



73

De nuevo sobre la reforma constitucional en México

Miguel Carbonell

DERECHO CONSTITUCIONAL

Octubre de 2005

En el presente documento se reproduce fielmente el texto original presentado por el autor, por lo cual el contenido, el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva de éste. D. R. © 2005, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F. ❖ Venta de publicaciones: Coordinación de Distribución y Fomento Editorial, Arq. Elda Carola Lagunes Solana, Tels. 5622-7463/64 exts. 703 o 704, fax 5665-3442.

CONTENIDO

I. Introducción.....	1
II. El procedimiento de reforma en México.....	1
III. Las cuestiones discutidas: rigidez y participación popular	4
IV. El control de las reformas	10
V. Las reformas constitucionales en los últimos años	15
VI. Bibliografía.....	16

I. INTRODUCCIÓN

Para que dentro del funcionamiento ordinario de cualquier Estado constitucional surja la necesidad de reformar la Constitución, debe existir como premisa la consideración normativa de dicha Constitución; en otras palabras, solo cabe reformar una Constitución que efectivamente se aplica y tiene un *status* normativo, ya que no se reforma más que aquello que se necesita cambiar porque existe la necesidad de que se aplique en un sentido distinto del actual. Si la Constitución de un Estado es meramente nominal (es decir, si no se aplica), entonces no habrá necesidad de discutir y analizar el tema de la reforma constitucional.

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

De esta forma, por muchos años en México la reforma constitucional sirvió para incorporar en el texto de la Carta Magna intereses coyunturales o, simplemente, la visión particular que cada presidente de la República ha tenido sobre las cuestiones que debe contener una Constitución.

En términos generales, en una parte de las cientos de reformas constitucionales realizadas sobre el texto de la Carta de Querétaro, resalta la pésima técnica legislativa con que se han producido. Se puede observar que, a partir de 1921 que es cuando se produce la primera reforma constitucional,¹ la Constitución sufre un continuo proceso de “engorda” que hace que muchos de sus preceptos sean verdaderos desarrollos legislativos que se han querido incorporar, sin ningún sentido, al texto constitucional (tómese por ejemplo los artículos 73, 115 y 122). El tener un texto constitucional con excesivos contenidos o con desarrollos muy concretos de ciertos temas no es algo positivo, si se entiende que la Constitución debe contener solamente la regulación “básica” de la convivencia jurídicamente organizada dentro de un Estado; la sobreabundancia de contenidos, además, provoca nuevas reformas constitucionales pues cuanto más entra a detallar ciertos temas una Constitución tanto más se hacen necesarios cambios para corregir defectos que no se hubieran producido de contener solamente las previsiones del “orden fundamental de la sociedad” para decirlo con las palabras de Konrad Hesse.²

II. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA EN MÉXICO

El procedimiento para reformar la Constitución mexicana es muy parecido al que prevé la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica (artículo V),³ sin embargo presenta algunas peculiaridades.

¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de julio de ese año y que reformó los artículos 73 fracción XXV y 14 transitorio.

² *Escritos de derecho constitucional*, Madrid, CEC, 1992.

³ Para un estudio del procedimiento de reforma constitucional en los Estados Unidos puede verse Levinson, Sanford (editor), *Responding to imperfection. The theory and practice of constitutional amendment*, Princeton, Princeton University Press, 1995.

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

El primer tipo de procedimiento se encuentra regulado en el artículo 73 fracción III y el segundo en el 135.

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

- 1° Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos;
- 2° Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política;
- 3° Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva;
- 4° Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de los siete días contados desde la fecha en que le sea pedido;
- 5° Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras;
- 6° Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate;
- 7° Si las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior (sic) deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados”.

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

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

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

Del procedimiento que detalla el artículo transcrito hay que destacar, al menos, los siguientes aspectos:

A) El artículo no señala qué sujetos tienen la facultad de presentar iniciativas de reforma constitucional, por lo que haciendo una interpretación analógica a partir de lo que dispone el artículo 71 constitucional, se puede sostener que dichas iniciativas pueden ser presentadas al menos por los integrantes del Congreso de la Unión (diputados y senadores), legisladores en los Congresos de las entidades federativas y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Presidente de la República. Esto con independencia de que las correspondientes leyes orgánicas de los congresos puedan admitir otra forma de iniciativas, como lo puede ser la iniciativa popular.

B) Tampoco la tramitación de las iniciativas está descrita por el artículo 135, de modo que de nuevo procede una aplicación por analogía del artículo 72 constitucional; esto significa que una iniciativa de reforma constitucional se discutirá sucesivamente en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, comenzando por la Cámara de origen, es decir, por aquella en la que la iniciativa de que se trate ha sido presentada.

C) Por el carácter rígido del texto constitucional, el artículo 135 establece que la votación necesaria para aprobar una modificación a la Carta Magna es de dos terceras partes de los individuos presentes. Esta votación calificada puede a primera vista parecer muy alta, pero en realidad no lo es tanto si consideramos que, en el límite, pudieran estar presentes en una sesión el 50% más uno de los miembros de una Cámara (que es el requisito de quórum que dispone el artículo 63 de la propia Constitución) y de ahí tendría que calcularse las dos terceras partes.

Si hiciéramos un ejercicio hipotético para el caso de la Cámara de Diputados tendríamos que la presencia mínima para sesionar sería de 251 diputados y si multiplicamos esa cifra por 66% (es decir, dos terceras partes), tendríamos un número de 166 diputados; es decir, en el caso límite una reforma constitucional puede ser aprobada por 166 diputados, del total de 500 que integran la Cámara. Tomemos como ejemplo la integración de los grupos parlamentarios representados en la LXIX Legislatura de la Cámara de Diputados (2003-2006); el grupo más grande lo tiene el PRI con 224 diputados, le siguen el PAN con 149, el PRD con 97, el PVEM con 17, el PT con 6, Convergencia con 5 y hay dos diputados sin partido. Con esta integración vemos lo fácil que puede ser reformar la Constitución. Por ejemplo, una iniciativa de reforma constitucional podría ser aprobada por el PRI solamente; o por el PAN con el PVEM (149+17= 166). El mismo ejercicio se puede hacer para el caso de la Cámara de Senadores.

D) Una vez que el proyecto es aprobado por la votación calificada que se acaba de explicar en ambas Cámaras, pasa a las legislaturas de los Estados. En esta etapa el artículo 135 no señala si la eventual aprobación por parte de las legislaturas locales debe ser por alguna mayoría calificada. Al no señalarlo expresamente se podría pensar, en un primer momento, que la mayoría necesaria sería una mayoría simple, ya que la existencia de mayorías calificadas solamente puede ser expresa y nunca entendida de forma implícita (es decir, no se puede deducir la existencia de una mayoría calificada en caso de un silencio normativo). Y esto es lo que debe entenderse, a menos que alguna disposición constitucional local establezca otro tipo de mayoría (la cual, sin embargo, no podría ser superior a la que establece el artículo 135 para el Congreso de la Unión; hacer más exigente –por ejemplo de las 4/5 partes o algo por el estilo podría ser considerado como no proporcional).

Es importante señalar que el artículo 135 dispone que la aprobación deberá ser hecha por las legislaturas locales; esto significa que una norma local (por ejemplo la Constitución de una entidad federativa) no podría establecer que en dicha aprobación tuviera intervención un sujeto distinto al propio poder legislativo local. Esto excluye la participación, por ejemplo, del gobernador del Estado y excluye también la posibilidad de que tal aprobación pudiera sujetarse a referéndum. El único sujeto del ámbito local que está legitimado para intervenir en el proceso de reforma a la Constitución general de la República son los congresos de las entidades federativas, los cuales no pueden –ni siquiera por voluntad propia– ceder dicha facultad o invitar a participar en ella a un sujeto distinto.

E) Al señalar el artículo 135 que la iniciativa de reforma constitucional aprobada por el Congreso de la Unión debe pasar a las legislaturas de los “Estados” para su aprobación se está omitiendo la posibilidad de que en el procedimiento de reforma intervenga el órgano legislativo del Distrito Federal que es la Asamblea Legislativa. Esta omisión es incomprensible y no tiene justificación alguna. Parece un vestigio de otros tiempos, cuando a los habitantes de la capital de la República se les negaban los derechos políticos más elementales, como por ejemplo elegir al titular del Poder Ejecutivo local (hay que recordar que la primera elección de un Jefe de Gobierno sucede en el Distrito Federal apenas en 1997). Es de esperarse que la privación del derecho de participar a través de los representantes legislativos locales en el proceso de reforma constitucional sea muy pronto eliminada y que se con ello un paso más en el sentido de considerar a los habitantes de la capital como ciudadanos de pleno derecho, situación que hasta el momento no ha sucedido.

F) Una vez que se han reunido los votos aprobatorios de las legislaturas de los Estados le corresponde al Congreso de la Unión o en su caso a la Comisión Permanente hacer el recuento de los mismos y declarar que la reforma constitucional ha sido aprobada. La declaración puede hacerse tan pronto se reúna el requisito de votación establecido en el artículo 135, es decir, la mayoría de los 31 estados de la República. Se requiere por tanto contar con la constancia de que 16 estados han votado a favor. Aunque los demás congresos locales hayan votado en contra o no se hayan pronunciado, será suficiente con el voto de los 16 que sí lo han hecho para tener por aprobada la reforma.

G) Aunque el artículo 135 ya no lo menciona, es obvio que una vez que se hace la declaración de que la reforma ha sido aprobada el Congreso de la Unión debe proceder a ordenar su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* así como también, al menos eso sería lo deseable, en los periódicos y gacetas oficiales de las entidades federativas (para lograr de esa forma un mejor conocimiento de que la reforma constitucional se ha realizado).

III. LAS CUESTIONES DISCUTIDAS: RIGIDEZ Y PARTICIPACIÓN POPULAR

En México no se ha discutido en profundidad acerca del procedimiento para llevar a cabo las modificaciones constitucionales. Se han estudiado con profusión las reformas constitucionales concretas que se le han hecho a la Constitución, pero son relativamente escasos los trabajos académicos dedicados a analizar las cuestiones procedimentales alrededor de la reforma constitucional. Quizá hayan sido dos las cuestiones que han preocupado a algún sector de la teoría constitucional mexicana: la cuestión de la rigidez, es decir, del grado de dificultad que debe prever un

texto constitucional para su propia reforma y la cuestión de la participación popular, o sea, la discusión sobre si el pueblo debe o no participar en los procedimientos de cambio constitucional y, en caso afirmativo, de qué forma y bajo qué modalidades.

1. Sobre la rigidez

La rigidez de una Constitución se produce siempre que en un determinado texto constitucional existan procedimientos diferenciados para la aprobación de las leyes y para la aprobación de las reformas constitucionales.⁴

Dicha diferenciación puede hacerse de varias maneras. Se puede establecer que sea el mismo órgano el que lleve a cabo ambos tipos de reformas, pero siguiendo un procedimiento distinto, normalmente más complejo para el caso de las reformas constitucionales. En este sentido, se pueden requerir mayorías calificadas o supercalificadas para aprobar una reforma constitucional, o se puede necesitar de un procedimiento que implique un periodo más largo de tiempo; bajo sistemas parlamentarios se puede incluso requerir que cuando se propone una reforma constitucional se disuelva el poder legislativo y se convoque a nuevas elecciones de forma que sean los nuevos legisladores los que se encarguen de votar la iniciativa propuesta por la legislatura precedente.

Otra posibilidad es que las reformas legales y las reformas constitucionales sean llevadas a cabo por órganos diferentes. Concretamente, el derecho comparado ofrece bastantes ejemplos de textos constitucionales que solamente pueden ser reformados por asambleas convocadas con ese único objeto, o bien por órganos que tienen una composición compleja: integrados por ejemplo tanto por el poder legislativo federal como por los poderes legislativos locales, por mencionar un ejemplo que puede darse en un Estado organizado federalmente.

Las Constituciones rígidas se suelen oponer para efectos pedagógicos a las Constituciones flexibles.⁵ Son flexibles aquellas Constituciones que pueden ser modificadas siguiendo el mismo procedimiento que se sigue para la aprobación o modificación de las leyes.

En un sistema constitucional que cuente con una Constitución flexible, como ha señalado Riccardo Guastini, la Constitución y la ley tienen la misma fuerza, se encuentran ubicadas en un mismo nivel jerárquico. En consecuencia, el principio que regula sus relaciones no es el de *lex superior derogat inferiori*, sino el de *lex posterior derogat priori*, la ley (la norma, mejor dicho) posterior en el tiempo deroga a la anterior. Esto significa, además, que si una ley contiene una disposición contraria a la Constitución, dicha ley se entiende no como una violación constitucional, sino como una modificación a lo dispuesto por el texto de la Constitución.⁶

⁴ Para una aproximación general realmente brillante al tema de la rigidez puede verse Ferreres, Víctor, “Una defensa de la rigidez constitucional” en Carbonell, Miguel (compilador), *Teoría constitucional y derechos fundamentales*, México, CNDH, 2003, pp. 65 y ss.

⁵ Al respecto, Pace, Alessandro, “Constituciones rígidas y constituciones flexibles” Carbonell, Miguel (compilador), *Teoría constitucional y derechos fundamentales*, cit., pp. 45 y ss.

⁶ Guastini, Riccardo, “La Constitución como límite a la legislación” en Carbonell, Miguel (compilador), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, 3ª edición, México, IJ-UNAM, Porrúa, 2005, pp. 235 y ss.

La distinción entre Constituciones flexibles y Constituciones rígidas fue elaborada originalmente por James Bryce en una obra clásica sobre el tema.⁷ En la actualidad dicha distinción ha perdido en buena medida su relevancia práctica, puesto que la enorme mayoría de los textos constitucionales contemporáneos son rígidos. Por ello, hoy en día se habla más de grados de rigidez, que de rigidez o flexibilidad *tout court*.⁸

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. Con un grado máximo de rigidez se encuentran las Constituciones que no permiten cambiar ninguna de sus disposiciones; en realidad, en esos casos, se habla de “Constituciones petrificadas”, más que de Constituciones rígidas. Hay otras Constituciones que no permiten la revisión de algunas de sus disposiciones, consagrando por tanto espacios intocables para la acción del poder reformador de la Constitución. En este último supuesto se encuentra por ejemplo la Constitución italiana de 1947, que no permite la revisión de la forma republicana del Estado italiano (artículo 139); también es el caso de la Constitución alemana de 1949, que no permite la reforma de la división de la Federación en Estados, el principio de cooperación de los Estados en la potestad legislativa o los principios de sus artículos 1 y 20 (artículo 79.3).⁹ Otras Constituciones, en fin, contienen un doble proceso de reforma: uno más complejo, normalmente reservado para las modificaciones que afecten a los derechos fundamentales y a los principios básicos de la organización estatal; y otro procedimiento que sirve para modificar las disposiciones no esenciales que se contienen en la Constitución: es el caso de la Constitución española de 1978 (artículos 167 y 168).

Algunos autores distinguen entre una rigidez “débil” y una rigidez “fuerte”.¹⁰ La primera se da en aquellas Constituciones que se limitan a precisar que su reforma debe hacerse o bien por un órgano especial distinto de los demás poderes constituidos, o bien por el poder legislativo ordinario pero a través de un procedimiento dificultado, de modo que las leyes no pueden contrariar la Constitución bajo la pena de ser ilegítimas, es decir, inválidas. La rigidez “fuerte”, por su parte, es una cualidad de aquellas Constituciones que, además de lo anterior, establecen también un control jurisdiccional de la legislación que se encarga de verificar, llegado el caso, si una norma legislativa o infralegislativa vulnera o contraría la norma constitucional y procede a anularla si así fuera.

La Constitución mexicana de 1917 puede ser calificada como una Constitución rígida en un doble sentido. Por una parte tiene un procedimiento de reforma, establecido en su artículo 135, diferente –más complicado– que el que se utiliza para la legislación ordinaria (tiene incluso un procedimiento super-rígido, previsto en el artículo 73 fracción III). Por otro lado, el procedimiento de reforma es llevado a cabo por un órgano diferente al que se encarga de expedir y reformar las leyes; el poder reformador de la Constitución se integra no solamente por las dos Cámaras del Congreso de la Unión, sino también por las legislaturas de los Estados.

Sin embargo, la rigidez constitucional, a pesar de estar recogida expresamente en el texto de la Carta Magna, no ha sido una realidad en su funcionamiento práctico. Puede decirse, de hecho, que la Constitución ha sido reformada incluso con mayor facilidad que algunas de las leyes

⁷ Bryce, James, *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*, Madrid, CEC, 1988.

⁸ De Vega, Pedro, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 50; Guastini, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, 2ª edición, México, UNAM-Fontamara, 2003, p. 189.

⁹ Otro ejemplo se encuentra en el artículo 288 de la Constitución portuguesa de 1976.

¹⁰ Guastini, Riccardo, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milán, Giuffrè, 1993, pp. 73-74.

inferiores: prácticamente ninguna ley, si es que alguna, ha sufrido tantas reformas como el texto constitucional.

La rigidez no solamente debe estar prevista en el texto de la Constitución, sino también ser observada en la práctica política de un Estado. Los gobernantes deben aprender a ver los beneficios a largo plazo de la estabilidad constitucional frente a los beneficios inmediatos que les pueda reportar una reforma a la Carta Magna. Por desgracia, en la medida en que la Constitución de 1917 ha acumulado en su texto una serie de disposiciones de detalle que no tienen nada que hacer dentro de una Carta Fundamental y en virtud de que esas disposiciones son en buena medida reflejo de las preferencias de un determinado tipo de régimen político que actualmente ya no existe, las reformas se van a tener que seguir dando en los próximos años.

En términos generales puede afirmarse que en México la necesidad de acudir a constantes reformas constitucionales, aparte de lo que ya se ha dicho, se debe a la falta de interpretación constitucional; es la interpretación constitucional lo que ha permitido que por ejemplo en Estados Unidos la Constitución siga siendo un texto vivo y aplicable cotidianamente después de más de tener más de dos siglos de vigencia y contando con menos de 30 reformas en toda su historia. En la medida en que nuestros jueces vayan sentando criterios más sustantivos se irá reduciendo la necesidad de acudir constantemente a la reforma constitucional. Esos criterios, sin embargo, deberán estar nutridos previamente con buenos análisis teóricos y con una sólida educación jurídica, la cual a su vez estará a cargo tanto de las escuelas y facultades de derecho en general, como de las escuelas de formación judicial en particular.

Partiendo de la idea de que, en la práctica, la rigidez constitucional en México no ha existido durante décadas, algunos teóricos del derecho constitucional han propuesto crear un doble procedimiento de reformas.¹¹ Uno llamado de “enmienda constitucional”, otro simplemente de “reforma constitucional”.

El de “enmienda” se propone para ser utilizado en la modificación de preceptos constitucionales secundarios, de “naturaleza reglamentaria”. El procedimiento sería el mismo que actualmente prevé el artículo 135, pero con dos adiciones: la primera para fijar un plazo máximo en el que las legislaturas locales se pronuncien sobre la conveniencia de las modificaciones; si transcurrido ese plazo no se han pronunciado se entiende que reprueban el proyecto. La segunda adición consistiría en que, 48 horas después de transcurrido el plazo señalado, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente tendrían que hacer una declaratoria pública diciendo si se ha aprobado o no el proyecto y, en caso afirmativo, con qué quórum.

El segundo sistema que se propone, llamado de reforma constitucional, serviría para modificar los preceptos verdaderamente importantes de la Constitución, las decisiones fundamentales del Estado. Para ser aprobadas modificaciones constitucionales mediante este sistema, el proyecto tendría que ser sometido a referéndum popular: “el pueblo, con su voto, sería quien aprobara o reprobara un proyecto de reformas a la Constitución”.¹²

Esta propuesta tiene algunos aciertos y algunos defectos. Para empezar se puede decir que, aunque reconoce el problema en torno a la reforma constitucional, no lo ataca directamente.

¹¹ Madrazo, Jorge, “Artículo 135” en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 9a. edic., tomo II, México, 1997, pp. 1411-1412.

¹² *Idem*, p. 1412.

El problema que pone de manifiesto la propia propuesta de Madrazo es que, por la pésima técnica legislativa empleada por el Constituyente de 1916-1917 y, sobre todo, por la labor inconsecuente del poder reformador de la Constitución, existen múltiples artículos en el texto constitucional que simplemente no tendrían que estar ahí porque son de naturaleza reglamentaria. Entonces la solución más adecuada sería depurar del texto constitucional todas aquellas cuestiones que tendrían que estar en las leyes o incluso en los reglamentos.

Introducir dos mecanismos de reforma constitucional puede tener, sin embargo, algunos inconvenientes. Quizá uno de ellos resida en la dificultad de identificar plenamente qué preceptos serían modificados por un sistema y cuáles por el otro.

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

2. *La participación popular*

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

En la sesión del 18 de noviembre de 1856 se presentó el siguiente proyecto de artículo 125:¹³

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

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

La Comisión retiró el artículo y propuso uno según el cual, después del voto a favor de dos tercios de los miembros presentes del Congreso, se sometiera la reforma al voto del pueblo. También en la nueva redacción el proyecto de artículo recibió fuertes ataques. Algunos de dudoso espíritu democrático; por ejemplo el diputado Francisco Zarco dijo que las consultas sobre la aprobación de la reformas constitucionales, “sin hacer el menor agravio al buen sentido del pueblo, puede asegurarse que serán superiores a la inteligencia de los electores”. El diputado Moreno

¹³ Los textos del artículo y de los debates que se exponen a continuación pueden ser consultados en Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1957*, México, 1987 (reimpr.).

sostuvo que consultar al pueblo la aprobación de las reformas constitucionales es desnaturalizar el sistema representativo y añadió que “Hay pueblos que necesitan que a fuerza se les haga gozar de reformas útiles, que éstas se introduzcan a palos” (sic).

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

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

Finalmente resultó aprobado el artículo con una redacción igual, en lo esencial, al que hoy se encuentra vigente como artículo 135.¹⁴

Con posterioridad no se han producido debates serios para introducir mecanismos de participación popular en los procedimientos de reforma constitucional, pero recientemente la enorme mayoría de la doctrina se inclina por incluir el referéndum como parte de esos procedimientos.¹⁵ Dicha inclusión tendría varias ventajas: en primer lugar serviría para detener el caudal de reformas irreflexivas y superficiales que con tanta frecuencia se han producido desde 1921; en segundo término, señalan algunos autores, la práctica del referéndum serviría a su vez para mejorar la conciencia y la práctica democrática de México.¹⁶

En el estudio sobre la pertinencia de introducir mecanismos de participación popular en los procedimientos de creación normativa (ya sea en los de reforma constitucional o en los de creación de leyes ordinarias) no debe pasarse por alto las dificultades que en México existen respecto a la representación política.¹⁷ De igual modo, también debe tenerse presente que, con el crecimiento de la fuerza electoral de los partidos de oposición (como resultado del pluralismo político que estamos viviendo), no es difícil imaginar que esos mecanismos de participación popular puedan ser instrumentados por los partidos para prolongar el conflicto político, llevándolo en cierto sentido fuera de sus sedes normales.

¹⁴ Jorge Madrazo, a propósito del artículo originalmente presentado al Constituyente y del que finalmente fue aprobado comenta que “...en un mar de inquietudes, perspicacias y temores, fracasó la fórmula, habiéndose aprobado al final, como artículo 127, por 678 votos a favor y 14 en contra, un procedimiento que en definitiva se alejaba del modelo francés y de la apelación al pueblo, para aproximarse al sistema de la Constitución norteamericana. Si en aquél lo medular era dar satisfacción al principio teórico de la soberanía, en éste el problema que se pretendía resolver, en el marco del Estado federal, era la relación entre Estados y federación”, “Artículo 135”, cit., p. 1404.

¹⁵ Valadés, Diego, *La Constitución reformada*, México, UNAM, 1987, p. 30 y Madrazo, Jorge, *op. cit.*, p. 1412, entre otros.

¹⁶ Madrazo subraya que “El referéndum vendría a ser para México una verdadera escuela de la democracia”, *ult. loc. cit.*; por su parte, Diego Valadés apunta que con la introducción de mecanismos de participación popular se vincularía a la ciudadanía con las decisiones políticas y jurídicas relevantes, lo que, a su vez, sería un elemento importante en su capacitación democrática, *ult. loc. cit.*

¹⁷ Para una visión general sobre el tema, Carbonell, Miguel (compilador), *Representación y democracia: un debate contemporáneo*, México, TEPJF, 2005.

Sobra decir que los detalles, condiciones y límites con que se habrían de celebrar los referendums tendrían que ser previstos por una ley.

IV. EL CONTROL DE LAS REFORMAS

El análisis del procedimiento de reforma constitucional quedaría incompleto sino fuera estudiada la posibilidad, los alcances y las posibilidades de someter dicho procedimiento a un control de regularidad constitucional. Como lo señala Pedro de Vega, “La problemática de la reforma... quedaría reducida a una mera disquisición doctrinal, más propia de la metafísica política que de la teoría del Estado constitucional, si no existieran unos controles a cuyo través se asegurara efectivamente su actuación, se garantizara su procedimiento y se fijaran sus límites”.¹⁸ La exposición del tema del control de la reforma es necesaria si se toman en cuenta las tres funciones que puede desarrollar tal control: a) como instrumento garantizador de la vigencia y eficacia de la reforma constitucional; b) como sistema de garantía de cumplimiento formal de las normas que regulan su procedimiento; y c) como un medio para asegurar los límites al poder reformador.¹⁹

En este contexto, se puede afirmar que se nos presentan dos posibilidades fundamentales: o que se admita la posibilidad de controlar el quehacer del poder reformador o que no se admita esa posibilidad y se permita que el poder reformador se convierta en un verdadero poder constituyente, desligado de cualquier vínculo, incluso de los de carácter procedimental.

A la primera posibilidad subyace la consideración de que el poder constituyente es distinto -y superior- a los poderes constituidos y, además, que el poder reformador es un poder constituido. Para la segunda opción no existen diferencias entre el poder constituyente originario y el poder reformador.

En México ni la doctrina ni la Suprema Corte de Justicia parecen tenerlo muy claro. Jorge Madrazo escribe lo siguiente: “...en relación con la posibilidad de que el Poder Judicial puede apreciar probables vicios en la tramitación de una reforma constitucional, es incontestable que en el estado actual de nuestro ordenamiento jurídico tal posibilidad es inexistente... Sólo una interpretación errónea e interesada podría colocar al Poder Judicial Federal, en tanto que poder constituido, por encima del poder revisor o Constituyente Permanente”.²⁰

En contra de lo anterior se manifiestan Ulises Schmill y Genaro Góngora Pimentel. Para el primero, “las reformas (a la Constitución) nunca (pueden) cuestionarse por los contenidos que llegare(n) a incorporar, pero *sí por los vicios formales que tuvieran*, esto es, por desconocer los procedimientos o los requisitos de integración de los órganos”.²¹ Para Góngora Pimentel el juicio de amparo es el instrumento idóneo para controlar la actividad del poder reformador de la Consti-

¹⁸ *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, cit., p. 296.

¹⁹ *Idem*, p. 297.

²⁰ “Artículo 135”, cit., p. 1408.

²¹ “Las competencias jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México” en *Tribunales constitucionales y defensa del orden constitucional*, México, UNAM, 1994, p. 52 (cursivas del autor).

tución, el cual -según el autor-, se encuentra sometido a límites solamente formales pero no materiales.²²

La Suprema Corte de Justicia de la Nación dedicó sus sesiones privadas del 27 y 28 de enero de 1997 y la sesión pública del 3 de febrero del mismo año a discutir la admisibilidad del amparo en contra del procedimiento de reformas constitucionales.²³ La decisión de la Corte fue en el sentido de que, en principio, el procedimiento de reforma constitucional sí es impugnabile a través del juicio de amparo, por lo cual un juez de distrito no puede desechar una demanda de garantías contra ese procedimiento por notoriamente improcedente. El juez de distrito debe entrar, si no hay otra causal de improcedencia, a estudiar el fondo del asunto.²⁴ La votación de la Corte no fue unánime y los ministros que suscribieron el voto de minoría exponen sus dudas sobre el punto defendido por la mayoría.²⁵

De ese asunto, promovido por Manuel Camacho Solís en contra de la reforma constitucional que en materia electoral fue publicada el 22 de agosto de 1996, derivaron a la postre (ya que la intervención de la Suprema Corte se dio en dos momentos diferentes) las siguientes tesis jurisprudenciales:

REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. EL INTERÉS JURÍDICO DERIVA DE LA AFECTACIÓN QUE PRODUCE, EN LA ESFERA DE DERECHOS DEL QUEJOSO, EL CONTENIDO DE LOS PRECEPTOS MODIFICADOS. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha determinado que cuando se impugna el proceso de reforma constitucional no es la Carta Magna, sino *los actos que integran el procedimiento legislativo que culmina con su reforma, lo que se pone en tela de juicio, por lo que pueden ser considerados como autoridades responsables quienes intervienen en dicho proceso, por emanar éste de un órgano constituido*, debiendo ajustar su actuar a las formas o esencias consagradas en los ordenamientos correspondientes, *conducta que puede ser controvertida mediante el juicio de amparo, por violación al principio de legalidad*. Asimismo, estableció que la circunstancia de que aun cuando el proceso de reforma hubiese sido elevado a la categoría de norma suprema, tal situación no podría desconocer la eficacia protectora del juicio de amparo como medio de control constitucional, puesto que de ser así no habría forma de remediar el posible incumplimiento de las formalidades consagradas en el artículo 135 de la Carta Magna ni, por ende, podría restablecerse a los agraviados en los derechos que estiman violados, con lo que se autorizaría la transgresión a derechos fundamentales sin oportunidad defensiva. En consecuencia, si bien es cierto que el contenido del dispositivo constitucional resulta inimpugnabile a través de la demanda de garantías, siendo sólo atacable el proceso de reforma correspondiente, y el interés jurídico se identifica como la tutela que se regula bajo determinados preceptos legales, la cual autoriza al quejoso el ejercicio de los medios para lograr su defensa, así como la reparación del perjuicio que le irroga su desconocimiento o violación, debe concluirse que el interés jurídico para promover el juicio contra el proceso de reforma relativo debe derivar directamente de los efectos que produce la vigencia del nuevo precepto constitucional, pues son éstos los que producen un menoscabo en la esfera jurídica del gobernado. Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. Novena Epoca, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, Septiembre de 1999, Tesis P. LXII/99, página: 11.

²² “¿Puede plantearse en juicio de amparo la inconstitucionalidad del procedimiento de reforma constitucional? (El caso del señor Manuel Camacho Solís)”, *Lex. Difusión y análisis*, número 24, junio de 1997, pp. 5-14.

²³ Cfr. el cuadernillo editado por la SCJN, *Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución*, México, 1997.

²⁴ *Idem*, p. 141.

²⁵ *Idem*, pp. 143 y ss.

REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PARA SU PROCEDENCIA NO SE REQUIERE DE LA EXPRESIÓN, EN EXCLUSIVA, DE VIOLACIONES RELACIONADAS CON EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN. La improcedencia del juicio de garantías por ausencia de expresión de conceptos de violación se encuentra fundamentada en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el 116, fracción V, ambos de la Ley de Amparo, siendo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que este último dispositivo no exige formalidad alguna para plantear los argumentos de inconstitucionalidad en demandas de amparo indirecto, por ser suficiente para que el Juez de Distrito deba estudiarlos, que el quejoso exprese con claridad la causa de pedir, consistente en la lesión o agravio que estima le produce el acto, resolución o ley impugnada, y los motivos que lo originaron, aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo. En consecuencia, *cuando se impugne en amparo el proceso de reforma constitucional, basta que el quejoso exponga las razones por las cuales considera que dicho acto es contrario a las garantías individuales, para estimar satisfecho el requisito de expresión de conceptos de violación, sin que le sea exigible que sólo señale transgresiones al artículo 135 de la Constitución, porque el contenido de dicho dispositivo sólo consagra el procedimiento para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la propia Carta Magna, mas en parte alguna del precepto se establece que en el ejercicio de los medios de control constitucional deban argumentarse únicamente violaciones que incidan directamente con el citado procedimiento.* Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, Septiembre de 1999, tesis: P. LXVI/99, página: 12.

A partir de la emisión de estos criterios jurisprudenciales, parecía aceptar la Suprema Corte que los procedimientos de reforma constitucional deben respetar el contenido del artículo 135; es decir, se reconocía que el poder reformador de la Constitución es un poder constituido, subordinado en todo caso a los mandatos que –al menos por lo que respecta a los requisitos de su funcionamiento- contiene el texto constitucional. La idea de concebir al poder de reforma como un poder constituido es central para el tema del control de la propia reforma; la tesis transcrita abandona la peligrosa idea –defendida por un sector de la doctrina constitucional mexicana- de que el poder de reforma es un “poder constituyente” permanente, lo cual es negado por la más moderna y rigurosa teoría constitucional de nuestros días (así lo sostienen autores como Gustavo Zagreblesky, Pedro de Vega o Martin Kriele).

La decisión de la Corte en el llamado “Caso Camacho” supuso en su momento una transformación de la máxima relevancia, pues a partir de tales criterios jurisprudenciales los particulares podrían interponer juicios de amparo en contra de aquellos procedimientos de reforma constitucional que considerasen que no habían cumplido con los requisitos de carácter procedimental que fija el artículo 135. Quedaba por saber si, además del amparo, procedía contra el procedimiento de reforma constitucional algún otro recurso o impugnación (como las acciones de inconstitucionalidad o las controversias constitucionales).

Los criterios emitidos en el “Caso Camacho”, además, parecen adecuados considerando que es evidente que, desde un punto de vista procedimental o formal, el control de las reformas debe hacerse por los órganos judiciales: es decir, o se admite la posibilidad del control o se corre el riesgo de caer en el caos, pues se estaría permitiendo cambiar la Carta Fundamental mediante cualquier procedimiento y sin observar los requisitos que impone el artículo 135.

Los criterios tan importantes y progresistas emitidos en el “Caso Camacho” sufrieron una regresión inexplicable cuando la Suprema Corte tuvo que conocer de las controversias constitucionales y de algunos amparos promovidos contra la llamada “reforma constitucional en materia

indígena”, publicada el 14 de agosto de 2001. Al resolver sobre dichas impugnaciones la Corte emitió los siguientes criterios:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las diversas exposiciones de motivos y dictámenes relativos a las reformas a este precepto constitucional, se desprende que la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la propia Constitución, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales. De lo anterior deriva que el citado precepto constitucional no contempla dentro de los órganos, poderes o entidades que pueden ser parte dentro de una controversia constitucional, al Órgano Reformador de la Constitución previsto en el artículo 135 del mismo ordenamiento, pues no se trata de un órgano de igual naturaleza que aquellos en quienes se confían las funciones de gobierno; además de que se integra por órganos de carácter federal y locales, es a quien corresponde, en forma exclusiva, por así disponerlo la Constitución Federal, acordar las reformas y adiciones a ésta, y de ahí establecer las atribuciones y competencias de los órganos de gobierno, sin que tampoco, al referirse el citado artículo 105, fracción I, a "disposiciones generales" comprenda las normas constitucionales. Controversia constitucional 82/2001. Ayuntamiento de San Pedro Quiatóní, Estado de Oaxaca. 6 de septiembre de 2002. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Eva Laura García Velasco. Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVI, Septiembre de 2002, Tesis: P./J. 40/2002, página 997.

PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL. De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las Legislaturas Estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las Legislaturas Locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales, no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de *Órgano Reformador de la Constitución, realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.* Controversia constitucional 82/2001. Ayuntamiento de San Pedro Quiatóní, Estado de Oaxaca. 6 de septiembre de 2002. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Eva Laura García Velasco. Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVI, Septiembre de 2002, Tesis: P./J. 39/2002, página 1136.

Las dos tesis anteriores sientan un funesto precedente, pues no hacen sino consagrar una enorme esfera de “inmunidad del poder”, tomando prestado un concepto sobre el que ha escrito Eduardo García de Enterría. A fin de cuentas, según el criterio de la mayoría de los Ministros, se reconoce que el poder reformador de la Constitución es un poder *legibus solutus*, por encima de toda regulación jurídica, incluida la Constitución.²⁶ Sobra decir lo mucho que ese concepto re-

²⁶ Es interesante revisar el voto particular de la minoría formada por Mariano Azuela, Sergio Salvador Aguirre y Juan Silva Meza.

pugna a la lógica del Estado constitucional de derecho, puesto que anula unos de sus principios más básicos: el de supremacía constitucional; hay que recordar que, como afirma Pedro de Vega, “Sólo cuando el poder de reforma se considera como un poder constituido y limitado, la estructura de la organización constitucional democrática mantiene su coherencia. Ningún poder organizado y regulado por la Constitución aparece entonces por encima de ella. Lo que permite en rigor hablar de la supremacía constitucional, y de la capacidad de la norma fundamental para controlar sus propios procesos de transformación. La Constitución se presenta como auténtica *lex superior*, y la reforma constitucional puede interpretarse como una genuina operación jurídica”.²⁷

Otros dos criterios jurisprudenciales interesantes, no solamente para el tema del control jurisdiccional de las reformas constitucionales, sino para el conjunto de cuestiones alrededor del procedimiento reformador son los siguientes:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA. PARA QUE SUS REFORMAS Y ADICIONES FORMEN PARTE DE ELLA, ES NECESARIO QUE LA APROBACIÓN POR LA MAYORÍA DE LOS MUNICIPIOS DE LA ENTIDAD CONSTE DE MANERA FEHACIENTE, Y NO INFERIRSE. Del artículo 163 de la Constitución Política del Estado de Sonora se desprende que para que la misma pueda ser adicionada o reformada es necesario que se satisfagan dos requisitos, a saber: 1) Que hayan sido acordadas por las dos terceras partes de los miembros del Congreso; y 2) Que se aprueben por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado, en la inteligencia de que la aprobación debe constar de manera fehaciente y no inferirse. En consecuencia, si de las actas de cabildo que el Congreso tomó en cuenta para el cómputo respectivo se advierte que se presentaron para su discusión y "aprobación" las reformas o adiciones constitucionales, pero sin que conste de manera expresa que las aprobaron, es claro que estas actas no acreditan la aprobación de dichas reformas, como tampoco aquellas en las que se haga referencia a otra ley o decreto, ni en las que el cabildo autorizó al diputado de su distrito a decidir sobre su aprobación. Acción de inconstitucionalidad 23/2003. Diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Sonora. 3 de febrero de 2004. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez. Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIX, Junio de 2004, Tesis: P./J. 34/2004, página 866.

REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO REQUIEREN DE VACATIO LEGIS Y ANTE LA AUSENCIA DE DISPOSICIÓN EXPRESA SOBRE SU FECHA DE ENTRADA EN VIGOR, DEBE ESTARSE A LA DE SU PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, SALVO QUE POR SU CONTENIDO NO SEAN EXIGIBLES DE MANERA INMEDIATA. Para que una reforma constitucional tenga tal carácter, basta con incorporarla al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con base en el procedimiento establecido en su artículo 135, de manera que para autentificarla en relación con sus destinatarios -los gobernados y los órganos del Estado-, se requiere su publicación en un medio fehaciente, lo cual se logra con la inserción del decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación; esto es, una vez satisfecho el procedimiento establecido en el citado precepto constitucional, el decreto respectivo se remite al Ejecutivo para efectos de su publicación inmediata. Ahora bien, la publicación en dicho medio de los decretos de reforma constitucional emitidos por el Congreso tiene dos finalidades: 1) la de hacer saber a los gobernados y a los demás órganos del Estado, de manera auténtica, que el orden jurídico ha sido modificado por virtud del acto legislativo -en sentido lato-, y 2) la de hacer exigible el acatamiento del nuevo ordenamiento, en tanto se ha perfeccionado la voluntad del Constituyente Permanente en ese sentido. Es decir, la publicación de un decreto de reformas constitucionales es una garantía objetiva del propio ordenamiento, destinada a fijar de forma auténtica y permanente el contenido de una norma y garantizar, en consecuencia, la seguridad y certeza jurídicas, por lo que la propia Constitución dispone que la publicación se haga "inmediatamente", en aras de que la voluntad del Constituyente Permanente -en el sentido de que se ha reformado

²⁷ *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, cit., p. 238.

el texto constitucional- no se diluya ni obstaculice en el tiempo, sino que de manera objetiva y pronta empiece a tener efectividad. De lo anterior puede derivarse el principio siguiente: las reformas constitucionales tienen vocación de regir, esto es, de cobrar vigencia inmediatamente, sin demora, una vez publicadas en el Diario Oficial, acorde con los principios de supremacía y eficacia inmediata de la Constitución, según los cuales las disposiciones que la conforman son la Ley Suprema de la Unión y deben ser atendidas por todos los operadores jurídicos. En congruencia con lo antes expuesto, se concluye que la regla en materia del inicio de vigencia de las reformas y adiciones a la Constitución es que rijan a partir del mismo día de su publicación en el Diario Oficial y la excepción es que empiecen a regir en fecha posterior, siempre que el propio Constituyente así lo hubiese determinado mediante disposiciones transitorias, o que por su contenido mismo no puedan ser exigibles desde ya, por lo que no es necesario un periodo de *vacatio legis* para que inicie la vigencia de una reforma constitucional. Amparo en revisión 1312/2003. Compañía Nacional de Entretenimiento, S.A. de C.V. 14 de enero de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Miguel Bonilla López. Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIX, Marzo de 2004, Tesis: 1a. XXVII/2004, página 309.

V. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

Desde la segunda mitad de la década de los 90, la reforma constitucional en México ha experimentado tres distintos procesos de cambio de los que vale la pena dar cuenta.

A) Hasta hace poco, como ya se ha mencionado, la doctrina no tenía claro que los procedimientos de reforma constitucionales pudieran ser controlados por el Poder Judicial Federal. El criterio de la Suprema Corte de Justicia ha sido errático e incluso contradictorio hasta el momento, pero el simple hecho de que haya sido estudiado por nuestro máximo tribunal me parece que es una cuestión que merece ser apuntada como uno de los grandes cambios que en materia de reforma constitucional se han dado en los últimos años.

B) Un segundo cambio que se ha producido en los últimos años –sobre todo desde 1997– tiene que ver con la posibilidad ya no jurídica sino *política* de aprobar reformas constitucionales. A partir de 1997 el Presidente de la República –que tradicionalmente ha sido el impulsor de un número importante de reformas constitucionales– ya no cuenta con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. De hecho, a partir de las elecciones del 2 de julio de 2000, el Ejecutivo no tiene mayoría absoluta de su mismo partido en ninguna de las Cámaras.

Esto supone un cambio cualitativo en las discusiones y análisis de las reformas constitucionales en virtud de que ahora el Presidente no puede movilizar a los miembros de su partido en las Cámaras para hacer aprobar los proyectos de reforma constitucional que sean de su interés.

Tanto en la legislatura LVII del Congreso de la Unión (1997-2000) como en las siguientes han habido diversas iniciativas de reforma constitucional de la mayor importancia para la vida económica, política y social del país que no han sido aprobadas, o que lo han sido luego de que los legisladores le hicieran profundas modificaciones a los proyectos presentados por el Presidente; tal es el caso de la llamada “reforma al sector eléctrico” o el de la denominada “reforma indígena”.

En el futuro inmediato se vislumbra cada vez más difícil el poder llevar a cabo reformas constitucionales. Es probable que en los próximos años asistamos a un menor ritmo de cambio del texto constitucional; disminución que tendrá que ver con lo que ya se ha dicho, y con la difi-

cultad de generar consensos entre las diversas fuerzas políticas que tienen representación en las Cámaras.

C) Un tercer cambio importante que habría que mencionar para entender cabalmente el procedimiento de reforma constitucional es el papel cada vez más relevante que han tomado las legislaturas locales. Tradicionalmente los debates sobre las reformas constitucionales se producían en el Congreso de la Unión y luego las legislaturas realizaban una especie de ratificación, que casi siempre se llevaba a cabo de forma automática y sin mayores problemas. Cuando era urgente, como en el caso de la nacionalización bancaria de 1982, las legislaturas locales aprobaban las reformas a la Constitución a toda velocidad, sin dificultad ni debate alguno.

A partir de la derrota del PRI en las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000, las legislaturas locales se han convertido también en escenarios de lucha entre los partidos políticos nacionales, y esa lucha tiene uno de sus momentos privilegiados en los procedimientos de reforma constitucional.

Lo anterior se pudo apreciar claramente en el complicado procedimiento de aprobación de la ya mencionada “reforma constitucional indígena”, que habiendo sido aprobada por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, fue rechazada por más de diez legislaturas locales. El debate estrictamente local dentro de dicho procedimiento –muchas veces desligado del que se llevó a cabo en los órganos federales– tuvo una importante repercusión en los argumentos esgrimidos en las respectivas legislaturas de las entidades federativas. Las razones para la aprobación o rechazo por parte de dichas legislaturas de la iniciativa ya aprobada por las Cámaras federales fueron muy distintas y tuvieron que ver con lógicas y argumentaciones que hacían referencia, en no pocas ocasiones, a razones de política partidista local. Por primera vez vimos que ese tipo de razones emergieron en un debate sobre una reforma a la Constitución federal, lo cual nos lleva a pensar que las cosas en efecto están cambiando en materia de reformas constitucionales.

Los tres factores que se acaban de explicar con toda probabilidad van a contribuir a hacer más complejas y difíciles las reformas a la Carta Magna; al menos las reformas “a cuenta gotas”, las reformas puntuales y desarticuladas que se han realizado en los últimos años. Quedaría pendiente, eso sí, la gran “reforma integral” de la Constitución a la que han convocado y que apoyan diversos sectores académicos y varios de los actores políticos más relevantes²⁸.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Böckenförde, Ernst Wolfgang, “El poder constituyente del pueblo. Un concepto límite del derecho constitucional” en su libro *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2000.

Cabo, Carlos de, *La reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del derecho*, Madrid, Trotta, 2003.

Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, 5ª edición, México, IJ-UNAM, Porrúa, 2004.

²⁸ Una parte del contenido que podría tener esa reforma integral ha sido expuesta en Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, 2ª edición, México, UNAM, 2004.

- , *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, 2ª edición, México, IIJ-UNAM, 2004.
- , “Sobre la reforma constitucional y sus funciones” en VV. AA., *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos* (M. Carbonell, compilador), 3ª edición, México, IIJ-UNAM, Porrúa, México, 2005.
- Carpizo, Jorge, “Las reformas constitucionales en México” en sus *Estudios constitucionales*, 7ª edición, México, IIJ-UNAM, Porrúa, 1999.
- Castañeda Hernández, Mireya, *El control de las reformas constitucionales en México*, Tesis Profesional, Facultad de Derecho de la UNAM, México, 2005.
- Cossío Díaz, José Ramón, *Bosquejos constitucionales*, México, Porrúa, 2004.
- , “El juicio de amparo como control de la regularidad de las reformas constitucionales”, *Anuario de derecho público*, número 1, México, 1997.
- Dogliani, Mario, “Potere costituente e revisione costituzionale nella lotta per la costituzione” en Zagrebelsky, Gustavo, Portinaro, Pier Paolo y Luther, Jörg (editores), *Il futuro della costituzione*, Turín, Einaudi, 1996.
- Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2ª edición, México, IIJ-UNAM, Porrúa, 2001.
- Guastini, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, 2ª edición, México, IIJ-UNAM, Fontamara, 2003.
- Hernández Valle, Rubén, “El poder constituyente derivado y los límites jurídicos del poder de reforma constitucional”, *Revista española de derecho constitucional*, número 37, Madrid, 1993.
- Levinson, Sanford (editor), *Responding to imperfection. The theory and practice of constitutional amendment*, Princeton, Princeton University Press, 1995.
- Madrazo, Jorge, “El problema de la reforma constitucional en México” en sus *Reflexiones constitucionales*, México, Porrúa, 1994.
- Moreso, José Juan, “Disposiciones de reforma constitucional” en su libro *Normas jurídicas y estructura del derecho*, México, Fontamara, 1997.
- Pérez Royo, Javier, *La reforma de la Constitución*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución*, México, SCJN, 1997.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 32ª edición, México, Porrúa, 1998.
- Valadés, Diego, *La constitución reformada*, México, UNAM, 1987.
- Varios autores, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, IIJ-UNAM, 2000 (1ª reimposición).
- Vega, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1999 (reimposición).

Zagrebelsky, Gustavo, *Historia y Constitución*, traducción y prólogo de Miguel Carbonell, Madrid, Trotta, 2005.

Zaldivar, Arturo, “Breves consideraciones sobre el juicio de amparo como control de las reformas constitucionales”, *Anuario de derecho público*, número 1, México, 1997.