

1. EL PODER CONSTITUCIONAL REFORMADOR

1.1 RAZÓN DE SER DEL PODER CONSTITUCIONAL REFORMADOR

Para la corriente constitucionalista, el Derecho debe ser entendido como una fuerza normativa activa al servicio de la vida, y por lo mismo debe regular la conducta del hombre en sociedad de tal manera que la persona encuentre en su seno formas de realización individual, política y social.

Pero precisamente porque existe una estrecha vinculación entre la realidad social y el derecho, se requiere que éste 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 con este fin los ordenamientos jurídicos positivos configuren diversos mecanismos para reformar tanto las leyes ordinarias como la Constitución.

Por lo que hace a las leyes ordinarias, cabe recordar que la majestad de toda ley deriva del hecho de ser la expresión por excelencia de la voluntad general, y si bien se parte de la consideración de que las leyes deben ser estables para facilitar su conocimiento, cumplimiento y respeto, también requieren contar con mecanismos que les permitan recoger los cambios que se estimen necesarios.

De aquí que en prácticamente todos los países se deposite la función legislativa en un poder legislativo que se concretiza a través de la actuación de legislaturas que pueden reformar, modificar y derogar las leyes ordinarias en las mismas condiciones que se exigen para su elaboración.

CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL

En cambio, por lo que hace a la Constitución, en las democracias representativas se parte de la consideración de que le corresponde al *Poder Constituyente* y sólo a él delinear, decir la idea de derecho de conformidad a 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 una pieza 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. JOSÉ MARÍA IGLESIAS a mediados del Siglo XIX se refería a esta materia en los siguientes términos.

1. EL PODER CONSTITUCIONAL REFORMADOR

“Si bien debe procurarse con todo empeño que la ley fundamental no esté expuesta al continuo vaivén de cambios dañosos, también conviene no dejarla en la imposibilidad de mejorarse y de amoldarse a las nuevas necesidades y exigencias de los tiempos, de los hombres y de las cosas. Defectuosa por precisión como toda obra humana, susceptible por lo mismo de mejoramiento, destinada a servir de salvaguarda a un pueblo entero, enseña, en fin, de civilización y de progreso, sería absurdo que estuviera herméticamente cerrada a toda innovación, porque acabaría entonces por convertirse en una antigualla de poco precio, inservible ya para una época muy distinta de la en que se había formado. En una constitución deben irse introduciendo, aunque siempre bajo reglas determinadas y con profunda circunspección, las modificaciones y reformas que señalen como necesarias, ya el estudio más detenido de las cuestiones políticas y sociales; ya la experiencia, que es la primera y más sabia maestra de los hombres; ya las costumbres, el carácter y las circunstancias peculiares de los pueblos, cuya diversidad exige que sus leyes constitucionales, en vez de ser el fruto de simples tareas científicas o especulativas, sean el resultado de la feliz combinación de la ciencia con datos prácticos y seguros.”¹

“Dos son, pues, los caracteres distintivos de una buena constitución: el primero, la estabilidad; el segundo, la reforma. A primera vista parecen contradictorias, porque lo sujetó a modificaciones no permanece en una situación inalterable, y puede cambiar enteramente de aspecto. Son, sin embargo, conciliables ambos extremos y en la conciliación consiste cabalmente la habilidad de los legisladores. La estabilidad conviene al conjunto de la obra, de manera que debe adoptarse como regla fija la de no variar nunca de un golpe la Constitución del país. La reforma por el contrario debe ser parcial, lenta, meditada. Así se logrará que la Constitución sea siempre acomodada a las exigencias públicas, sin que jamás llegue a dejar de existir.”

1 *Artículo* publicado en el periódico siglo XIX el 22 de octubre de 1856.

En el mismo sentido HAMILTON consideraba que a las normas constitucionales, se les debe proteger “... de esa facilidad extrema que los hace demasiado variables, y de esa exagerada dificultad que perpetúa sus defectos”.

1.2 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 y, 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 le imposibilitaría a la ciudadanía saber a qué atenerse toda vez que la Constitución podría modificarse cotidianamente.

Otra denominación que se utiliza con frecuencia, es la de “Poder Revisor”, pero ésta tampoco resulta satisfactoria, toda vez que su enunciado traduce la idea de un poder “corrector” de las deci-

1. EL PODER CONSTITUCIONAL REFORMADOR

siones 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 propósito de “gobernar” con apego a la Constitución y solo de manera excepcional, intermitente 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, y si así se hiciera ello sería un despropósito.

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.

1.3 SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE EL PODER CONSTITUYENTE Y EL PODER CONSTITUCIONAL REFORMADOR

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

CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL

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 continúa 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 actuado 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 creados, 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 conforme a la realidad social resulten necesarias.

1.4 CLASIFICACIÓN DE LAS CONSTITUCIONES EN ATENCIÓN AL MECANISMO IDEADO PARA SU REFORMA

El constitucionalista inglés JAMES BRYCE considera que si se atiende al tipo de mecanismo que las constituciones positivas han adoptado para poder ser reformadas, se les puede clasificar en rígidas y flexibles.

BRYCE considera que deben ser consideradas como constituciones rígidas, aquellas que establecen un mecanismo para su reforma más complicado que el que se exige para reformar a las leyes

1. EL PODER CONSTITUCIONAL REFORMADOR

ordinarias; su principal ventaja radica en su “estabilidad”, ya que al requerirse un mecanismo más complejo para reformarlas que el exigido para modificar las leyes ordinarias, ello desalienta la presentación de reformas irrelevantes, lo que resulta lógico ya que la Constitución solo debe ser reformada en los casos en que las circunstancias realmente lo requieran; en cambio estas constituciones tienen como principal desventaja su inelasticidad, toda vez que al establecer para su reforma un mecanismo más complicado que el que se requiere para modificar a las leyes ordinarias, ello puede dar como resultado el que cuando se haga necesario reformar a la Constitución no se pueda hacer con la rapidez que lo exijan las circunstancias y antes de que el proceso de reforma constitucional quede concluido se viva una crisis que de cómo resultado que se “quiebre o rompa” el orden constitucional.

En cambio, deben ser consideradas como constituciones flexibles aquéllas que para su reforma exigen la observancia de un procedimiento similar al que se requiere para reformar las leyes ordinarias, lo que da como resultado el que su principal ventaja radique en su naturaleza elástica, lo que les permite recoger sin dificultad los cambios que la realidad exija como necesarios; en cambio, su principal desventaja radica en su inestabilidad, pues la ausencia de dificultades para su reforma puede alentar el que sean objeto de reformas constantes e intrascendentes.

Ahora bien, en análisis de la práctica constitucional de varios países como el nuestro pone de manifiesto que la naturaleza rígida o flexible de una Constitución, depende no tanto del tipo de procedimiento ideado para su reforma, como del temperamento político de una comunidad en lo particular, lo que explica que no obstante que una constitución establezca un mecanismo rígido para su reforma en los hechos sea frecuentemente reformada, como sucede en el caso de la constitución mexicana.

Si bien este criterio de clasificación en rígidas y flexibles tiene el mérito de clarificar la importancia, el peso y la jerarquía que tiene el mecanismo de reforma dentro de la anatomía constitucional, resulta poco operativo toda vez que la inmensa mayoría de las cons-

CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL

tituciones son rígidas, puesto que establecen un mecanismo para su reforma que resulta más complicado que el que se exige para reformar a las leyes ordinarias. Es por ello que MIGUEL CARBONELL, siguiendo en este punto a RICCARDO GUASTINI, refiere que en la actualidad resulta más provechoso y útil hablar de “grados de rigidez” que de rigidez o flexibilidad “*tout court*”.

En este orden de ideas refiere que el grado de rigidez de cada texto constitucional concreto se encuentra en relación directa con la mayor o menor dificultad que dispone ese mismo texto para su propia reforma. Desde este mirador se podría decir que tendrían el mayor grado de rigidez posible aquéllas constituciones que prohíban reformar o cambiar cualquiera de sus disposiciones, si bien en caso de que se presente esta hipótesis en realidad se estará en presencia, como lo señala CARBONELL, de una constitución petrificada, más que de una constitución rígida. Existen otras constituciones que contienen un catálogo limitado de cláusulas pétreas o intangibles, en tanto que otras amplían ese catálogo, pero sobre todo existen constituciones que rigidizan o flexibilizan el mecanismo de reforma dependiendo del tipo de disposición constitucional que se pretenda modificar (siendo uno el que se debe de observar en relación a las decisiones políticas fundamentales y otro muy distinto el que se debe de observar cuando se trata de reformar disposiciones no esenciales). Ahora bien, aun cuando se pueden establecer mecanismos diferenciados de reformas, dependiendo del tipo de disposición constitucional que se quiera reformar y existiendo una gama amplia de posibilidades al respecto (*quórum exigido, forma de sesionar etc*), llama la atención la precariedad de estudios especializados sobre el tema.

Con base en las consideraciones anteriores se puede concluir que en el presente resulta más importante que saber si una constitución en atención al mecanismo previsto para su reforma, es rígida o flexible, resulta más importante y provechoso conocer el mecanismo que ha permitido configurar al *Poder Constitucional* reformador como un poder intermedio entre el *Poder Constituyente* y los poderes constituidos.

Consecuentemente si se quiere contar con un criterio operativo de clasificación de las constituciones en atención al mecanismo

1. EL PODER CONSTITUCIONAL REFORMADOR

ideado para su reforma, se debe centrar la atención no tanto en ver si el mecanismo para su reforma es o no más complicado que el que se exige para modificar a las leyes ordinarias, sino que se debe de centrar la atención en la forma como se configura al *Poder Constitucional Reformador* como un poder intermedio entre el Poder constituyente y los Poderes constituidos, ya que ello constituye “la piedra de toque” sobre la cual se configura el principio de supremacía constitucional, eje del estado social y democrático de derecho, tema que será analizado en el apartado siguiente.

1.5 CLASIFICACIÓN DE LAS CONSTITUCIONES EN ATENCIÓN A LA INTEGRACIÓN DEL ÓRGANO 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 éstas que configuran la medula del principio de “supremacía constitucional”, del que se puede decir es la columna vertebral de todo estado social y democrático 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, piedra toral del Estado Social y Democrático de Derecho.

1.6 LOS PRINCIPALES MODELOS PARA LA INTEGRACIÓN DEL PODER CONSTITUCIONAL REFORMADOR

1.6.1 *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 sólo existe un centro de impulso político, es decir, sólo 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 se 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 ésta 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 cuando se vive una profunda crisis política que hace necesario que se redefinan las bases fundamentales de la vida en sociedad y en consideración a que los Poderes constituidos, por su propia naturaleza, no pueden reformar la Constitución, y en atención a que el “Derecho” tiene la legítima pretensión de ser una fuerza normativa efectiva al servicio de la vida y dado que la realidad social es por su

1. EL PODER CONSTITUCIONAL REFORMADOR

propia naturaleza cambiante, se hace necesario que toda Constitución cuente con un mecanismo que permita armonizar en forma continua a los principios políticos y jurídicos contenidos en la misma, con los cambios que la realidad social haga necesarios.

Es por ello que 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, 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 a 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 legislativo 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*.

1.6.2 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 de 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 de 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 contienen 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 concurrentes y la cual continua vigente hasta el presente, por lo que en el 2010 cumplió 221 años de vigencia.

1. EL PODER CONSTITUCIONAL REFORMADOR

En la referida Convención cuando se abordó el tema relativo a las reformas a la Constitución, un grupo de convencionistas propuso que dicha función debería corresponderle al Poder Legislativo Federal, propuesta que de inmediato fue criticada por otros convencionistas que consideraron que en este caso los poderes federales podrían servirse de esta facultad para ampliar su órbita de competencias en detrimento de los estados y de esta forma alterar en su provecho el pacto federal delineado en la Constitución, lo que daría como resultado inexorable la desnaturalización del sistema federal, ya que al fortalecerse a los poderes de la federación en detrimento de los estados el sistema federal se desnaturalizará y dará lugar a un estado central o unitario. En vista de ello, otro grupo de convencionistas propuso que dicha función debía ser ejercida por los poderes legislativos locales, pero esta propuesta también fue considerada insatisfactoria ya que las legislaturas de los estados podrían ejercer esta facultad para ampliar sus poderes o facultades en detrimento de la Federación y de esta suerte alterar en su provecho el reparto de competencias establecido por la Constitución Federal, lo que daría como resultado inexorable que el pacto federal se desnaturalice y de lugar a una Confederación de Estados.

Las razones anteriores, aunadas a la consideración de que es propio y característico de un Estado Social y Democrático de Derecho el que ninguno de los poderes constituidos pueda alterar los términos establecidos en la Constitución Federal, que 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 ésta 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.

Claro está que cada uno de estos modelos es susceptible de admitir varias modalidades. Así una modalidad del sistema central o francés puede hacerse consistir en que cada vez que se presente

una iniciativa de reformas constitucionales sobre un aspecto toral o fundamental y que la misma sea admitida por la legislatura en turno, o bien que sea formulada de motu proprio por dicha legislatura, se deberá disolver la legislatura en turno y deberá convocar a elecciones a efecto de que sea la nueva legislatura la que resuelva si se aprueba o no la iniciativa propuesta.

1.7 EL DEBATE EN TORNO A LOS LÍMITES DEL PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN Y EL REFERÉNDUM

Para el pensamiento constitucionalista, el pueblo soberano es la fuente de todo Derecho y, por lo mismo, basta que su voluntad aparezca para que todo el Derecho Positivo se tenga que inclinar ante su voluntad, como se debe inclinar ante la fuente misma de todo Derecho, por lo que, por su propia naturaleza, no tiene, ni puede tener, límite alguno en su actuación, ni de forma ni de fondo.

En este mismo orden de ideas se considera que el Poder Constituyente, por ser el representante directo e inmediato del pueblo soberano, al igual que éste, en su misión de definir el rostro político de la nación y de decir cual es la “idea de derecho” de conformidad a la cual se debe regular la vida en sociedad, no tiene límite alguno, ni de forma, ni de fondo, por lo que posee un poder ilimitado y consecuentemente la más amplia potestad para elegir el régimen político y la forma de gobierno que estime más adecuado.

En cambio, en todo Estado Social y Democrático de Derecho los poderes constituidos son poderes limitados tanto política como jurídicamente por la Constitución que los crea, ya que por ser los órganos de expresión necesaria y continua del Estado, están obligados a actuar, en todo y por todo, con apego a los principios y procedimientos establecidos por la Constitución a la cual tienen que acatar y respetar.

En este orden de ideas resulta contrario a los principios de supremacía constitucional y de seguridad jurídica, el que los poderes constituidos puedan reformar la Constitución que los crea y la puedan modificar a su antojo, ya que con ello se compromete la esencia

1. EL PODER CONSTITUCIONAL REFORMADOR

misma del Estado Democrático de Derecho que, como ya se ha explicado, radica en establecer mecanismos para someter el ejercicio del poder al Derecho.

Es por ello que en todo Estado Social y Democrático de Derecho, la función de reformar la Constitución se le debe conferir a un poder que trascienda a los poderes constituidos, y al que por las razones ya expresadas se le debe denominar “*Poder Constitucional Reformador*”, y en la inteligencia de que a dicho poder se le puede configurar con apego al modelo francés, al modelo americano, o a cualquier otro modelo en el que se evite confiarle esta tarea a alguno de los poderes constituidos, como puede ser el caso de que se integre al *Poder Constitucional Reformador* a través de la actividad concertada de la legislatura en turno y de los ayuntamientos de los municipios, tal y como lo hacen varias de las constituciones locales de los estados integrantes de la República Federal Mexicana.

Pero cualquiera que sea el modelo, cabría preguntarse si ese *Poder Constitucional Reformador* que trasciende a los poderes constituidos, tiene algún límite en su actuación, o si, por el contrario, puede modificar cualquier disposición constitucional e incluso toda la Constitución. En torno a esta cuestión, el análisis de las posturas asumidas por diversos autores, permite configurar tres corrientes:

Una primera corriente de tratadistas es del parecer de FELIPE TENA RAMÍREZ, que considera que el *Poder Constitucional Reformador* no puede tener límite alguno en su actuación, ya que si se acepta la tesis de que dicho poder no puede modificar cualquier disposición constitucional, debe concluirse que para poder modificar la Constitución más allá del límite autorizado, se hará necesario salirse de los límites trazados por la propia Constitución, y en este caso se incurrirá en una aberración jurídica, ya que resulta absurdo que el Derecho sancione una forma de violar al Derecho. En consecuencia, para esta corriente el Poder encargado de reformar a la Constitución no puede tener límite alguno en su actuación y menos aún si estos no se hacen constar expresamente en la Constitución.

Para otra corriente, que orbita en torno al pensamiento de Schmitt, el *Poder Constitucional Reformador* puede ampliar, mejorar o

CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL

perfeccionar cualquier precepto constitucional, incluso las decisiones políticas fundamentales contenidas en la misma, pero no puede suprimir, limitar o restringir ninguna de dichas decisiones, ya que a éstas, por su propia naturaleza, sólo el *Poder Constituyente* puede reformarlas.² Esta postura plantea un doble problema ya que en primer término, se requiere determinar cuáles son las decisiones políticas y jurídicas fundamentales contenidas en cada Constitución en lo particular, así como la talla y los contornos de cada una de ellas y una vez hecho lo anterior desentrañar si la propuesta de reforma amplía o restringe a alguna decisión política y jurídica fundamental.

Resulta claro que de respuesta que se de a las interrogantes planteadas, dependerá el que se considere que el *Poder Constitucional Reformador* se encuentra facultado o no para conocer de la reforma propuesta, y en su caso para adoptar una determinación al respecto, es decir, para aprobarla o rechazarla, tarea que, como se puede apreciar, resulta por demás compleja y delicada, máxime que todo proyecto de reformas a la Constitución se presentará necesariamente en términos positivos.

El problema se agudiza si se tiene presente que toda decisión política fundamental se configura con un racimo de disposiciones contenidas en varios artículos, por lo que la reforma de cualquiera de ellos puede entrañar una modificación substancial a una decisión de este tipo. Así, si bien es cierto que el principio medular del sistema federal mexicano, se encuentra contenido en el artículo 124 constitucional, que se refiere al reparto de competencias entre la federación y las entidades federativas, también lo es que los contornos fundamentales de dicho principio están trazados, entre otros, por

2 Al régimen constitucional vigente en México se le puede caracterizar, en una apretada síntesis, como una república democrática, representativa, federal laica y presidencial, organizada con apego a los principios de soberanía del pueblo, separación de poderes y separación de la iglesia y el Estado y en el cual los Derechos Humanos (garantías individuales, políticas y sociales) precisan las finalidades humanas que en estos campos se pretenden alcanzar.

1. EL PODER CONSTITUCIONAL REFORMADOR

los artículos 73, 89 y 94 constitucionales ya que en ellos se precisan las atribuciones que la constitución le confiere a los poderes de la federación.

Ahora bien, para esta corriente, una vez clarificadas las decisiones políticas y jurídicas fundamentales contenidas en una Constitución en lo particular, se requiere determinar si la propuesta de reforma constitucional en cuestión amplía o restringe el alcance de una decisión política y jurídica fundamental, resultando claro que de respuesta que se de al respecto, dependerá el que se considere que el *Poder Constitucional Reformador* se encuentre facultado o no para conocer de la reforma propuesta, y en su caso para adoptar una determinación, es decir, para aprobarla o rechazarla, tarea que, como se puede apreciar, resulta por demás compleja y delicada.

Las consideraciones anteriores han dado como resultado el que en los últimos años haya ganado terreno una tercera corriente que parte de la consideración de que si toda Constitución es producto de la voluntad del popular, lo que el pueblo ha decidido sólo el pueblo puede modificarlo. Uno de los principales exponentes de esta corriente en nuestro medio fue MARIO DE LA CUEVA toda vez que sostenía que al *Poder Constitucional Reformador* (cualquiera que sea el modelo con apego al cual se le configure) se le debe conferir una naturaleza meramente proyectista y no determinativa, y en consecuencia se debe disponer que todo proyecto de reforma constitucional que sea aprobado por el *Poder Constitucional Reformador* para llegar a formar parte de la Constitución, requerirá, además, ser aprobado, en definitiva, por el pueblo por la vía del referéndum, como lo establecen las constituciones de Francia y de los Estados Unidos

Así, la *Constitución francesa de 1958* dispone en el artículo 89 que la iniciativa de reformas a la Constitución le corresponde al Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro y a los miembros del Parlamento y también dispone que todo proyecto o propuesta de reforma debe ser votado por las dos asambleas en términos idénticos y será definitiva una vez que haya sido aprobada por el cuerpo ciudadano mediante referéndum. Ahora bien, la Constitución prevé la posibilidad de que un proyecto de reformas a la

CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL

misma no sea sometido a Referéndum en caso de que el Presidente de la República decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso, es decir, cuando la Asamblea Nacional y el Senado sesionan en forma conjunta en el Palacio de Versalles, en cuyo caso la propuesta de reformas para ser aprobada requiere de una mayoría de tres quintas partes de los votos emitidos.

En esta materia la Constitución Federal de los Estados Unidos dispone, en el artículo 5. Que siempre que las dos terceras partes de ambas cámaras lo juzguen necesario, el Congreso propondrá enmiendas a la Constitución o bien a solicitud de dos tercios en los Estados, a cuyo efecto se convocará a una comisión para que propongan las enmiendas, ahora bien, de conformidad con lo dispuesto por el referido artículo 5, la propuesta de reforma en uno y otro caso pasaran a formar parte de la Constitución, una vez que hayan sido ratificadas por las legislaturas de las tres cuartas partes de los Estados, separadamente o por medio de convenciones reunidas en tres cuartas partes de las mismas, según que el Congreso haya propuesto uno u otro modo de hacer la ratificación.

Por último, cabe insistir que las consideraciones que se han formulado entorno a los posibles límites en materia de reforma constitucional, se entienden referidas solo al *Poder Constitucional Reformador*, toda vez que el *Poder Constituyente* propiamente dicho, al ejercer su función consistente en delinear el rostro político de la nación, y precisar la idea de Derecho con apego a la cual se debe regular la vida en sociedad, no tiene ningún límite en su actuación, ni de forma, ni de fondo.

1.8 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 y democrático de Derecho, razón por la cual ha sido y es combatida por los partidarios de cualquier tipo de absolutismo.

1. EL PODER CONSTITUCIONAL REFORMADOR

Segunda. La titularidad del *Poder Constituyente* le corresponde al titular del poder soberano, el cual para el pensamiento democrático es el pueblo, es decir, la voluntad general, la mayoría, debiendo tener presente que el término nación engloba tanto a la mayoría como a las minorías.

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 creados, de ejecución, cuya función consiste en gobernar con apego a la Constitución.

Cuarta. La Constitución es la obra por excelencia del *Poder Constituyente* y 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 del Estado, así como las bases funcionales del gobierno, por ser la ley en la que se precisa la idea de derecho que debe regir la vida en sociedad, 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, ya que a través del mismo se establecen diversos mecanismos que tienden a asegurar que los poderes constituidos ejerzan el poder con apego a lo que dispone la Constitución y evitar que los poderes constituidos puedan modificar la constitución que los crea y regula, pues en tal caso la constitución estará sometida a su capricho.

Sexta. Toda Constitución debe aspirar a establecer un equilibrio entre estabilidad y cambio, Las constituciones

CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL

tienen que ser estables a efecto de que los integrantes del cuerpo político conozcan sus disposiciones y se encuentren en condiciones de exigir su invariable respeto y cumplimiento. Pero una Constitución meramente estable, que permanezca sorda a los cambios que reclama la vida en sociedad como necesarios, sería una pieza de arqueología jurídica de poca utilidad para regular con eficacia la vida en sociedad. De igual forma una constitución que cambie constantemente atentará contra el principio de seguridad jurídica ya que los cambios frecuentes le impiden a los integrantes del cuerpo social saber a qué atenerse.

Séptima. El principio de supremacía constitucional, le prohíbe a los poderes constituidos modificar a la ley que los crea y regula, pues si pudieran modificarla no estaría sometidos a ella, sino que la Constitución estaría sometida a su capricho. De aquí que si se quiere que la constitución recoja los cambios que la realidad social exija como necesarios sin necesidad de recurrir al expediente del *Poder Constituyente* Originario, se requiere idear un mecanismo que trascendiendo a los poderes constituidos pueda reformar a la Constitución, habiéndose ideado al efecto dos modelos: el central o francés que se integra a través de la actividad concertada de dos o más legislaturas que se suceden en el tiempo y el americano o federal que se integra a través de la actividad concertada de la legislatura federal y de las legislaturas de los Estados.

Octava. El sistema adoptado por la *Constitución mexicana* vigente responde al modelo americano o federal, conforme al cual para modificar la Constitución se requiere de un procedimiento en el cual intervienen tanto el poder legislativo federal, como los poderes legislativos estatales, que al actuar de manera concertada integran un nuevo poder al que se ha propuesto denominar *Poder Constitucional Reformador*, ya que con esta denominación

1. EL PODER CONSTITUCIONAL REFORMADOR

se explicita tanto su origen, que es la Constitución, como su función, que es la de introducirle a la Constitución los cambios que la realidad social defina como necesarios.

Novena. El *Poder Constitucional Reformador*, 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, es el representante directo e inmediato del pueblo, es el pueblo actuando que se da su Constitución, en tanto que el *Poder Constitucional Reformador* tiene su origen en la Constitución elaborada por el Poder Constituyente.

Décima. 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 por la Constitución elaborada por el Poder Constituyente, pero se diferencian en cuanto a su función, ya que la función de los poderes constituidos es la de gobernar con apego a los procedimientos y principios establecidos en la Constitución, en tanto que la función del *Poder Constitucional Reformador* es la de introducirle a la Constitución los cambios que la realidad social haga necesarios.