los contornos del pacto federal, evidenciaron que la naturaleza del Estado federal exige que en materia de reformas a la Constitución no resulte admisible el que se le confiera el Poder Constitucional Reformador a ninguno de los poderes constituidos, sino que esta responsabilidad se le debe conferir a un poder distinto que se debe de integrar a través de la actividad concertada del Poder Legislativo federal y de los poderes legislativos de los estados, poder que al integrarse y funcionar de esta manera configura un poder perfectamente diferenciado de los poderes constituidos.

#### VIII. EL MECANISMO DE REFORMA CONSTITUCIONAL ADOPTADO POR LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS

El siglo XIX en México vino a significarse por ser un siglo de definición constitucional, ya que durante el mismo se elaboraron siete Constituciones, las cuales tuvieron la pretensión de ser la expresión normativa de las ideas prevalecientes en su tiempo. El Poder Constituyente que elaboró cada una de dichas Constituciones ideó mecanismos para su reforma, unas veces con el propósito de dificultar el cambio de principios que favorecían a una determinada filosofía política, otras con el propósito de consolidar la vida institucional, y otras más por una combinación de ambos propósitos.

Cabe destacar que el Congreso Constituyente de 1856-1857 analizó la propuesta que en materia de reformas presentó la Comisión de Constitución encabezada por Melchor Ocampo, propuesta que, con apego al modelo francés, se configuró en los siguientes términos:

- a) Con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, el Congreso acordaría qué artículos serían objeto de estudio para su reforma;
- b) El acuerdo se publicaría en los periódicos tres meses antes de la elección de la siguiente legislatura;
- c) Al verificarse las nuevas elecciones, los electores se deberían manifestar sobre la reforma propuesta y en caso de estar conformes lo deberían hacer constar en los respectivos poderes que dieran a sus candidatos a diputados;
- d) Hecho lo anterior, le correspondería a la nueva legislatura aprobar o rechazar los términos de las reformas;
- e) En caso de que se aprobaran los términos de la reforma, esta se debería someter al voto definitivo del pueblo en la elección inmediata;
- f) Finalmente, si la mayoría absoluta de los electores votare a favor de las reformas, el Ejecutivo sancionaría la reforma como parte de la Constitución.

El mecanismo de reformas propuesto era similar al de 1824, si bien más complejo, destacando dos novedades: la primera consistía en la exigencia de que se publicara el texto de la propuesta de reforma en los principales periódicos de la República, con objeto de que todos aquellos que tuvieran algo que decir sobre dicha propuesta contribuyeran con sus luces a su esclarecimiento.

La segunda novedad consistió en que la Comisión de Constitución señaló que toda propuesta de reforma constitucional, una vez aprobada por ambas legislaturas, se debería de someter a la aprobación definitiva del pueblo a través de una especie de referéndum. Esta exigencia resultó sorprendente debido a que el propio Congreso Constituyente, semanas antes, al discutir el sistema de elecciones, se había opuesto al sistema de elección directa de los diputados, por considerar que dado el nivel general de instrucción prevaleciente en el país, el pueblo aún no estaba preparado para ello; consideración con base en la cual se desechó la propuesta de elecciones directas y tan solo dio lugar a

que se transitara de un sistema de elecciones indirectas en tercer grado, a un sistema de elecciones indirectas en primer grado. En este estado de cosas resulta comprensible la sorpresa que les causó a varios “constituyentes” el percatarse de que en una materia tan delicada, como lo es la reforma constitucional, la Comisión de Constitución les propusiera que las propuestas de reformas después de haber sido admitidas por la legislatura precedente y de haber sido aprobadas por la legislatura siguiente, deberían someterse a la aprobación definitiva del pueblo por la vía del referéndum.

Así, varios constituyentes impugnaron el mecanismo de reformas propuesto, por considerar que resultaba sumamente prolongado y por cuanto no resultaba congruente con el sistema de elecciones indirectas en primer grado que el Congreso Constituyente había adoptado. Dicho consenso se vio fortalecido debido a que durante las deliberaciones se fue haciendo cada vez más evidente el que sí quería preservar los contornos del pacto federal plasmado en la Constitución, y evitar que el mismo se altere y dé lugar a un Estado centralizado o a una Confederación de Estados. Se requería que en los procesos de reforma constitucional intervinieran tanto los poderes federales como los poderes locales, para de esta suerte estar en condiciones de preservar el reparto de competencias establecido en la Constitución entre la Federación y las entidades federativas. A la postre, esta consideración resultó definitiva y dio como resultado que por 67 votos a favor y 14 en contra se adoptara el modelo americano, que es el que mejor se ajusta a la naturaleza de un Estado federal, ya que de conformidad al mismo las reformas a la Constitución deben ser sustanciadas a través de la actividad concertada del Poder Legislativo federal o Congreso de la Unión, y de la mayoría de las legislaturas de los estados, poderes que al actuar de manera coordinada y concertada para efectos de la reforma constitucional integran un poder distinto a los poderes constituidos.

## IX. EL MECANISMO DE REFORMA CONSTITUCIONAL ADOPTADO POR CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917

Durante los trabajos del Congreso Constituyente de 1917 el tema relativo al mecanismo a seguir en materia de reformas constitucionales no suscitó discusión específica alguna, y por lo mismo dicho Congreso se limitó a ratificar el sistema de reformas constitucionales delineado en 1857, por lo que en el artículo 135 constitucional, aprobado en 1917, se sentaron las bases para estructurar al Poder Constitucional Reformador a través de la actividad concertada del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados, en los términos siguientes:

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 hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Del análisis de la disposición constitucional en comento se desprende que la Constitución mexicana es una Constitución “rígida”, no solo por cuanto establece un procedimiento para su reforma más complicado que el que se debe de observar para modificar a la ley ordinaria, sino además, porque el mecanismo de reformas a la Constitución le es confiado a un órgano diferente a los poderes constituidos. Ahora bien, si se atiende a la frecuencia con la que ha sido reformada, entonces se puede decir que su rigidez se ha visto atemperada por el hecho de que durante un largo periodo un partido político contó con una mayoría calificada no solo en el Congreso de la Unión, sino también en los congresos locales, lo que aseguró que el partido político en el poder pudiera sacar adelante las reformas constitucionales que consideraba indispensables para realizar su programa de gobierno.

Este mecanismo aprobado en 1917 hasta 2011 tan solo experimentó una reforma, la cual se publicó en el *DOF* el 21 de octubre de 1966 y tuvo como justificante el que con apego al texto hasta entonces vigente, solo el Congreso de la Unión podía hacer la declaratoria correspondiente a si la mayoría de las legislaturas de los estados habían aprobado o rechazado la propuesta de reforma que se les hubiera remitido, por lo que en caso de que el Congreso de la Unión se encontrara en receso, para poder hacer la declaratoria correspondiente se tenía que esperar hasta el siguiente periodo ordinario de sesiones o, en su defecto, convocar a un periodo extraordinario de sesiones.

Así, con el propósito de trascender esta situación, en 1966 se le adicionó a este artículo un segundo párrafo para precisar en el mismo que el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas locales y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

En relación con la expresión “la presente Constitución puede ser adicionada o reformada”, se puede decir que la doctrina constitucional está de acuerdo en considerar que se adiciona la Constitución cuando a través de la actuación del Poder Constitucional Reformador se le agrega un enunciado jurídico hasta entonces inexistente en su seno, como sucedió en 1990 cuando se precisaron en el artículo 41 constitucional las bases organizativas de lo que más tarde sería el IFE, o en el caso de las disposiciones que en el presente conforman al artículo cuarto constitucional, todas las cuales han sido producto de la actividad del Poder Constitucional Reformador, ya que el texto original de dicho artículo, relativo a la libertad de trabajo, en 1974 fue incorporado al texto del artículo quinto que trata sobre la misma materia.

En cambio, se considera que se reforma la Constitución cuando por la vía del Poder Constitucional Reformador se suprime o modifica un enunciado constitucional ya existente. Si bien en unos casos la distinción entre una adición y una reforma



puede ser clara, diáfana y sencilla, en otros puede no serlo tanto, ya que con frecuencia las adiciones entrañan reformas y de igual forma las reformas con frecuencia implican adiciones. Hechas estas precisiones, cabe señalar que la referida distinción resulta irrelevante para efectos de sustanciación del proceso de reforma constitucional, ya que en uno y otro caso se deberá observar el mismo procedimiento.

También cabe aclarar que la exigencia de que las reformas o adiciones a la Constitución deben ser aprobadas en primer término por el Congreso de la Unión, y con posterioridad por las legislaturas de los estados, es una exigencia que se formuló por vez primera en la Constitución de 1857, la cual en su versión original estructuró el Poder Legislativo Federal en forma unicameral y no fue sino a través de la reforma constitucional de 1874 que se restableció al Senado de la República y con ello la organización bicameral del Congreso de la Unión.

El requisito de que las reformas o adiciones tengan que ser aprobadas tanto por el Congreso de la Unión como por la mayoría de las legislaturas de los estados, obedece a que en todo Estado social y democrático de derecho se requiere idear un mecanismo de reformas a la Constitución que trascienda a los poderes constituidos, pues estos por su propia naturaleza no pueden alterar, en ningún caso y por ningún motivo, los términos de su representación, ni a la ley que los crea y organiza, y, de igual forma, responde al propósito de preservar al “pacto federal” y garantizar el que cuando se quiera modificar sus términos, se conozca tanto el parecer de la Federación como el parecer de las entidades federativas en cuanto tales, las cuales deben velar para que prevalezca el reparto de competencias que establece la Constitución federal y cuidar que a través del mecanismo establecido para su reforma no se afecten o vulneren sus derechos e intereses fundamentales.

## X. INTERROGANTES QUE PLANTEA EL MECANISMO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN

El mecanismo de reforma constitucional delineado por el artículo 135 constitucional plantea más de una veintena de interrogantes de lo más relevantes y trascendentes, pero en esta ocasión, por razones de espacio y tiempo, me limitaré a plantear de manera ejemplificativa tan solo algunas de ellas.

1) ¿Quiénes pueden presentar iniciativas de reforma a la Constitución federal?

Sorprende el que en una materia tan importante y trascendente, como es la determinación de quienes pueden proponer reformas a los términos de la “voluntad general” expresada en la Constitución, no figure una determinación expresa sobre la materia, como lo hace la Constitución de los Estados Unidos.

En vista de ello, la doctrina constitucional mexicana ha resuelto que las entidades o instancias que tienen facultad para presentar iniciativas de leyes federales, también tienen la facultad para presentar iniciativas de reforma constitucional. Si bien esta postura presenta la ventaja de “cobijar” la práctica que durante 93 años se ha observado en esta materia, no resulta del todo consistente, ya que no es cierto, como algunos han dicho, que esta solución sea producto de la aplicación del principio general de que “quien puede lo más, puede lo menos”, ya que en todo caso daría lugar a un nuevo principio conforme al cual habría que reconocer que “quien puede lo menos puede lo más”, toda vez que resulta incontrovertible que las leyes federales tienen una jerarquía inferior a la Constitución y por lo mismo no tiene la misma relevancia, ni trascendencia modificar a esta que a aquellas. Es por ello que se considera que esta materia debe ser objeto de una atención preferente en el momento en el que se plantó la oportunidad de reformar el mecanismo de reformas a la Constitución.

2) La exigencia constitucional de que toda iniciativa de adición o reforma a la Constitución debe ser aprobada, en primer término, por las 2/3 partes de los miembros presentes del Con-

greso de la Unión, plantea la interrogante de determinar la manera como deben sesionar las cámaras que conforman a dicho cuerpo colegiado, ¿en forma conjunta o separada? es decir, se requiere determinar si las cámaras que integran al Congreso de la Unión, al ocuparse de una reforma constitucional, deben sesionar en asamblea única, o si deben de sesionar en forma sucesiva y complementaria como lo hacen cuando se ocupan de iniciativas de leyes federales.

El argumento de mayor peso que esgrimen los partidarios de que las cámaras sesionen en forma sucesiva y complementaria al ocuparse de propuestas de reforma a la Constitución, lo hacen consistir en que el análisis de los procesos de reforma a la Constitución, que han tenido lugar desde 1921 hasta septiembre del 2010, pone de manifiesto que en todos los casos las cámaras han sesionado en forma sucesiva y complementaria, en tanto que los críticos de esta postura consideran que la repetición de una práctica irregular no la convalida.

Al margen de las consideraciones anteriores, se puede decir que el hecho de que las cámaras hayan sesionado en el pasado en forma separada y sucesiva en los procesos de reforma a la Constitución, no es obstáculo para que llegado el momento en el que se considere políticamente conveniente reformar el mecanismo de reformas a la Constitución, los actores políticos resuelvan que por la importancia, relevancia y trascendencia que tiene todo proceso de reforma constitucional, en el futuro las cámaras que integran al Congreso de la Unión tengan que sesionar en forma conjunta, en asamblea única, como lo hace en Francia el Congreso cuando sesiona en el Palacio de Versalles con objeto de resolver lo conducente en relación a una propuesta de reforma a la Constitución.

3) La disposición que establece que las reformas a la Constitución deben ser aprobadas, en primer término por las 2/3 partes de los miembros del Congreso de la Unión presentes ¿realmente configura un quórum calificado que asegura que la reforma aprobada cuenta con un amplio consenso a favor de la misma?

José María Iglesias, a finales del siglo XIX, recomendaba que en materia de reformas constitucionales no se deben admitir,

...sino las que aparezcan indispensables y que reúnan un quórum calificado, para que así cuando llegue a reunirse las dos terceras partes de los votos, y más todavía cuando éstos aumenten, se tendrá una seguridad, punto menos que completa, de que la reforma iniciada se recomienda por su justicia y su conveniencia y no deje duda de que representa verdaderamente la voluntad de la nación.

Ahora bien, resulta claro que el quórum de votación de 2/3 partes que exige el artículo constitucional en comento, tendrá un alcance diferente si se exige respecto del total de los integrantes del Congreso de la Unión, o de las cámaras que lo componen, o si tan solo se exige respecto de los miembros presentes en la sesión respectiva de dichos cuerpos colegiados. En el caso, la Constitución vigente exige que la propuesta de reforma constitucional sea aprobada por el voto de las 2/3 partes de los integrantes del Congreso de la Unión que se encuentren presentes.

En vista de ello, para saber si una propuesta de reforma a la Constitución fue aprobada por el quórum de votación requerido, se requiere, en primer término, conocer los términos en que se configuró en la sesión respectiva el quórum de asistencia que exige la Constitución, y el cual es, en ambas cámaras, de simple mayoría. Ahora bien, toda vez que la Cámara de Diputados se integra con 500 representantes, para que dicho cuerpo colegiado pueda sesionar y adoptar resoluciones deben encontrarse presentes, al menos, 251 diputados, y en caso de que de esta forma se haya constituido el quórum de asistencia, entonces el quórum de votación consistente en 2/3 partes de los miembros presentes, se colmará con 167 votos a favor de la reforma ( $251 \div 3 = 83 \times 2 = 167$ ), lo que representa 1/3 parte de los integrantes de la referida cámara. El mismo razonamiento se debe de hacer en relación con el Senado, que se integra con 128 senadores, en cuyo caso el quórum de asistencia de simple mayoría se colmará con 65 senadores, por lo que el quórum de votación requerido, del voto favorable de 2/3 partes

de los miembros presentes, se satisfecerá con 43 votos a favor de la reforma en cuestión ( $65 \div 3 = 21.6 \times 2 = 43$ ).

Con base en las consideraciones anteriores, se puede concluir que el propósito que persigue la exigencia de un quórum de votación calificada que “no deje duda de que representa verdaderamente la voluntad de la nación”, se verá frustrado si dicho quórum calificado se exige, no en función de los integrantes del cuerpo colegido en cuestión, sino en relación con la mayoría que se encuentre presente en la sesión, ya que en este caso se puede satisfacer el quórum de votación requerido con el voto de 167 de los 500 diputados y con el voto de 43 de los 128 senadores, lo que equivale a  $1/3$  parte de los integrantes del Congreso de la Unión, situación que se compagina mal con el principio básico de toda democracia consistente en que las decisiones se deben tomar por mayoría, y además está lejos de asegurar que la reforma en cuestión cuenta con un amplio consenso a favor de la misma.

Es por ello que he propuesto que se denomine “cláusula Copperfield” al quórum calificado de votación de  $2/3$  partes de los miembros del Congreso de la Unión cuando se le agrega la expresión “que estén presentes”, ya que con dicha expresión se introduce un artificio que da como resultado que el quórum de votación calificado de  $2/3$  partes, se convierta, en la hipótesis planteada, en un quórum de votación real equivalente a  $1/3$  parte de los integrantes del Congreso.

Pero la aplicación de la fórmula empleada por la Constitución dará resultados diametralmente opuestos si en la sesión en la que se va a conocer de la propuesta de reforma constitucional el quórum de asistencia se integra con la totalidad de los integrantes de la Cámara de Diputados, que son 500, pues en tal caso la exigencia de que las propuestas de reformas a la Constitución tengan que ser aprobadas por el voto de las  $2/3$  partes de los miembros presentes, exigirá el voto favorable de 333 diputados, y en tal hipótesis se le conferirá un poder extraordinario a la minoría contraria a la reforma, ya que bastará la oposición de 168 diputados, que representan  $1/3$  parte de los integrantes de la cá-

mara, para frustrar la voluntad de 332, que representan 2/3 partes del referido cuerpo colegiado, situación que, como en el caso anterior, se compagina mal con los principios fundamentales de la democracia.

Con base en las consideraciones anteriores, se puede decir que en caso de que en la sesión de resolución de una propuesta de reforma constitucional el quórum de asistencia se configure con la simple mayoría de los integrantes del cuerpo colegiado en cuestión, el quórum calificado de votación exigido (2/3 partes de los presentes), favorecerá a la minoría promovente de la reforma constitucional, en tanto que en la medida en que el quórum de asistencia se configure con un número mayor de integrantes, y sobre todo en los casos en que se integre con la totalidad de los integrantes del referido cuerpo colegiado, el quórum de votación exigido (2/3 partes de los presentes, que en este caso lo serán todos o casi todos) favorecerá a la minoría opositora a la reforma en cuestión.

4) ¿Por qué tipo de mayoría deben aprobar las legislaturas de los estados las propuestas de reforma a la Constitución federal que les sea remitidas después de haber sido aprobadas por el Congreso de la Unión?

El problema se plantea toda vez que la Constitución federal determina la forma y términos cómo se deben votar en el Congreso de la Unión las propuestas de reforma a la Constitución, pero no precisa la mayoría con la cual deben ser aprobadas en las legislaturas locales, ya que se limita a exigir que la propuesta de reformas a la Constitución federal, una vez aprobadas por las 2/3 partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión, deberá ser aprobada por la mayoría de las legislaturas, es decir, por al menos 17 de las 32 existentes, pero sin especificar el tipo de mayoría con la cual se debe aprobar la propuesta de reforma en el seno de cada una de ellas.

En vista de ello, todo hace pensar que este tipo de determinación debe ser resuelto por las Constituciones locales, pero el análisis de las mismas permite afirmar que dichas Constituciones

prevén el tipo de mayoría con que se deben aprobar las propuestas de reforma a la Constitución local, pero no contienen disposición alguna respecto a la mayoría con la cual la legislatura estatal debe aprobar las propuestas, de reforma a la Constitución federal que les sean remitidas por el Congreso de la Unión o por su Comisión Permanente, y consecuentemente existe indefinición al respecto.

La falta de disposición al respecto en las Constituciones de los estados ha dado como resultado que en algunos se resuelva, que el quórum de votación para aprobar una propuesta de reforma a la Constitución federal es de simple mayoría de los diputados integrantes de la legislatura que se encuentren presentes, lo que contrasta con el hecho de que en sus Constituciones locales se exija que las propuestas de reforma a la Constitución local respectiva deban ser aprobadas por el voto de las 2/3 partes del total de los integrantes de la legislatura y no solo de los presentes. A efecto de evitar que se presenten situaciones como la descrita, resultaría conveniente el que por lo pronto las Constituciones locales exijan el mismo quórum de votación para aprobar las propuestas de reforma a la Constitución federal que a la local, máxime que, bien vistas las cosas, la Constitución federal y la local configuran, en su conjunto, la Constitución de la entidad.

Espero que con estas explicaciones les haya ilustrado la enorme importancia que reviste el análisis detenido del mecanismo establecido para reformar a la Constitución y despierte en ustedes el ánimo de realizar estudios diversos sobre el tema.