

10. CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

10.1 PANORÁMICA DE LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MÉXICO

Las generaciones hacedoras de la Independencia, de la Revolución liberal de Ayutla, de la Reforma y de la Revolución Social, además de los propósitos específicos de cada una de ellas, tuvieron el propósito común de hacer de México un Estado de Derecho, es decir, un Estado en el cual el ejercicio del poder se subordine al derecho, un Estado en el que gobiernen las leyes y no los hombres, o para expresarlo con mayor puntualidad, un Estado en el que gobiernen los hombres con apego a las leyes. Pero si la formulación del propósito de configurar a un país como un Estado de Derecho se agota en un instante, su realización es una tarea compleja, ya que para alcanzar este objetivo se requiere, en primer término, crear al Estado, es decir, constituir políticamente a la Nación, así como delinear la idea de derecho de conformidad a la cual se debe regular la vida en sociedad, tarea que no se agota con la expedición de los textos constitucionales, sino que es un proceso normativo que se proyecta a través del tiempo, y el cual se vértebra a través de la elaboración de las leyes, reglamentos, decreto, acuerdos y demás disposiciones que en su conjunto integran al Derecho Positivo. Pero además en forma concomitante a la creación del Estado y a la configuración del Derecho Positivo, se requiere educar a la población en lo general y a los gobernantes en lo particular para que ajusten su actuación a lo que dispone la ley.

Sin embargo, la expedición de los ordenamientos jurídicos necesarios para configurar a México como un Estado de Derecho se vio obstaculizada por las luchas políticas que se libraron a lo largo

CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL

de un siglo,: primero entre monarquistas y republicanos al inicio del siglo XIX, en los albores de la lucha por la independencia; después, al nacer México como nación independiente, por las luchas que sostuvieron los federalistas y centralistas en lo interior, y con Estados Unidos de Norteamérica en lo exterior; más tarde, en la segunda mitad del referido siglo por las luchas que se dieron entre liberales y conservadores, en lo interior y contra las fuerzas invasoras francesas en lo exterior y con posterioridad, en el marco de la revolución social de principios del siglo XX, a través de las luchas que sostuvieron los revolucionarios contra los porfiristas y golpistas huertistas, respectiva y sucesivamente, así como por las luchas que sostuvieron entre sí los diversos grupos de revolucionarios, y todo ello bajo las presiones internacionales que con motivo de la primera guerra mundial se ejercieron sobre México.

No obstante estas luchas un análisis retrospectivo de nuestra historia constitucional permite apreciar como se ha procurado transitar de la monarquía, a la república; del centralismo, al federalismo; del confesionalismo, al laicismo; del poder personal, al poder de la autoridad; del desprecio a los derechos del hombre, a su reconocimiento constitucional como garantías individuales; de la represión sistemática a las reivindicaciones sociales, a la configuración constitucional de las garantías sociales; de un régimen político basado en prerrogativas políticas de clase a través de fueros y privilegios, a un régimen político que parte de la consideración de que la ley debe ser igual para todos, lo mismo cuando protege, que cuando castiga, y finalmente, se transitó de un sistema político configurado a través de elecciones indirectas, a un sistema político configurado a través de elecciones directas, razón por la cual todas las autoridades políticas deben ser electas a través del voto universal, libre, directo y secreto.

Como resultado de ello se puede decir que las generaciones hacedoras de la Independencia, de la Revolución Liberal de Ayutla, de la Reforma y de la Revolución Social, configuraron las decisiones políticas y jurídicas fundamentales que conforman nuestro régimen constitucional vigente el cual puede ser caracterizado, en una apretada síntesis, como un sistema Republicano, Democrático, Representativo, Presidencial y Federal, organizado con apego a los

10. CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

principios de la soberanía del pueblo, separación de poderes y separación de la Iglesia y el Estado, y en el cual los derechos humanos (es decir, los derechos del hombre, los derechos políticos, y los derechos sociales, referidos tanto a hombres como a mujeres) precisan, respectivamente, las finalidades humanas, políticas y sociales que el pueblo de México se propone alcanzar.

Con base en las consideraciones anteriores se puede afirmar que la definición constitucional de México se inicia con la promulgación del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, o Constitucional de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, se continuó con el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal de 4 de octubre del mismo año; con las dos Constituciones Centralistas: las siete Leyes de 1836 y las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, con el Acta Constitutiva y de Reformas de 28 de mayo de 1847 que restableció el federalismo y con las constituciones federales de 5 de febrero de 1857 y 1917, actualmente en vigor.

Si se considera que la llamada *Constitución de Apatzingán* tuvo como principal propósito el definir el perfil político de la Nación Mexicana, a efecto de ganar adeptos para el movimiento independentista; si también se considera que las dos constituciones centralistas fueron un breve, aunque funesto, paréntesis en la historia constitucional de México, y si, por último, se considera que el Acta Constitutiva y Reformas de 1847 restableció y actualizó la vigencia de la *Constitución de 1824*, se deberá concluir que las tres constituciones fundamentales y fundacionales que la Nación mexicana ha adoptado y positivizado son las de 1824, a través de la cual, conjuntamente con el Acta constitutiva y de Reformas de 1847, se vertebró el sistema federal; la de 1857 que, conjuntamente con las leyes de Reforma, delineó los principios configurativos del estado laico y la de 1917, actualmente en vigor que delinea los principios fundamentales de la Democracia Social Mexicana.

Aún cuando cada una de estas Constituciones fue la expresión normativa de las ideas prevalecientes en su tiempo, poseen una cierta unidad toda vez que las decisiones políticas y jurídicas

CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL

fundamentales que caracterizaron a la *Constitución de 1824* fueron recogidas y ampliadas por la *Constitución de 1857* y éstas a su vez fueron ratificadas y enriquecidas por la *Constitución de 1917*.

Ahora bien, a partir de la promulgación de la *Constitución de 1917* el reto ha consistido en encontrar fórmulas que permitan transitar de un sistema democrático representativo virtual o formal, a un sistema democrático representativo participativo o real; el reto ha consistido en encontrar fórmulas que permitan transitar de un sistema de grupos políticos caciquiles, a un auténtico régimen de partidos políticos; el reto ha consistido en encontrar fórmulas que permitan transitar de la presencia hegemónica de un partido político en los órganos de representación política, hacia un sistema en que dichos órganos tengan una conformación plural; el reto ha consistido en encontrar fórmulas que permitan transitar de un sistema de elecciones organizadas por el estado, a un sistema electoral orientado y conducido por órganos ciudadanos. La búsqueda, el encuentro en unos casos, el desencuentro en otros y el reencuentro de nueva cuenta o el desencuentro una vez más de diversas fórmulas que han tenido como justificante alguno de esos objetivos, han nutrido la vida política nacional comprendida entre los años que van de 1917 hasta el presente.

10.2 LOS CONTORNOS FUNDAMENTALES DEL MECANISMO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

En el 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 reiteraron 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 siguientes términos:

Artículo 135. “La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lle-

10. CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

guen 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”.

Cabe destacar que no obstante las múltiples reformas que ha experimentado el texto constitucional, este mecanismo y consecuentemente el texto de este artículo hasta el año 2011 tan sólo 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, sólo el Congreso de la Unión podía hacer la declaratoria correspondiente a si la mayoría de las legislaturas de los estados habían aprobado o rechazado una 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 período ordinario de sesiones o, en su defecto, convocar a un período extraordinario de sesiones.

Así, con el propósito de trascender esta situación, en el año de 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 la Legislaturas locales y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

En relación a la expresión “la presente Constitución puede ser adicionada o reformada”, con la que se inicia el artículo 135, 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 texto, como sucedió en el año de 1990 cuando se precisaron en el artículo 41 constitucional las bases organizativas de lo que sería el Instituto federal Electoral (IFE), o en el caso de las disposiciones que en el presente conforman al ar-

CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL

título 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 puede decir que se reforma la Constitución, cuando por la vía del *Poder Constitucional Reformador* se suprime o modifica un enunciado constitucional ya existente. Al respecto resulta pertinente hacer notar que si bien en unos casos la distinción entre una adición y una reforma puede ser clara, en otros puede no serlo tanto, ya que con frecuencia las adiciones entrañan reformas y de igual forma las reformas con frecuencia implican adiciones, pero al margen de esta precisión, la referida distinción resulta irrelevante para efectos de sustanciación del proceso de reforma constitucional, ya que en uno y otro caso se debe de 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 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 en materia de reformas a la constitución se requiere idear un mecanismo 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 los términos de la Constitución, se conozca tanto el parecer de la federación, como el de las entidades federativas, las

10. CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

cuales deben velar para que prevalezca el reparto de competencias que establece la Constitución Federal.

10.3 PANORÁMICA DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES: 1917-2014

La *Constitución Mexicana de 1917* en el año 2010 alcanzó una vigencia histórica de 93 años, con lo que superó de manera significativa la vigencia calendárica o cronológica que tuvieron sumadas todas las constituciones anteriores, es decir las de 1824, 1836, 1843, 1847 y 1857 las cuales en conjunto tuvieron una vigencia sumada de 93 años.

Una primera razón que explica la longevidad de la *Constitución de 1917*, radica en que ésta confirma las decisiones políticas y jurídicas fundamentales delineadas a través de la Revolución Social de Independencia, de la Revolución Liberal de Ayutla, así como a través de las guerras de Reforma, Intervención e Imperio, decisiones que a su vez se vieron completadas y enriquecidas con las decisiones fundamentales que se delinearon durante la Revolución Social.

Pero también ha contribuido a la longevidad de la Constitución el hecho de que a través de la actividad del *Poder Constitucional Reformador* delineado por el artículo 135 constitucional, se le han introducido a la constitución diversos cambios que se han estimado necesarios.

El primer decreto de reformas a la *Constitución de 1917* se publicó en el 8 de julio de 1921 y a partir de entonces y hasta el mes de febrero del 2014, se han promulgado 216 decretos de reformas a la Constitución que han modificado 109 de los 136 artículos constitucionales, así como 4 enunciados de sus títulos y capítulos, y sus artículos transitorios han experimentado 12 reformas, 8 de las cuales han modificado el texto original de los artículos transitorios del texto constitucional aprobado en 1917 y cuatro que han modificado a artículos transitorios de tres decretos de reforma constitucional.

CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL

Ahora bien, si se atiende al número de veces que a través de los referidos decretos se han reformado los artículos constitucionales, los cambios suman 604, pero si a éstos se le agregan las 4 reformas que han experimentado la denominación de sus títulos y capítulos y las 8 reformas y adiciones que han experimentado tanto cuatro artículos transitorios del texto constitucional, como las 4 reformas que han experimentado el texto de algunos artículos transitorios de algunos decretos de reforma constitucional, entonces los cambios ascienden a 620, sin embargo esta cifra no refleja fielmente el número de modificaciones que ha experimentado nuestra constitución, ya que solo refleja el número de veces que a través de los 216 decretos de reforma constitucional se han modificado el texto de sus artículos, pero cada una de las reformas a un artículo puede comprender uno o varios párrafos, incisos o fracciones y cada una de estas modificaciones, por su naturaleza constitucional es, por sí misma, importante, relevante y trascendente, por lo que de sumarse cada una de dichas modificaciones ello daría como resultado que aumente de manera significativa el número de cambios que ha experimentado la ley suprema.

También cabe destacar que al 26 de febrero del 2014 de los 136 artículos sustantivos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 109 han experimentado alguna reforma y solo 27 han conservado el mismo texto.

Si se quiere contar con una visión panorámica de las reformas constitucionales por período gubernamental, se debe tener presente que de 1917 al 2014 éstas han tenido una diferente duración (uno, dos, cuatro y seis años), si bien a partir de 1934 invariablemente todos los gobiernos han tenido una duración de seis años; en este contexto también se debe tener presente que algunos procesos de reforma constitucional se inician en un período gubernamental, pero se concluyen en otro.

Hecha estas aclaraciones, se puede decir que ha habido gestiones gubernamentales en los que sólo se han modificado 2 artículos constitucionales, como sucedió durante los gobiernos de EMILIO PORTE GIL y de ADOLFO RUIZ CORTINES, en tanto que durante el gobierno

10. CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

de ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN (1994-2000) se reformaron 76 artículos y un transitorio y durante el gobierno de FELIPE CALDERÓN HINOJOSA (2006-2012) a través de 36 decretos se reformaron 104 de los 136 artículos que conforman a la constitución.

Se puede decir que muchas de las reformas instrumentadas por el *Poder Constitucional Reformador* han tenido un signo netamente positivo, ya que en tanto que unas le ha insuflado nuevo aliento a las instituciones democráticas y republicanas, otras han dado lugar a que se regulen constitucionalmente figuras jurídicas ideadas por el constitucionalismo con objeto de enriquecer el andamiaje jurídico propio de un país que pretende configurarse como un Estado de Derecho, como ha sucedido con motivo de la creación de algunos organismos constitucionales autónomos.

Pero así como ha habido reformas claramente afortunadas, también ha habido reformas constitucionales de efectos negativos, como la reforma de 1927 a través de la cual se eliminó la prohibición de reelección del Presidente de la República, lo que dio lugar a que durante la contienda electoral presidencial de 1928 fueran asesinados los tres candidatos contendientes, lo que determinó que a través de reformas constitucionales de 1928 y de 1933 dicho principio no solo fuera reiterado sino además enriquecido. Otra reforma constitucional particularmente cuestionable fue la de 1928 a través de la cual suprimió el régimen municipal de la capital de la república, y lo mismo se puede predicar respecto a la deficiente regulación constitucional de los senadores de representación proporcional que tuvo lugar en el año 1996.

También ha habido reformas constitucionales ociosas, ya que en ocasiones se ha puesto en movimiento el complicado procedimiento de reforma constitucional para sustituir un término cuyo significado ya había sido debidamente aclarado a través de la doctrina y/o la jurisprudencia.

10.4 LAS PRINCIPALES INTERROGANTES QUE PLANTEA EL MECANISMO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

En este contexto cabe hacer notar que no obstante las muchas reformas que ha experimentado la constitución, resulta por demás evidente que existen campos en los que a todas luces se hacen necesarias algunas nuevas reformas, pero que los términos de las mismas aún no han sido planteados y mucho menos constitucionalizados, como es el caso de las interrogantes que plantea el procedimiento que la propia Constitución establece para su reforma, el cual, plantea más de una docena de interrogantes esenciales entre las cuales destacan las siguientes:

1. ¿Quién puede presentar iniciativas de reforma a la Constitución Federal?
2. ¿Cómo deben sesionar las cámaras que conforman al Congreso de la Unión cuando se presenta una iniciativa de reformas a la constitución, ¿en forma conjunta en una sola asamblea, o en forma separada pero complementaria?
3. La exigencia de que las iniciativas de reforma constitucional deben ser aprobadas por 2/3 partes de los miembros del Congreso de la Unión presentes ¿realmente configura un quórum calificado que asegura que la reforma cuenta con un amplio consenso?
4. Con que mayoría deben de aprobar las legislaturas de los estados las propuestas de reforma a la Constitución Federal que se les someta a su consideración después de que hayan sido aprobadas por el Congreso de la Unión, ¿por una mayoría de 2/3 partes de los integrantes de la legislatura estatal? ó ¿por una mayoría de 2/3 partes de los miembros presentes de la legislatura estatal? ó por la simple mayoría de una u otra? Todo parece indicar que en este punto se debe estar a lo que disponga la constitución local y que en caso de que no contenga disposición

10. CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

- alguna sobre la materia se deberá exigir la simple mayoría, solución con la que está de acuerdo CARPIZO que además señala que lo único que no puede hacer la constitución local es exigir mayores requisitos que los que exige al respecto la Constitución Federal.
5. De conformidad a la regulación vigente, no existe un término expreso o tácito para que las legislaturas de los estados aprueben o rechacen una propuesta de reformas a la Constitución Federal que les haya sido remitida por el Congreso de la Unión o por conducto de su Comisión Permanente, práctica que en los hechos puede dar como resultado el que ésta se convierta en un especie de veto de las legislaturas de los estados a las determinaciones que haya adoptado el Congreso de la Unión en relación a una `propuesta de reforma.
 6. La exigencia contenida en el artículo 135 constitucional conforme a la cual toda propuesta de reformas a la Constitución Federal requiere, entre otros requisito, de la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, plantea el problema de determinar si la legislatura del Distrito Federal tiene voto en todo proceso de reforma constitucional, ya que el Distrito Federal es una entidad federativa, pero no es un Estado y el artículo 135 se refiere a las “legislaturas de los Estados”.
 7. También reviste una importancia subrayada el clarificar si el Presidente de la República puede vetar una reforma a la Constitución Federal aprobada en los términos y condiciones establecidos por la Constitución. Esta interrogante como todas las anteriores puede dar lugar a muy interesantes ensayos, pero por la importancia que reviste el tema considero conveniente adelantar que el Presidente de la República no tienen derecho a vetar las reformas a la constitución, toda vez que estas son obra de un poder que le es superior.
 8. De igual forma cabría preguntarse ¿puede el gobernador de un estado vetar una reforma a la Constitución local aprobada por el *Poder Constitucional Reformador* de la entidad?. En torno

CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL

a esta interrogante cabe señalar, que si las constituciones no dicen nada al respecto se debe de sostener, con apoyo en el razonamiento expresado en el punto anterior, que los gobernadores no pueden vetar las reformas constitucionales que le sean turnadas en relación a la constitución local. El problema se complica en los casos en que la constitución local contienen una disposición expresa sobre la materia, y si bien es cierto que la mayoría de las constituciones locales guardan silencio al respecto, también lo es que algunas constituciones como la de Nuevo León prohíben expresamente el veto del gobernador, en tanto que otras, como la de Guerrero disponen de manera expresa que “las iniciativas de reforma a la Constitución pueden ser vetadas por el Gobernador.

Una situación semejante, pero diferente consiste en determinar si un gobernador puede vetar el voto aprobatorio que emita la legislatura de su estado en relación a una propuesta de reforma a la Constitución Federal, situación que se verá agravada en caso de que la constitución local contenga.

9. Resulta valido el que una constitución establezca lo que unos autores llaman “cláusulas pétreas”, y otros “cláusulas intangibles” expresiones con las que se alude a aquellos preceptos constitucionales en los que se dispone que en ningún caso se podrán reformar ciertos principios o instituciones establecidos en la Constitución, como lo hizo la Constitución Federal de 1824 en relación, entre otras materias, a la religión católica y al sistema federal.

En relación a estas cláusulas cabe señalar, en primer término que ni son pétreas, ni son intangibles, ya que siempre se pueden cambiar, toda vez que nada impide que primero se suprima la prohibición de reforma y a continuación se reforme lo que hasta entonces estaba prohibido.

Los partidarios de las cláusulas “*pétreas*” fundan la existencia de este tipo de cláusulas en la consideración de que toda Constitución debe contar tanto con mecanismos que le permitan recoger los cambios que la realidad social imponga como

10. CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

necesarios, como con mecanismos que le permitan preservar los fundamentos del orden constitucional.

En contra de la existencia de este tipo de cláusulas se puede decir que su simple existencia traduce la pretensión del Poder constituyente del pasado de imponerle su voluntad o parecer al *Poder Constituyente* del futuro, lo que resulta inadmisibles, toda vez que la potestad que tiene el pueblo para autodeterminarse, es una potestad o facultad que han tenido las generaciones pasadas, que tiene la generación presente y que tendrán las generaciones futuras, pero que siempre se actualizará a través de la generación actuante en un momento determinado.

10. Puede el *Poder Constitucional Reformador* tramitar una propuesta de reforma constitucional que implique su propia destrucción, como acontecería en el caso de que una iniciativa de reforma constitucional proponga la supresión del sistema federal, toda vez que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 135 tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados forman parte esencial del mecanismo de revisión constitucional, pero también son, al mismo tiempo órganos esenciales del federalismo, por lo que en caso de que las legislaturas de los estados aprueben dicha reforma, estarán aprobando su propia destrucción, o acaso ¿se debe entender que en este caso se está en *presencia de una cláusula pétrea tacita?*

En torno de este punto CARPIZO propuso en su oportunidad que en caso de que se llegue a presentar una propuesta en este sentido, la misma se deberá someter a la consideración del tribunal constitucional con objeto de que emita su parecer respecto a si dicha propuesta respeta los límites expresos y los implícitos de la propia constitución, debiendo emitir dicho tribunal su dictamen en un plazo fijo y en caso de que dicho dictamen considere que la propuesta resulta inconstitucional y que el órgano revisor desestime dicha opinión, la propuesta de reforma se deberá someter a referendo y al efecto se deberán difundir ampliamente los argumentos esgrimidos tanto por el

CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL

tribunal constitucional como por el órgano revisor para que de esta suerte el pueblo, titular del poder constituyente sea quien resuelva la cuestión en definitiva.³⁴

11. ¿Puede una reforma constitucional ser declarada inconstitucional, por no haberse observado escrupulosamente el procedimiento establecido para su adopción? En este caso no se trata de cuestionar la constitucionalidad o no del contenido de una reforma constitucional en lo particular, sino tan solo de saber si una reforma a la constitución puede ser declarada inconstitucional en los casos en que no sea aprobada por el Congreso de la Unión o por las Legislaturas Estatales en contravención a las mayorías que en uno y otro caso se exigen en el artículo 135 constitucional.
12. Cuales son los requisitos mínimos que deben de observar las cámaras que componen al congreso de la Unión o la Comisión Permanente al efectuar el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados? Al respecto cabe tener presente, como ya se explicó, que el quórum de asistencia de las cámaras para poder sesionar es de simple mayoría, lo que quiere decir que la Cámara de Diputados solo puede sesionar si se encuentran presentes, al menos, 251 de sus integrantes, y la de Senadores si se encuentran presentes al menos 65 de sus miembros, hecho lo cual el quórum de votación quedará satisfecho en una y otra cámara, por regla general y salvo disposición expresa en contrario, con el voto favorable de la mayoría de los presentes.

La Comisión Permanente como es sabido es un cuerpo colegiado, que representa al Congreso de la Unión en sus recesos, y se conforma con 37 miembros, de los cuales 19 deben ser Diputados y 18 Senadores nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de

34 CARPIZO MAC GREGOR JORGE. La reforma constitucional en México: procedimiento y realidad: Revista Mexicana de Derecho Comparado año XLIV núm. 13 mayo-agosto del 2011.

10. CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

sesiones. Para que este cuerpo colegiado pueda sesionar se requiere como quórum de asistencia de la presencia de la simple mayoría de sus integrantes, por lo que con la asistencia de 19 de sus miembros (que pudieran ser 18 diputados y un senador o viceversa) se tendría por satisfecho ese requisito, y toda vez que el *quórum* de votación exigido es de simple mayoría, bastará en el ejemplo referido con el voto favorable de 10 de sus integrantes presentes (que pueden ser 9 diputados y un senador o viceversa) para que se adopten válidamente diversos tipos de determinaciones relacionadas con las reformas constitucionales: las consideraciones anteriores hacen evidente que a esta materia no se le ha conferido la dosis de reflexión reposada que requiere.³⁵

13. En relación a este tema también reviste particular importancia aclarar que sucede en caso de que dichos cuerpos colegiados (Congreso de la Unión o Comisión permanente) no emitan una “declaración final” y que ello de como resultado que la reforma no entre en vigor, como sucedió con motivo de la propuesta de reforma constitucional que se tramitó durante el gobierno del Presidente CÁRDENAS para otorgar el voto a la mujer, la cual no obstante que fue aprobada por las Cámaras del Congreso de la Unión en diciembre de 1937 y por la mayoría de las legislaturas al año siguiente, jamás se emitió la declaratoria correspondiente, lo que dio como resultado el que no obstante que esa reforma fue aprobada nunca entró en vigor y por lo mismo la propuesta de igualdad política de la mujer y el varón no se alcanzó sino hasta 1953 cuando se presentó, votó, aprobó y publicó otra reforma constitucional sobre la materia.

35 En relación a este punto CARPIZO MAC GREGOR JORGE, en su ensayo La reforma constitucional en México: procedimiento y realidad: Revista Mexicana de Derecho Comparado año XLIV núm. 13 mayo agosto del 2011 también formula consideraciones interesantes en relación a otros supuestos, por lo que se recomienda la consulta del ensayo de referencia.

14. Por la importancia que reviste todo cuanto concierne a las reformas a la Constitución Federal, se considera desde todos puntos de vista conveniente que los institutos de estudios legislativos de las Cámaras del Congreso de la Unión, integren un registro en el que se lleve un control que permita conocer el quórum de votación con el que, en su caso, cada una de las reformas constitucionales fue aprobada por cada una de las cámaras del Congreso de la Unión, así como la forma como se pronunciaron cada una de las legislaturas de los estados de la República.

10.5 LAS PRINCIPALES CORRIENTES QUE SE HAN CONFORMADO EN TORNO A LA REFORMA CONSTITUCIONAL: GRADUALISTA, RADICAL Y ECLÉCTICA

El tema de la reforma constitucional reviste una importancia capital en el momento político que en el presente vive México, como lo prueba el hecho de que no solo hay cada vez más estudios sobre el tema, sino que además cada vez son más frecuentes los pronunciamientos de los actores políticos sobre la materia, pudiéndose apreciar tres corrientes fundamentales en torno al proceso de retoma constitucional, siendo estas la gradualista, que propone que se siga reformando la constitución cada vez que se haga necesario; la radical que propone que se convoque a un nuevo congreso constituyente y la ecléctica que considera necesario instrumentar una reforma constitucional de gran aliento en el marco del mecanismo delineado en el artículo 135 constitucional, y para lo cual se requiere como condición previa hacer una profunda revisión de las reformas que ha experimentado nuestra constitución a efecto de distinguir aquellas reformas que sirvieron para apoyar un programa de gobierno en lo particular y que por lo mismo al término del respectivo gobierno perdieron aliento, de aquellas otras que dieron lugar a instituciones que le han insuflado un nuevo aliento a nuestro régimen constitucional. Los contornos fundamentales de cada una de estas corrientes, son los siguientes:

10. CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

1. Los partidarios de la línea gradualista consideran que se debe continuar reformando a la constitución cada vez que resulte necesario, para por esta vía introducir con el tiempo en la constitución pinceladas constitucionales que le insuflen nuevo aire a nuestro régimen constitucional.

Uno de sus principales exponentes de esta corriente fue JESÚS REYES HERÓLES que en 1977 advirtió que la “intolerancia sería el camino seguro para volver al México bronco y violento” consideraba que el “gradualismo”, es un “método que nos ha permitido alcanzar metas firmes sin exponer al país a fuertes retrocesos por avances deslumbrantes”. Con apoyo en esta tesis empujó la famosa reforma política de 1977.

En la misma línea DIEGO VALADÉS considera que el procedimiento de las modificaciones progresivas tiene múltiples ventajas: ninguna reforma es la última; toda reforma admite la aprueba del ensayo y del error; quedan abiertas nuevas opciones; el tramo entre lo deseable y lo posible se acorta; mantienen su vigencia las saludables expectativas de mejoría, o por lo menos de cambios, se matiza el inmediatez y se programan y encauzan los nuevos estilos. Todo eso se consigna como parte de lo positivo de las reformas sucesivas. Pero también hay desventajas; insatisfacción perenne; inestabilidad de las instituciones; percepción generalizada de indefinición y transitoriedad; rutinización del debate y agotamiento argumental, con el consiguiente riesgo de abandonar los términos aún de lo ya acordado”.

VALADÉS puntualiza que es cierto que muchas de las normas mismas son el resultado de consensos, pero no siempre se tiene presente que en seguida de su elaboración surge el problema de su aplicación y si bien teórica y prácticamente es posible un pacto para definir la expresión de una norma, no es posible sujetar su observancia a otro pacto, sin con ello desnaturalizar la función del derecho. El cumplimiento del derecho no se negocia ni se conviene: el derecho es un orden que regula relaciones de intercambio. La juridicidad extrema de la política hace que ésta se vuelva rígida, y la politización plena del derecho hace que éste se haga volátil. Este fenómeno

CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL

debe preocuparnos, porque no está en los intereses de una organización social devaluar el orden jurídico a expensas del proceso político, ni viceversa. Toda solución extrema, que implique la negociación o limitación de un componente de la vida social, genera conductas atípicas que entorpecen la consolidación de las instituciones o su adecuación al cambio. La hipertrofia normativa o la asimetría entre lo político y lo jurídico, genera situaciones de ingobernabilidad que, por ende, hacen nugatorias las reformas.

Con base en las consideraciones anteriores los partidarios de esta postura consideran que no se debe abandonar una fórmula exitosa, ya que no resulta lógico serruchar la rama en la que uno se encuentra sentado y por lo mismo consideran que se le deben seguir haciendo a la constitución las reformas que la realidad social vaya haciendo necesarias, ya que ello ha permitido que el texto actual de la constitución sea muy diferente al de 1917.

Los críticos de esta postura consideran que todas las reformas que se le han hecho a la constitución han dado como resultado que su texto en el presente resulte disfuncional, ya que se han reconocido derechos carentes de protección, y se han adoptado diversos mecanismos institucionales que la han vuelto disfuncional, por lo que consideran que la ingeniería constitucional con apego a la cual fue creada la *Constitución en 1917* ya no resulta operante en el presente, razones con apoyo en las cuales concluyen que si bien tenemos una constitución que le fue útil a un régimen político basado en un partido hegemónico, pero que resulta deficiente en la realidad política del presente en la que se pueden apreciar tres corrientes políticas importantes que son acompañadas por otras tres fuerzas de cuño reciente.

Una segunda corriente considera que los 216 decretos de reforma constitucional que desde 1921 y hasta el 2014 se han promulgado le han introducido a la constitución, en la estimación más conservadora, más de 620 cambios, pudiéndose observar que muchas de las reformas que se le han hecho al texto constitucional han tenido por objeto apoyar la realización de un programa específico de gobierno, pero estos bloques de reformas presentan el problema

10. CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

de que cuando el gobierno en turno termina su encargo, pierden su encanto y ya no cuentan con el impulso político necesario para hacer de ellas una fuerza normativa activa al servicio de la vida y quedan por así decirlo momificadas.³⁶

Claro está que cada gobierno estima que las reformas que promovió durante su sexenio son las que traducen “la genuina voluntad nacional”, en tanto que consideran frívolas o innecesarias las reformas promovidas por gobiernos de signo político diferente.

En este estado de cosas se puede concebir que gobiernos emanados de un mismo partido político se puedan poner de acuerdo en apoyar la pervivencia de las reformas promovidas por otros gobiernos del mismo signo político, pero en cambio consideran un lastre las reformas promovidas por gobiernos de signo político contrario.

Con base en estas consideraciones los partidarios de esta postura concluyen que la constitución requiere de muchos cambios y muy profundos y que estos no pueden ser abordados a través del mecanismo previsto en el art 135 y que por lo mismo se requiere convocar a un nuevo congreso constituyente.

Uno de los principales expositores de esta corriente es Porfirio MUÑOZ LEDO que en el 2003 comentó con amplitud el resultado de un estudio realizado por el PNUD sobre el desarrollo de las democracias en América Latina, entre cuyas conclusiones fundamentales figuraba el que las autoridades públicas de la región habían perdido capacidad para conducir los procesos políticos y económicos e incluso

36 MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA considera “que a la distancia, nuestra Constitución luce como lo vio CARRANZA en 1915, transformada, reformada y cambiada, por lo que coincidiría con Palavichini que consideraba que la *Constitución de 1857* era mejor cuando fue promulgada que con posterioridad, debido a lo mal intencionado de sus constantes reformas”; en este orden de ideas señala que la *Constitución de 1857* recibió tan sólo medio centenar de reformas desde 1857 a 1915, mientras que en la actualidad esa es la cantidad que en cada sexenio presidencial se reforma nuestra Constitución todo lo cual ha dado como resultado que el texto constitucional haya sufrido varias desarticulaciones en los sexenios de este siglo, particularmente desde 1982 a la fecha.

CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL

para mantener su jurisdicción sobre su territorio. Se acuñó así la expresión el estado ausente para significar la cesión de prerrogativas constitucionales a favor de los poderes fácticos tanto internos como trasnacionales. En el referido estudio se concluyó que la sociedad no se encuentra representada en el poder, pero el poder tampoco está encarnado en el estado. A partir de entonces consideró pertinente aclarar la naturaleza de su propuesta:

“¿Se trata de culminar una serie de cambios que iniciamos desde hace años para instalarnos plenamente en la pluralidad democrática? Caso en el cual bastaría colmar las lagunas que han aparecido en la ley, detectar retos emergentes y saldar asignaturas pendientes. O se trata de abolir todo vestigio de autoritarismo y de instaurar un sistema democrático moderno y eficaz mediante una amplia recomposición de nuestro andamiaje legal. ¿Queremos proseguir la antigua práctica del remiendo constitucional que acompañe cada paso de nuestra evolución política? o bien, estamos decididos a otorgar estabilidad a la norma fundamental y a definir entre todos un proyecto de convivencia cuando menos para una generación, como lo han hecho todas las transiciones democráticas.”

“De un lado se aduce que las propuestas referentes a la reforma fiscal, laboral y energética son una herencia contaminante de la prédica neoliberal y por lo tanto, de inasequible consenso. Del otro puede argumentarse que la naturaleza de nuestra Constitución permite elevarlas al rango de decisiones fundamentales, en la medida que se contemplen en toda su complejidad y no sólo desde la óptica estrecha de la economía de mercado. Lo mismo podría decirse de la reforma educativa, el combate a la desigualdad y el arribo a la sociedad del conocimiento.”³⁷

Cabe recordar que en el documento que contenía las conclusiones a que había llegado la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, concluía que para llevar a cabo la indispensable Reforma del Estado se requería como condición previa llevar a cabo una revisión

37 MUÑOZ LEDO, *PORFIRIO Los dilemas de la reforma*. Periódico El Universal, 31 enero de 2005.

10. CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

integral de la Constitución y abogaba para otorgarle la estabilidad que exige tanto su jerarquía normativa como la certidumbre legal que está obligada a ofrecer y propuso la abolición de la “parchología constitucional”. Para alcanzar este fin consideró necesario crear una Comisión Nacional para la Reforma del Estado, ampliamente representativa, a semejanza de la convención que elaboró el Tratado Constitucional de la Unión Europea.

En este orden de ideas, en el 2005, con motivo del aniversario de la Constitución escribió un artículo al que intituló Hacia un nuevo 5 de febrero constituyente, en el que sostenía que La forma más leal de honrar hoy la Constitución es procediendo a su revisión integral y darle por fin reposo, certidumbre y estabilidad a nuestra ley suprema. Advertía que en razón de la diversidad de experiencias y especialidades, casi nadie dispone de un panorama completo de los cambios que deberían operarse en el diseño de una nueva constitución. La suma y combinación de las agendas partidarias podría contribuir a una perspectiva de conjunto. Todavía más el análisis sistemático de las numerosas iniciativas parlamentarias y propuestas formuladas en foros de debate, así como de los resultados obtenidos en anteriores mesas de negociación. Todos ellos prueban, de modo irrefutable, la existencia de una masa crítica sin precedente de proyectos de reforma constitucional.³⁸

En torno a la vía que se debería de seguir para llevar a cabo una revisión integral de la constitución cabe recordar que en el documento que contenía las conclusiones a que había llegado la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, propuso introducir un artículo transitorio a nuestra ley fundamental con objeto de mandar al Congreso para elegir de su seno una Comisión Constitucional encargada de elaborar un proyecto cabal de reformas que sería posteriormente sometido al pleno para iniciar el proceso previsto en el artículo 135, que podría culminar, de acuerdo con esa misma disposición, en una consulta popular. Los diputados y senadores que

38 MUÑOZ LEDO, PORFIRIO Hacia un nuevo 5 de febrero. Periódico El Universal, 07 de febrero de 2005.

CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL

formaran parte de ese organismo, dejarían sus labores ordinarias y serían reemplazadas en ellas por sus suplentes, de modo a integrar lo que en otras latitudes se ha dado en llamar el “pequeño Congreso”.³⁹

Por último cabe señalar que en un artículo al que intituló El hoyo Negro, precisó que “entre las características del modelo político mexicano que deseamos abrogar se encuentran el verticalismo, el centralismo, el corporativismo y el patrimonialismo. El primero consiste en un modo de toma de decisiones en el que todos los órdenes de la autoridad están sometidos a un mando superior. El segundo se expresa en la concentración territorial del poder político. El tercero se define como la articulación subordinada de las distintas órbitas económicas y sociales, y el cuarto como la falta de fronteras definidas entre el patrimonio público y el privado.

“Todos los fenómenos a los que aludo nos vienen de antiguo y han conocido diversas metamorfosis. Para ser precisos, aparecen desde los inicios del régimen colonial y van cambiando de piel a través de los siglos. En particular el patrimonialismo, que corresponde a una concepción feudal del poder en la que se han sostenido todos los caciquismos y cuyas aportaciones a la expansión y perfil de la burguesía mexicana son innegables.”⁴⁰

Casi todos los autores coinciden en que el sentido último de una transición es la instauración del estado de derecho. Supuesto que el autoritarismo, en sus diversas modalidades, se funda en la concentración y el uso discrecional del poder, las preocupaciones centrales de toda democracia han de ser el apego a la legalidad republicana y el imperio de una justicia expedita e imparcial.⁴¹

39 MUÑOZ LEDO, PORFIRIO, *idem*.

40 MUÑOZ LEDO, PORFIRIO, *El hoyo negro Periódico*, El Universal 19 de octubre de 2005.

41 MUÑOZ LEDO, PORFIRIO. Reforma o suicidio. Periódico El Universal 22 de febrero del 2007 en este artículo propuso entre otras las siguientes medidas: otorgar la jerarquía que les corresponde a los tratados de derechos humanos, instaurar las vías de la democracia directa-*referéndum*, plebis-

10. CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

Cualquiera que haya sido la naturaleza y estatuto formal de los regímenes autoritarios, el orden jurídico fue establecido para legitimar el poder, más que para limitarlo, en tanto que en los sistemas democráticos la autoridad debe estar rigurosamente sometida a la ley y ésta servir para la protección de los derechos ciudadanos y la expansión de la libertades públicas.

Por su parte JAIME CÁRDENAS considera que “La *Constitución de 1917* fue impuesta, no fue nunca un producto de consenso entre las fuerzas políticas. Organizó el poder público a favor del ejecutivo. Fue el resultado de una revolución y de la visión mayoritaria del grupo revolucionario. Los mecanismos o instrumentos de control de los otros poderes son escasos. Predomina una fuerte debilidad del legislativo. Muchos de sus derechos fundamentales carecen de garantías efectivas, principalmente en el caso de los Derechos Sociales. Las reglas constitucionales se instrumentalizaron a favor de un aparato o sistema de dominación política y hacia un modelo económico, nacionalista, sin apertura al exterior. No fue una constitución normativa, contuvo los programas políticos de los presidentes en

cito, iniciativa popular y revocación de mandato- introducir mecanismos de participación ciudadana en las decisiones públicas,. También concretar las propuestas del “libro blanco” sobre reformas al Poder Judicial y erigir un tribunal constitucional que arbitre democráticamente las controversias entre poderes públicos. Existen consensos previos en torno de la parlamentarización del régimen político, mediante la fórmula de “gobierno de gabinete”. Se requieren coaliciones estables que faciliten la toma de decisiones y vuelvan funcionales tanto al gobierno como a la oposición. La reforma hacendaria debiera ser atacada con criterios de equidad en la contribución y eficiencia en el gasto.y debe ser redistributiva en la recaudación y en el ejercicio, permitir la autonomía financiera del sector energético y contribuir al equilibrio político y económico entre los componentes de la Federación. Resulta ineludible la aprobación de una Constitución para el Distrito Federal, con plenos derechos como entidad de la Unión. En el capítulo de garantías sociales habría que explorar progresos concretos, sobre todo por lo que hace a su exigibilidad y a la universalización de los actuales programas clientelares. Al adoptar la vía obligatoria, la dirigencia del Congreso se ha colocado conscientemente ante dos alternativas: la reforma de verdad o el suicidio político.

CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL

turno, y en fin no ha sido una norma directamente aplicable ni ha prohiado un régimen democrático.”⁴²

Esta postura también se apoyan en la experiencia internacional que acredita que la mayoría de las transiciones a la democracia que han culminado exitosamente se han concretizado a través de la promulgación de una nueva constitución, acto que vendría a significarse como el sello incuestionable que clausura una época e inaugura una nueva en la que se le de acogida a una nueva idea estilística del derecho.⁴³

En torno a este punto cabe tener presente que JOSÉ WOLDENBERG, en una de sus colaboraciones periodísticas formula el siguiente planteamiento: quienes hablan de convocar a un constituyente están sobrestimando sus propias fuerzas y subestimando la de los sector profundamente reaccionarios que desde distintos ámbitos podrían imponer su sello en una nueva constitución; podrían abrogar lo bueno que queda de la *Constitución de 1917* y profundizar lo malo de muchos cambios posteriores.⁴⁴

Los opositores a la promulgación de una nueva constitución consideran que la promulgación de una nueva constitución se debe de llevar a cabo no solamente cuando jurídicamente sea necesario, sino en el momento en el que políticamente resulte posible. Consideran que la elaboración de una nueva constitución requiere de un mínimo de precondiciones que el escenario político nacional difícilmente puede proporcionar en estos momentos: los profundos desacuerdos entre los partidos, las posiciones encontradas y francamente an-

42 CÁRDENAS Gracia JAIME ¿Qué es la *Constitución mexicana*, por qué y para qué reformarla? JURÍDICA Anuario del departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana, México, No.32, año 2002, p. 231.

43 En los últimos años cada vez es más frecuente que los líderes de izquierda asocien la necesidad de refundar la República, con la elaboración de una nueva Constitución, en tanto que los ideólogos del gobierno asocian a la nueva República no directamente con una nueva Constitución, sino con la reforma de estado.

44 WOLDENBERG, JOSÉ, Referéndum: virtudes y límites. Periódico La Jornada, 23 de marzo de 1996.

10. CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

tagónicas sobre puntos fundamentales del quehacer nacional y los cálculos electoralistas no ofrecen esperanzas para afrontar con éxito la redacción de una nueva constitución y concluyen que quienes se pronuncian por convocar a un nuevo congreso constituyente que elabore un texto constitucional completamente nuevo seguramente terminarán descubriendo sistemáticamente al hilo negro.

Una tercera vía de corte ecléctico, es la que propone que se lleve a cabo una reforma constitucional de gran aliento en el marco del mecanismo establecido por el art 135 constitucional, y para lo cual se requiere, como condición previa, hacer una profunda revisión crítica de las reformas que se le han hecho a nuestra constitución a efecto de distinguir aquellas reformas que sirvieron para apoyar un programa de gobierno en lo particular y que por lo mismo al término del mismo perdieron aliento, de aquellas otras que dieron lugar a instituciones que le han insuflado un nuevo aire a nuestro régimen constitucional Esta postura es sostenida entre otros por JORGE CARPIZO MACGREGOR, HÉCTOR FIX-ZAMUDIO y JAVIER PATIÑO CAMARENA quienes al efecto han formulado las siguientes propuestas:

JORGE CARPIZO⁴⁵ en un ensayo intitulado “la reforma constitucional en México: procedimiento y realidad”, analiza el proceso de reformas a la constitución y llega a la conclusión de que aún cuando el proceso de reformas establecido por la constitución de 1917 es formalmente rígido, en la práctica ha resultado bastante flexible. De 1929 a 1988 nuestra constitución resultó muy flexible debido a la mayoría abrumadora que tenía el PRI en las cámaras del Congreso de la Unión y en las legislaturas de los estados, es decir, por la correlación de fuerzas que en esos años imperó en la integración o conformación de los órganos por excelencia que intervienen en el proceso de reforma a la Constitución Federal. Durante ese período, 1929-1988, el PRI contó con la mayoría calificada en las cámaras del Congreso para aprobar las reformas constitucionales por si mismo, sin necesidad de tener que negociar el apoyo de ningún otro partido.

45 CARPIZO MACGREGOR JORGE. *La reforma constitucional en México: procedimiento y realidad*, publicado en la Revista Mexicana de Derecho Comparado año XLIV núm. 13 mayo agosto del 2011.

CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL

Ahora bien, no obstante que por los efectos de la reforma política en 1988 el PRI perdió en ese año su habitual “abrumadora mayoría”, a partir de entonces y hasta el presente, 2013 la constitución ha continuado siendo bastante flexible debido que los actores del juego político aprendieron que la mejor forma de proteger o de preservar los acuerdos políticos alcanzados es promoviendo su incorporación a la constitución.

En este estado de cosas CARPIZO en diversas intervenciones puso especial énfasis en señalar que no es deseable, ni conveniente que continúe el torrente de reformas constitucionales que se ha observado en los últimos años y con el propósito de ponerle fin a dicha práctica formuló tres propuestas sobre la materia que se encuentran íntimamente relacionadas, siendo estas las siguientes:

1. Adoptar la práctica de alentar la formulación de leyes constitucionales orgánicas;
2. Llevar a cabo una revisión general de carácter técnico del texto constitucional;
3. Incorporar a la iniciativa popular y al referéndum en el proceso de la reforma constitucional.

En relación a la propuesta de alentar la adopción de leyes constitucionales, hizo ver que muchos de los artículos constitucionales tienen una naturaleza claramente reglamentaria y ello es la causa de muchas de las reformas constitucionales que se presentan, ya que para cambiar cualquier aspecto relacionado con la organización o el funcionamiento de un órgano constitucional se tiene que presentar una reforma constitucional. Ahora bien, en su concepto no es conveniente, ni necesario que todos los aspectos relacionados con la organización y el funcionamiento de los órganos constitucionales se encuentren precisados en la ley fundamental.

Así, con el propósito de poner fin a esta práctica, propuso que se recurra al expediente de alentar la expedición de leyes constitucionales orgánicas que deben de gozar de una protección especial

10. CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

para su aprobación, reforma y abrogación y para lo cual propuso como primer paso que se clarificara importancia y trascendencia de dichas leyes desde la constitución misma, lo que podría hacerse reconociéndoles un nivel jerárquico dentro del ordenamiento jurídico positivo mexicano similar al de los tratados y superior a las leyes federales.

En relación al enorme número de reformas que se le han hecho a la constitución y que le han incorporado contradicciones, imprecisiones así como diversos aspectos disfuncionales, CARPIZO consideró necesario llevar a cabo una revisión general de carácter técnico del texto constitucional para cuyo efecto propuso designar a una comisión compuesta por entre 3 y 5 constitucionalistas para que se aboquen a esta tarea de carácter eminentemente técnico. El Congreso de la Unión solo supervisará que la comisión se circunscriba a realizar su trabajo dentro de los límites que se le hayan señalado y una vez que la comisión haya presentado su dictamen y con base en el mismo, se deberá proceder a redactar una iniciativa de reformas constitucionales y seguir el procedimiento marcado en el artículo 135 constitucional.

La tercera propuesta que formuló CARPIZO en relación al proceso de reforma constitucional consistió en incorporar a las figuras de la iniciativa popular y del refrendo en el proceso de reforma constitucional, tanto para el caso de que se elabore una nueva constitución, como para aprobar en definitiva las reformas al texto constitucional que a partir de entonces se presenten. En torno de esta materia expresó que consideraba que el referéndum es indispensable para que intervenga el pueblo titular del poder constituyente en los procesos de reforma constitucional para ver si de esta manera se le pone freno a la tendencia de reformar a la constitución con suma facilidad, ya que de esta forma solo se reformará la constitución cuando sea escrupulosamente necesario y con la intervención directa del titular del poder soberano.

FIX ZAMUDIO y VALENCIA CARMONA, en uno de sus últimos libros intitulado *Derecho constitucional Mexicano y comparado*, publicado en el 2013 por la Editorial Porrúa, también conviene en considerar

CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL

que resulta alarmante el número de reformas que se le han hecho a la constitución, fenómeno que se ha visto agravado por el hecho de que algunas reformas han sido reiterativas, otras discordantes, y muchas han sido procesadas con escasa técnica legislativa, pudiéndose observar que el error más frecuente de este tipo radica en que a través de los procesos de reforma constitucional se le han incorporado a la constitución preceptos excesivamente reglamentarios que no son sustantivamente de carácter constitucional, es decir, que carecen de la naturaleza de normas materialmente constitucionales, pero que por presiones, coyunturales de diversos grupos sociales y políticos, se elevan a rango fundamental.

Para enfrentar los problemas que acarrea esta “reforma constitucional profusa y desmedida”, HÉCTOR FIX-ZAMUDIO⁴⁶ ha propuesto introducir en nuestro orden constitucional un conjunto de ordenamientos, que ya han sido establecidos en otros países, que desde el punto de vista formal y no exclusivamente material, puedan considerarse como “intermedios” entre las normas fundamentales que desarrollan y las disposiciones que conforman a la legislación ordinaria. Propone que a través de este tipo de ordenamientos se canalicen muchas de las reformas de carácter reglamentario que actualmente se le hacen a la constitución que alargan su texto y provocan inestabilidad de la misma, ya que por los detalles que regulan provocan la necesidad de reformarlas de manera constante. Para hacer uso de este tipo de leyes se requiere establecer constitucionalmente el procedimiento específico que se deberá observar en su aprobación, modificación o derogación, procedimiento que deberá ser de mayor dificultad que el que se exige para reformar a las leyes ordinarias, pero con menores exigencias que las exigidas para reformar las normas constitucionales.

Advierten estos autores que para denominar a estos ordenamientos intermedios se ha empleado expresiones como “leyes orgánicas” que es la más frecuente, pero no la única, ya que también se utilizan otras denominaciones, como “leyes constitucionales” “leyes

46 “Hacia una nueva constitucionalidad. Necesidad de perfeccionar la reforma constitucional en el derecho mexicano. Las leyes orgánicas”.

10. CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

estatutarias”, “complementarias” y otros nombres similares. FIX ZAMUDIO se inclina por utilizar el término “leyes intermedias” porque con dicha denominación se ilustra de manera más clara que este tipo de leyes jerárquicamente se ubican entre las disposiciones constitucionales y las de carácter ordinario, y también se identifica de mejor manera a la categoría de disposiciones legislativas que dentro del ordenamiento jurídico positivo tienen como objetivo desarrollar directamente preceptos constitucionales (leyes orgánicas, reglamentarias o la combinación de ambas, o aquellas dirigidas a la tutela de los derechos de la persona humana); este tipo de leyes intermedias deberán ser aprobadas, modificadas o derogadas por medio de un procedimiento específico que establezca para su la aprobación, reforma o derogación, mayores requisitos que los exigidos para la aprobación, reforma o derogación de las disposiciones legales ordinarias, pero menos complejo que el que se requiere para las reformas a la Constitución.

Los autores mencionados refieren que entre las razones por las cuales este tipo de leyes intermedias, se han introducido de manera paulatina pero creciente en las constituciones de nuestra época, figuran la necesidad de corregir los excesos ocasionados por la introducción en las constituciones de disposiciones que tienen carácter reglamentario y que por lo mismo provocan inestabilidad en los preceptos fundamentales, puesto que precisamente por su naturaleza reglamentaria son objeto de frecuentes reformas, situación que se puede superar y corregir si dichas disposiciones se canalizan a través de estas leyes intermedias, que al ser aprobadas con requisitos mayores que los exigidos para la aprobación de las leyes ordinarias pueden garantizarle a los actores políticos una mayor permanencia que el que tienen las leyes ordinarias.

MIGUEL CARBONELL ⁴⁷ también se pronuncia por la vía ecléctica ya que en su concepto se debe de promover una reforma lo más integral que sea posible de la constitución; reconoce que las circuns-

47 CARBONELL, MIGUEL. *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, 5a., Ed. Porrúa en coedición con el IJ-UNAM, México, 2004. p. 13.

CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL

tancias de orden político que prevalecen en el presente no son, ciertamente, las idóneas para hacerlo, pero ¿cuando lo serán? ¿cuándo tendremos la calma y la altura de miras para ponernos de acuerdo y generar grandes acuerdos nacionales donde lo que prevalezca sean los intereses generales y no los intereses de grupos o de facciones?

En este orden de ideas formula las siguientes consideraciones:

1. A los teóricos del derecho nos corresponde proponer los cambios que se estimen adecuados para el país, del hecho de que no se realicen no depende su viabilidad futura.
2. Es frecuente que no se tengan visiones de mediano y largo plazo debido a que se tiene en el timón de mandos a pequeños políticos cuando lo que la sociedad demanda grandes estadistas.
3. Si existen reformas políticas deseables entonces lo que procede es generar un movimiento de opinión pública y de presión política a favor de las mismas de manera que se vayan colocando en las agendas de los partidos políticos.

De entre las propuestas concretas que se han formulado para mejorar el mecanismo de reforma a la constitución destacan las siguientes:

JORGE MADRAZO ⁴⁸ considera que la Constitución podría ser modificada siguiendo el espíritu del sistema venezolano de acuerdo con dos procedimientos distintos: uno se llamaría “enmienda constitucional” y el otro “reforma constitucional”.

La enmienda constitucional se utilizará para modificar aquellos preceptos de nuestra Constitución, que son de naturaleza reglamentaria, procedimental de orden secundario, de los que nuestra Constitución contiene en fuertes dosis.

La enmienda constitucional se realizaría mediante el procedimiento que establece actualmente el artículo 135 pero con dos adi-

48 MADRAZO CUÉLLAR JORGE, *Reflexiones Constitucionales*, Ed. Porrúa, México, 1994.

10. CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

ciones: la primera sería hacer un señalamiento expreso del plazo en el que necesariamente se debieran pronunciar las legislaturas locales. Ese plazo deberá ser el suficiente para que las legislaturas analicen con cuidado los proyectos de reforma. Si transcurrido ese plazo una legislatura no hace ningún pronunciamiento deberá entenderse que reprueba el proyecto. La segunda adición consistiría en señalar que, 48 horas después de fenecido el término para que las legislaturas se pronuncien, el Congreso de la Unión, o la Comisión Permanente en su caso, deberá hacer una declaración pública acerca de si el proyecto fue o no aprobado y bajo qué quórum de votación. Esta declaración tendría que publicarse en el DOF. Con estas adiciones se pondría un coto a la viciosa práctica de congelar iniciativas ya aprobadas por las cámaras del Congreso de la Unión, como sucedió en el caso de la Federalización de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, que se suma a los casos, por lo menos, del artículo 107 en 1944 y del 108 en 1947.⁴⁹

El segundo sistema denominado de la reforma constitucional, se reservaría para modificar los principios verdaderamente sustanciales de la Constitución. Las modificaciones a nuestras declaraciones de garantías individuales y sociales, al régimen jurídico de la propiedad, los procedimientos de control de la constitucionalidad, el principio de la supremacía del Estado sobre las iglesias, las reglas de distribución de competencias en el Estado Federal, etcétera, se realizaría mediante el procedimiento, que se basaría en la realización de un referéndum popular. Es decir, el pueblo, con su voto, sería quien aprobara o reprobara en definitiva un proyecto de reformas a la Constitución.

49 El mismo autor en la voz: artículo 135 de la CPEUM comentada, 16a. ed México Porrúa UNAM-IIJ 2002, le introduce ciertos cambios a su tesis, ya que a la propuesta original de “negativa ficta” de las legislaturas, la sustituye por la de “afirmativa ficta” al proponer que al mecanismo de reforma que se fije un plazo máximo en el que las legislaturas de los estados pueden pronunciarse sobre una iniciativa de reforma constitucional, transcurrido dicho plazo sin que se hayan manifestado, se entendería que están de acuerdo con la reforma...”

CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL

El proyecto de reformas se elaboraría en el Congreso de la Unión y se daría a conocer a la opinión pública, con el fin de que se integraran distintos foros de discusión y debate de la proposición de reformas. Las conclusiones a las que llegaran estos foros, se divulgarían ampliamente entre la comunidad con el fin de que pudieran tener una orientación en el momento de votar por aprobar o no el proyecto de reformas. El referéndum vendría a ser para México una verdadera escuela de la democracia.

“Resulta claro que la propuesta a que se ha hecho referencia supondría la expedición de una ley en la que se precisaran claramente las materias que quedarían sujetas a cada uno de los procedimientos, y las reglas para la preparación y realización del referéndum.”

Las principales ventajas de este sistema serían: por una parte simplificar la adopción de reformas que se estimen meramente operativas y, por otra, hacer más complejas las reformas relacionadas con las decisiones políticas y jurídicas fundamentales ya que para su reforma se vincularía a la ciudadanía en los procesos de reforma correspondientes.

Al respecto cabe señalar que esta propuesta en apariencia sencilla es en realidad bastante compleja ya que como se explicó en su oportunidad, cualquier decisión política y jurídica fundamental se conforma no con una sola disposición, sino con disposiciones contenidas en una pluralidad de artículos, por lo que la reforma de cualquiera de ellos puede entrañar una modificación sustancial a una decisión política y jurídica fundamental.

La mayoría de los constitucionalistas se manifiestan partidarios de que en materia de reformas constitucionales se vincule al cuerpo ciudadano a través de la iniciativa popular y el referéndum, e incluso mediante una combinación de ambas instituciones.

Por mi parte, en diversos foros nacionales e internacionales y a través de los diversos ensayos que he escrito sobre la materia y que figuran en la bibliografía de este ensayo, he propuesto la necesidad de llevar a cabo una reforma constitucional de gran aliento en el marco del mecanismo establecido por el artículo 135 constitucional, y para lo cual se requiere, como condición previa, hacer una profun-

10. CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

da revisión crítica de las reformas que se le han hecho a nuestra constitución a efecto de distinguir aquellas reformas que sirvieron para apoyar un programa de gobierno en lo particular y que por lo mismo al termino de cada uno de ellos perdieron aliento, de aquellas otras que dieron lugar a instituciones que le han insuflado un nuevo aire a nuestro régimen constitucional.

Consecuentemente para poder instrumentar esta reforma amplia, de gran aliento se requiere contar con una conciencia crítica en torno a cada uno de los 216 decretos de reforma a la Constitución que en la estimación más conservadora, le han introducido mas de 620 cambios al texto constitucional original, sin embargo, esta cifra no refleja fielmente el número de reformas que ha experimentado nuestra constitución, ya que solo refleja el número de veces que ha sido modificado el texto de sus artículos, pero cada una de las reformas a un artículo puede comprender uno o varios párrafos, incisos o fracciones y cada una de estas modificaciones, por su naturaleza constitucional es por sí misma importante, relevante y trascendente, por lo que en caso de contabilizarse cada una de dichas modificaciones ello daría como resultado que aumente sensiblemente el número de cambios experimentados por la ley suprema ya que cada uno de los 620 cambios referidos se puede multiplicar por cinco o por diez.

Resulta claro que varias de las reformas instrumentadas a través del tiempo han tenido un signo netamente positivo ya que a través de ellas se han regulado constitucionalmente figuras jurídicas ideadas por el constitucionalismo con objeto de perfeccionar al Estado de Derecho, como en el caso del Instituto Federal Electoral, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, del Consejo de la Judicatura Federal, etc., y a través de las cuales se le ha insuflado nuevo aliento a la ley suprema.

Pero así como ha habido reformas claramente afortunadas, también ha habido reformas constitucionales de efectos negativos, como la reforma de 1927 a través de la cual se eliminó la prohibición de reelección del Presidente de la República, situación que dio lugar a uno de los periodos más criticos de México al que se le puso fin a través de las reformas de 1928 y de 1933.

CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL

También ha habido reformas constitucionales ociosas, ya que en ocasiones se ha puesto en movimiento el complicado procedimiento de reforma constitucional para sustituir un término cuyo significado ya había sido debidamente aclarado a través de la doctrina y la jurisprudencia.

Por otra parte resulta por demás evidente que existen campos en los que a todas luces se hacen necesarias sendas reformas, pero que los términos de las mismas aún no han sido planteados y mucho menos constitucionalizados, como es el caso de las interrogantes que plantea el procedimiento que la propia Constitución establece para su reforma, el cual, dicho sea de paso, deja mucho que desear (consúltese al respecto el apartado correspondiente de este ensayo).

Ahora bien, para poder instrumentar este proyecto de reforma constitucional de gran aliento se deberá proceder por bloques constitucionales a efecto de que en una misma materia no queden cabos sueltos que generan chispas que provocan incendios.

Al respecto resulta oportuno recordar que GERMÁN BIDART CAMPOS, en su obra *El derecho de la constitución, su fuerza normativa*⁵⁰ expresa que por bloque de constitución se debe de entender un conjunto normativo que contiene disposiciones principios o valores materialmente constitucionales, fuera del texto de la constitución documental y agrega que el bloque sirve para reforzar y legitimar la fuerza normativa de la constitución desde fuera de ella y más adelante expresa que es posible que la propia constitución formal sea parte del bloque con otros ingredientes que se hayan fuera del texto codificado y que no pueden sublevarse contra éste.

Por su parte LOUIS FAVOREU refiere que la expresión “bloque de constitucionalidad” aparece en el constitucionalismo francés a comienzos de la década de los setenta y ha cumplido su objetivo de constituir un conjunto constitucional congruente que coordina las tradiciones con la modernidad y en la que los derechos fundamentales han

50 BIDART CAMPOS, GERMÁN, *El derecho de la constitución su fuerza normativa* México, Ed. UNAM, 2003, p. 264.

10. CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

sido integrados de manera tal que han permitido tomar conciencia de las diferentes piezas del conjunto que conforman una unidad.⁵¹

En este orden de ideas se puede decir que en relación a la *Constitución de 1917* un bloque de constitucionalidad estaría configurado por los 16 artículos constitucionales que fueron reformados a través de los dos decretos de reformas constitucionales del 6 de junio (11 artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102, y 105) y del 10 de junio del 2011 (4 artículos: 94, 97, 103, 104 y 107) en materia de derechos humanos, en tanto que otros bloques de constitucionalidad se encuentran configurados por el conjunto de artículos que a través de diverso decretos de reforma constitucional han modificado diversas disposiciones constitucionales sobre un misma materia, como sucedió con las reformas políticas de 1977, 1987, 1996 en materia electoral.⁵²

Ahora bien, una vez definidos los bloques de constitucionalidad se debe distinguir en cada uno de ellos lo esencial, de lo reglamentario, para efectos de conservar los principios esenciales en la cons-

51 Al decir de LOUIS FAVOREU la expresión “bloque de constitucionalidad” aparece en el constitucionalismo francés a comienzos de la década de los setenta. El Consejo Constitucional ha determinado que el bloque de constitucionalidad en sentido estricto está integrado por “los principios fundamentales” contenidos, en forma principal, en la constitución de 1958, en la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, en el preámbulo de la Constitución de 1946 y también por los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la república que se han considerado marginalmente en esta materia. A dicho bloque se le ha agregado recientemente la Carta del medio ambiente de 2004.

52 En mi opinión un bloque de constitucionalidad en torno a la constitución de 1824 lo configuran el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de enero de 1824, la Constitución federal del 4 de octubre de 1824 y el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

En relación a la constitución de 1857 un bloque de constitucionalidad estaría configurado por la Constitución federal del 5 de octubre de 1857, por las Leyes de Reforma que fueron incorporadas a la constitución a través de la reforma constitucional del 1873 y por la reforma constitucional que restableció al Senado de la República en 1874.

CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL

titución y canalizar a través de leyes, que propongo que se les llame de manera expresa “constitucionales”, los aspectos reglamentarios.

Pero para poder resolver correctamente el tema relativo a la reforma integral de la constitución, no basta con lo anterior, toda vez que México es una república federal y por lo mismo cada uno de los estados integrantes de la federación mexicana cuenta con una Constitución local en las que se debe prever tanto la forma como deben de ser aprobadas las reformas a la Constitución Federal por la legislatura estatal, como el mecanismo que se debe observar para reformar a su constitución local.

Al respecto cabe destacar que el análisis de las constituciones locales pone de manifiesto que la inmensa mayoría de ellas no contienen disposición alguna en relación a la forma como se debe de proceder en cada legislatura en relación a las propuestas de reforma a la Constitución Federal que le sean remitidas por el Congreso de la Unión o en sus recesos por la Comisión Permanente, vació que es fuente generadora de múltiples y frecuentes problemas. En cambio, todas las constituciones locales de los estados integrantes de la república federal mexicana disponen que para que éstas puedan ser reformadas se requiere de la actividad concertada de la Legislatura en turno y de la mayoría de los Ayuntamientos, pero no precisan el tipo de mayoría con la que deben ser aprobadas en el seno de cada uno de ellos ¿por una mayoría simple o calificada de los integrantes del órgano deliberativo o por una mayoría simple o calificada de los presentes?. Lo que desde luego también es fuente generadora de constantes problemas.⁵³

53 En mi concepto a través de esta exigencia se evita que el poder legislativo por si solo pueda modificar a la Constitución, ya que dicha práctica resulta contraria a la esencia del Estado Social y Democrático de Derecho, puesto que si el poder constituido puede por si solo modificar a la Constitución, ello implica el quebrantamiento del principio de supremacía constitucional, toda vez que en este caso la Constitución no estará por encima del poder, sino que éste subordinará la Constitución a su “querer” y en los hechos será un *Poder Constituyente* Permanente, cuya existencia atenta en contra del principio de seguridad jurídica, aspiración suprema de todo ordenamiento jurídico positivo.

10. CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

Por último, en diferentes ensayos he sostenido que de los derechos políticos el más importante es el derecho al voto, ya que a través del mismo los ciudadanos eligen no solo a sus representantes políticos, sino también a un programa político con apego al cual desea que se gobierne al país y además, algo que frecuentemente se soslaya, a través del voto se elige a las personas que integrarán órganos (en el caso, las cámaras del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados), que eventualmente al actuar de manera concertada en los términos que precisa la Ley Suprema, configurarán el mecanismo a través del cual se puede reformar a la constitución, atribución que tendrán sin que en el momento de su elección, ni ellos ni el cuerpo ciudadano, conozcan el sentido en el que se quiere reformar la constitución, por lo que ninguna consideración de este tipo gravita en su elección, lo que deja mucho que desear.

Ahora bien, los regímenes democráticos más avanzados, ya no se limitan a afirmar y reafirmar el principio de la soberanía del pueblo, ni a estructurar y mejorar al sistema representativo, sino que además buscan configurar mecanismos que efectivamente aseguren que el pueblo sea dueño de su destino y que ejerza su soberanía no solo eligiendo a sus representantes, sino también aprobando en definitiva las decisiones más importantes y trascendentes que se relacionan con los términos del contrato social precisado en la Constitución y que por lo mismo se debe de acordar que todo proyecto de reforma constitucional se someta al voto definitivo del pueblo por la vía del referéndum.⁵⁴

Quienes sostenemos esta postura partimos de la consideración de que si toda Constitución es producto de la voluntad general, lo que el pueblo ha decidido sólo el pueblo puede modificarlo. Esta postura que tuvo en MARIO DE LA CUEVA a uno de sus más elocuentes expositores, considera que al *Poder Constitucional Reformador* (ya

54 En el ensayo que escribí sobre el referéndum y que figura en la bibliografía de esta obra, aclaro que se debe distinguir entre el referéndum de consultación que tiene lugar al inicio de un proceso legislativo, del referéndum de ratificación el cual, tiene lugar al final de dicho proceso, a través del mismo el pueblo tiene la última palabra en relación a un proyecto de ley elaborado por los órganos competentes.

CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL

sea que se configure con apego al modelo central al federal o a cualquier otro modelo) se le debe conferir una naturaleza “proyectista” y no “determinativa”, por lo que al delinear el mecanismo de reforma constitucional se debe disponer que todo proyecto de reforma constitucional que sea aprobado conforme al mismo 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 diversas constituciones europeas como las de Francia España Suiza y Alemania.⁵⁵

Toda vez que el mecanismo de reformas a la Constitución vigente deja mucho que desear y con objeto de superar los obstáculos que en la práctica se pueden presentar, considero oportuno formular la siguiente propuesta de reformas a la constitución a la que propongo se le denomine “legitimadora” y cuyos contornos esenciales serían los siguientes.

Los partidos políticos deberán solicitarle al Instituto responsable de organizar las elecciones que emita un comunicado a través del cual le haga saber a la ciudadanía que en las próximas elecciones se elegirán diputados y senadores que conocerán de un proyecto amplio de reformas constitucionales cuyos contornos básicos se deberán describir en dicho comunicado con objeto de que los candidatos durante la campaña definan su posición en relación a los mismos para que de esta suerte, en las elecciones correspondientes los ciudadanos emitan su voto a favor de los candidatos con los que coincidan en sus propuestas y en la inteligencia de que las reformas que en su oportunidad sean aprobadas serán sometidas a la aprobación definitiva del pueblo por la vía del referéndum, con lo que se les conferirá la legitimación necesaria para que sean observadas.

55 Encuentro oportuno advertir que no toda experiencia referendaria es “per se” democrática, ya que este instrumento también ha sido utilizado por regímenes dictatoriales que han encontrado que el empleo de esta figura jurídica permite manipular a la opinión pública, ya sea por los términos en que se formule la consulta o pregunta, ya sea por la posibilidad que ofrece para alcanzar, a partir de datos o visiones parciales, un apoyo global a una determinada política, o bien, por cuanto el empleo de esta figura le ofrece al gobernante la posibilidad de eludir a la oposición en el Congreso, recurriendo a la consulta directa del pueblo.

10.6 BIBLIOGRAFÍA

México

BARRAGÁN BARRAGÁN, JOSÉ, *El Poder revisor y el sentido originario de la Constitución en: El significado actual de la Constitución UNAM-IIJ 1998.*

CARBONELL, MIGUEL. *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, 5a. ed., Ed. Porrúa en coedición con el IIJ-UNAM, México, 2004.

CARPIZO MACGREGOR, JORGE. *La reforma constitucional en México: procedimiento y realidad: Revista Mexicana de Derecho Comparado* año XLIV núm. 13 mayo-agosto del 2011.

— *Estudios Constitucionales* 8 ed. Porrúa UNAM–IIJ 2003.

CÁRDENAS, JAIME, “¿Qué es la constitución, por qué y para que reformarla?” *Jurídica: Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana* núm. 32 año 2002.

FIX-ZAMUDIO HÉCTOR y VALENCIA CARMONA, SALVADOR. *Las reformas en derechos Humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional.* Ed. Porrúa, UNAM-IIJ, México, 2013.

— *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado* 6 ed., UNAM, IIJ, 2009.

— “Una Constitución viva y dinámica, Instituto de Investigaciones Jurídicas”, Serie: Colección cuadernos, 1 IIJ-UNAM, México, 1992.

— “Posibilidades de Innovación Institucional en las Entidades Federativas.”

Gaceta mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Núm 8-9, México, Octubre-Marzo, 1982-1983.

GAMIZ N., MÁXIMO, *Las Entidades Federativas en la Reforma Constitucional*, GARCÍA RUBÍ, JOSÉ ARTURO, compiladores, UNAM, México, 2005.

CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL

GONZÁLEZ, SCHMALL RAÚL, *¿Una reforma a la Constitución puede ser inconstitucional?*, UNAM México, 1998.

HUERTA OCHOA, CARLA, *Sobre la Reforma a la Constitución*, UNAM T. México, 1998.

— Interpretación y reforma: ¿Dialéctica o dilema? Dentro de la obra 80 Aniversario homenaje; Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos Coedición de la Comisión organizadora del LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y del IIJ-UNAM, México, 1997.

MADRAZO CUELLAR JORGE, *Reflexiones constitucionales México Porrúa UNAM-IIJ1994.*

MUÑOZ LEDO, PORFIRIO, *Hacia una Nueva Constitucionalidad*, Ponencia presentada en el Seminario hacia una nueva Constitucionalidad, en el auditorio “HÉCTOR FIX ZAMUDIO” del IIJ de la UNAM, México, 2000.

— Los dilemas de la reforma. Periódico El Universal, 31 enero de 2005.

— Hacia un nuevo 5 de febrero. Periódico El Universal, 07 de febrero de 2005.

— El hoyo negro Periódico El Universal 19 de octubre de 2005.

— Reforma o suicidio Periódico El Universal 22 de febrero del 2007.

Nava Gomar, SALVADOR, *Interpretación, Mutación y Reforma de la Constitución*, Tres Extractos, Ed. Porrúa, T. II, México, 2005.

PATIÑO Camarena, JAVIER, *Consideraciones en torno a la Democracia Representativa y al Referéndum en México*, En Tendencias del Constitucionalismo en Iberoamérica, IIJ-UNAM, P. 317-345. México 2009.

— *¿Qué cosa es el Poder Constitucional Reformador?* Memoria del séptimo Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional,

10. CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

- editorial IIJ de la UNAM en Coedición con la Asociación argentina de Derecho Constitucional, México, 2002.
- *La Democracia Representativas y el Referéndum*, marzo 2009 El ensayo figura en las págs. 317 a 345 del Libro Tendencias del Constitucionalismo en Iberoamérica, coordinado por JORGE CARPIZO, MIGUEL CARBONELL y DANIEL ZOVATTO. Ed. por el IIJ de la UNAM y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional en 2009.
- Los Presupuestos Indispensables para Procurar la Complementariedad de las Instituciones de la Democracia Representativa con el Referéndum en los Procesos de Reforma Constitucional, 2010, el ensayo figura en las páginas 129 a 150 de la Revista Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional número 25, julio a diciembre del 2011.
- *Análisis de los Mecanismos para Reformar a la Constitución. Federal y a las Constituciones de los Estados*, este ensayo figura en el libro Reforma y Control de la Constitución, Implicaciones y Límites, coordinado por LORENZO CÓRDOVA y CÉSAR ASTUDILLO y editado por el IIJ de la UNAM en 2011.
- Las principales corrientes que se han delineado en torno a la actitud que se debe de asumir en materia de reformas a la Constitución, 2011, este ensayo se presentó en el mes de noviembre del 2011 a la consideración del claustro de profesores integrantes del grupo de trabajo “PNUD” que se constituyó en el seno del IIJ de la UNAM con objeto de estudiar diversos escenarios relacionados con el proceso electoral del año 2012.
- PINO MUÑOZ JACINTO HÉCTOR, *Prolegómenos a la teoría y a la reforma constitucional* Ed. UNAM México 2011.
- RIVES SÁNCHEZ, ROBERTO, *La Reforma Constitucional en México*. UNAM-IIJ México 2010.
- TENA RAMÍREZ FELIPE, *Leyes Fundamentales de México*, Ed. Porrúa México.

CONSTITUCIONALISMO Y REFORMA CONSTITUCIONAL

- VALADÉS, DIEGO, *Las funciones de la reforma Constitucional*, en VALADÉS DIEGO y CARBONELL MIGUEL. coords. *El Proceso constituyente Mexicano a 150 años de la constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, UNAM-IIJ, México, 2007.
- *Problemas de la reforma constitucional en el sistema mexicano*, UNAM-IIJ, México, 1977.
- Y SERNA DE LA GARZA, JOSÉ MARÍA, *El cálculo del quórum en la Cámara de Diputados: Una interpretación del artículo 63 Constitucional*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Año XXXVI, Núm. 108, septiembre-diciembre, México 2003.
- *La Constitución Reformada*, IIJ-UNAM, México, 1987.
- *México: Renovación Constitucional o Retroceso Institucional*, UNAM-IIJ, México, 2000.
- VALENCIA CARMONA, SALVADOR, *Constitución y reforma constitucional en México*, UNAM en: *Liber ad honorem* SERGIO GARCÍA RAMÍREZ, México, 1998.