



144

**La reforma constitucional en México:
procedimiento y realidad**

JORGE CARPIZO

DERECHO CONSTITUCIONAL

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. © 2010, 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 y 64 exts. 703 o 704, fax 5665 3442.

www.juridicas.unam.mx

15 pesos

DR © 2010.

Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

CONTENIDO

I. Reforma y mutación constitucionales.....	1
II. Las reformas a la Constitución de 1857	5
III. El procedimiento de reformas constitucionales establecido en el art. 135 c. Análisis de sus alcances	7
IV. Excepciones al procedimiento del art. 135 c.	14
V. La flexibilidad real de la Constitución. Una norma muy reformada	15
VI. Balance de las reformas	20
VII. Tres propuestas relacionadas con la reforma constitucional	24
VIII. Algunos ejemplos de mutación constitucional en México.....	29

I. REFORMA Y MUTACIÓN CONSTITUCIONALES

1. Los cambios y modificaciones constitucionales, que no rupturas ni violaciones, se realizan primordialmente a través de reformas y mutaciones, las cuales se integran y forman o serán parte de la propia Constitución. En consecuencia, las reformas y mutaciones que sufre la ley fundamental son su propia evolución y como tal configuran el desarrollo de la norma, son su historia y su presente.

Si la Constitución es un ser deber-ser, si constituye un duelo dialéctico, una perpetua adecuación entre la norma y la realidad (1), si la vida social se encuentra en constante movimiento, si es como el agua de un río que nunca es la misma en idéntico sitio, según alegoría de Heráclito; entonces, la Constitución habrá de modificarse para regular jurídicamente las nuevas situaciones, para proteger con la mayor eficacia los derechos humanos y para continuar el siempre inacabado proceso de perfeccionar el sistema democrático dentro de la realidad del país y sin descuidar las peculiaridades de su evolución política.

La historia, el desarrollo, el iter de cualquiera Constitución se encuentra, en gran parte, en sus reformas y sus mutaciones. Quien lea y estudie únicamente el texto denominado Constitución no la llegará a conocer ni comprender si descuida las reformas y las mutaciones. El entendimiento de la historia constitucional es uno de los elementos más importantes para comprender los alcances jurídico-políticos de la ley suprema. Esta es la razón por la cual me aboco a reflexionar sobre el procedimiento de reforma constitucional y como se ha ejercido en nuestra Carta de 1917, y también debido a que esta cuestión se ha debatido y se debate tanto en las últimas dos décadas como en la actualidad. Es un debate no sólo teórico sino de importantes consecuencias prácticas.

2. Las primeras Constituciones que podemos etiquetar como democráticas a nivel nacional: la norteamericana de 1787, las francesas de 1791, 1793 y 1795, y la española de 1812 establecieron un procedimiento para su reforma y actualización, el cual era más complicado -rígido- que el normal, que aquel que se sigue para la alteración de la norma ordinaria, en razón de que la norma constitucional goza, generalmente en las constituciones escritas, de la característica de supremacía, la cual le es inherente.

La idea anterior se plasmó con profundidad en el artículo 28 de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1793 al establecer que “Un pueblo tiene siempre el derecho de revisar, reformar y cambiar su Constitución. Una generación no puede someter a sus leyes a las generaciones futuras”.

3. La noción anterior la hizo suya el constitucionalismo mexicano desde sus orígenes; el artículo 4o. de la Constitución de Apatzingán decretó que:

...(la sociedad) tiene derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera.

El autor es investigador emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la cual fue Rector, adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas donde se desempeñó como Director. Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

Esa Constitución no señaló procedimiento alguno para la reforma constitucional. En tal virtud concluyo que aquel era el mismo que para la norma secundaria; argumento que se refuerza porque la mayoría de los constituyentes, pero especialmente Morelos, conocía los diversos documentos constitucionales franceses que dificultaban dicho procedimiento, al exigir dicha aprobación mediante la intervención de varias legislaturas sucesivas. En consecuencia, la omisión indica que se quiso y se diseñó una Constitución flexible.

La anterior interpretación se fortalece si se tiene en cuenta el art. 237 c: La vigencia de la Constitución de Apatzingán se preveía transitoria, mientras no se dictara y sancionara la Constitución permanente de la nación. No serían reformables los artículos relativos a la forma de gobierno. Es decir, el congreso constituyente tuvo presente la cuestión de la reforma constitucional, pero no estableció un procedimiento especial o rígido para su modificación. En consecuencia, fue una Constitución flexible, pero con cláusulas pétreas o de intangibilidad, las que el congreso ordinario no podía alterar.

4. El artículo 3o. del Acta Constitutiva de la Federación de 1824 estableció que:

La soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle más.

Este último artículo citado recogió el pensamiento de Apatzingán sobre la necesidad de adecuar la Constitución a la realidad y conforme a la voluntad de la nación o la sociedad, a través de sus representantes y de acuerdo con el procedimiento que establecía la Constitución.

El título VIII de la Constitución de 1824 plasmó dicho procedimiento en sus artículos 167 a 170; siguió el sistema francés de reforma pero simplificado a la aprobación de dos legislaturas sucesivas.

5. Ahora bien, por el otro lado, una Constitución requiere cierta estabilidad, debido a que para su efectividad necesita la legitimidad que le otorga la adhesión del pueblo, quien precisa conocerla y comprenderla en sus grandes lineamientos. Una Constitución no va dirigida únicamente a los expertos o técnicos, sino a toda la sociedad; a ésta le costará trabajo comprender reformas sin fin e innecesarias. La inestabilidad constitucional es enemiga de la propia Constitución. Además, ésta no debe quedar al capricho de mayorías electorales transitorias, porque su fuerza normativa se debilitaría. De aquí que la norma constitucional, en cuanto suprema, goza de cierta rigidez y para su reforma es indispensable agotar un procedimiento más complicado que aquel que se sigue para la norma ordinaria.

Dicho procedimiento, en las palabras de Hamilton, “Protege por igual contra esa facilidad extrema que haría a la Constitución demasiado variable y contra esa exagerada dificultad que perpetuaría sus defectos manifiestos. Además, capacita al gobierno general y al de los Estados para iniciar la enmienda de los errores, a medida que los descubra la experiencia de uno y otro sector” (2).

Es decir, desde esa Constitución escrita quedaba claro que resulta indispensable lograr un equilibrio entre reforma y estabilidad, entre cambio y permanencia.

El fiel de la balanza se apoya en que debe adaptarse la norma constitucional a la realidad cuando política, jurídica o socialmente es en verdad necesario.

Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona lo señalan con precisión:

...cualquier Constitución se mueve entre la estática y la dinámica constitucionales, puntos entre los que debe buscarse el justo medio aristotélico. Ciertamente es que los preceptos constitucionales no pueden ser volátiles, ni fugaces, requieren de un mínimo de fijeza e inalterabilidad, de modo que el orden general que la Constitución ha creado se mantenga. Pero las normas primarias, por otra parte, tampoco son entelequias, deben ir al paso de los cambios sociales y políticos, puesto que, como bien apuntó Burke, 'una Constitución incapaz de transformarse es una Constitución sin posibilidades de existencia' (3).

Esta misma idea la han expresado muy bien diversos tratadistas: hay que conciliar estabilidad y cambio, es necesario alcanzar un balance permanente entre estabilidad y mutabilidad constitucionales (4).

6. Las modificaciones constitucionales se realizan, como ya afirmé, primordialmente a través de reformas y mutaciones.

La reforma constitucional es el mecanismo formal que la propia Constitución establece para su modificación o alteración. Este procedimiento debe ser más complicado que el que se sigue para cambiar la norma ordinaria, debido a la supremacía del precepto constitucional y a la necesidad de que la ley fundamental guarde alguna estabilidad.

A la mencionada "complicación" se le identifica con la rigidez que debe proteger a esa norma (5).

Pedro de Vega señala tres funciones de la reforma constitucional: a) la ya expresada adecuación de la norma a la realidad, b) el acondicionamiento que se lleva a cabo sin quebrantamiento de la continuidad jurídica, y c) a través de ese mecanismo especial de reforma la norma constitucional adquiere su carácter de suprema, lo cual implica dos aspectos, que la norma constitucional deroga a la secundaria que la contraría, e impide que los poderes constituidos se conviertan en constituyente (6).

7. Existen distintos sistemas de reforma constitucional, que responden a diversos factores como son: las variadas necesidades del orden político, las concepciones ideológicas de la Constitución, la evolución histórica de ese orden, y el perfeccionamiento de la concepción y de los procedimientos democráticos.

8. La mutación constitucional es la modificación que sufre la Constitución sin violarse sus principios y sin seguirse el procedimiento formal que ella misma señala con tal finalidad.

En la mutación constitucional, la norma suprema: a) conserva el mismo texto, pero adquiere diverso significado (7), se completa con interpretaciones, prácticas o se precisa a través de alguna norma secundaria.

9. La reforma y la mutación persiguen la misma finalidad: acoplar la norma a la realidad. Desde esta perspectiva son métodos complementarios, que se apoyan entre sí. Desde otra perspectiva son, en alguna forma, excluyentes, porque mientras más se utilice una de ellas, la otra declinará en algún grado.

No existe país alguno en el cual uno de estos métodos excluya por completo al otro. En consecuencia, ambos conviven, pero son diferentes situaciones, circunstancias, instituciones y prácticas las que determinan cual de ellos predomina en un país determinado y con que intensidad.

10. El estudio de la mutación constitucional se debe primordialmente a la doctrina alemana, específicamente a Laband y a Jellinek.

La cuestión de la mutación constitucional es compleja. Para comprenderla se han realizado diversas clasificaciones, desde la de Laband hasta la de Hsü Dau-Lin; esta última es una de las más conocidas y distingue cuatro clases de mutaciones constitucionales a través de:

- a) prácticas estatales que no violan formalmente la Constitución,
- b) la imposibilidad de ejercer facultades o derechos establecidos en la Constitución,
- c) prácticas estatales contradictorias con la Constitución, y
- d) la interpretación de la Constitución (8).

No examino dicha clasificación. Empero, enfatizo que no toda mutación constitucional es admisible; para que lo sea, debe respetar el principio de supremacía constitucional y los mismos límites que tiene el poder revisor de la Constitución.

Las mutaciones más comunes e importantes son la interpretación y la costumbre constitucionales.

El orden constitucional mexicano desde luego conoce la mutación constitucional. Al final de este capítulo expongo algunos ejemplos al respecto.

11. Los documentos constitucionales mexicanos anteriores a la Constitución de 1857 no fueron modificados o alterados conforme a las normas de la propia Constitución, debido al accidentado devenir de nuestro siglo XIX; su vigencia fue corta e interrumpida por golpes de Estado y rebeliones, no hubo tiempo para reforma alguna. Un documento constitucional era substituido por otro que imponía el grupo vencedor. Así, el procedimiento de reforma, rígido o muy rígido, resultó una ilusión.

Mi aseveración, contenida en el párrafo anterior, no se desvirtúa por la existencia del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 (9). Ese año, el Congreso Constituyente restableció la vigencia de la Constitución federal de 1824, y el 21 de mayo se promulgó la mencionada Acta Constitutiva. Reflexiónese sobre la misma: a) no siguió el procedimiento de reforma establecido en la Constitución de 1824, b) fue expedida por un Congreso Constituyente, c) su propio nombre “Acta Constitutiva” indica parte de su naturaleza jurídica, d) en su articulado diseñó un sistema de reforma diverso al de 1824, e) al final del Acta aparece una nota que expresa que la única Constitución de la República se forma por el Acta Constitutiva y la Constitución federal, ambas de 1824, y el Acta de Reformas de 1847. Es decir, la Constitución se integraba por tres documentos, así como desde 1824 se había compuesto por dos.

Entonces, la cuestión del procedimiento de la reforma constitucional en México se actualiza hasta la Constitución de 1857, y específicamente a partir de 1873 cuando se lleva a cabo la primera reforma a aquélla.

II. LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE 1857

12. El Congreso Constituyente de 1856-1857, cuyo fundamento y legitimidad se encuentra en el levantamiento o mal llamada Revolución de Ayutla, protagonizó un interesante e importante debate sobre la reforma constitucional, al que aludo con posterioridad. En este momento me interesa subrayar que el procedimiento que al final se aprobó, fue el mismo que contiene la Constitución de 1917 con algunas insignificantes alteraciones gramaticales.

Diego Valadés escribió:

La Constitución de 1857 fue modificada en 25 ocasiones; la suma de los preceptos reformados ascendió a 48; los artículos que más cambios experimentaron fueron el 72 (equivalente al 73 de la Constitución de 1917), en ocho ocasiones, y el 78 (equivalente al 83), tres veces. Ochenta artículos no fueron objeto de modificación. Durante los diez primeros años de vigencia de la Constitución el país padeció una guerra civil y una intervención extranjera; en esa etapa no se produjeron reformas. El proceso de reformas formales comenzó en 1873, y se extendió hasta 1912; durante la etapa revolucionaria fue reformada en tres ocasiones, sin seguir lo dispuesto por el artículo 127. En los 39 años que mediaron entre 1873 y 1912 se publicaron 22 decretos reformatorios; a lo largo de los 27 años ininterrumpidos (1884-1911) de la dictadura porfirista, la Constitución fue reformada 14 veces (10).

La síntesis elaborada por Valadés es precisa y útil.

En los más importantes tratadistas mexicanos del siglo XIX, que estudiaron sistemáticamente la Constitución de 1857, no encuentro críticas a las reformas a la Constitución ni que consideren que hayan sido exageradas en número, incluso Eduardo Ruiz que expresó un criterio moderado y equilibrado: “Muchas reformas y algunas adiciones se han hecho a nuestra Constitución”, pero consideró que a ellas habían obligado las exigencias del progreso (11). Ruiz escribió su opinión en 1888.

José María del Castillo Velasco defendió el artículo que consigna el procedimiento de reforma, apuntó reflexiones profundas y valoró positivamente que los electores no hayan aprobado el proyecto de reforma que Juárez les proponía fuera de los cauces señalados por la ley suprema, y redactó un párrafo singular, a tal grado que parece que se está refiriendo al México de 2011:

Y conviene, además, no confundir en ningún caso las reformas que sean convenientes en la administración con las que sean convenientes en la constitución. Atribuir a ésta los males que procedan de aquella, sería el más peligroso de los errores. Es preciso comprender que ninguna constitución aparecerá buena, por más perfecta que se suponga, si el ejercicio del poder público no se verifica como corresponde a las circunstancias del país y como fluya genuinamente de la misma constitución (12). Castillo Velasco escribió en 1871.

En Mariano Coronado sólo encuentro su afirmación de que las enmiendas “a nuestro Código político” son en muchas ocasiones convenientes e incluso necesarias (13). La edición es de 1906.

No considero que las reformas en cuanto a su número hayan sido exageradas. Cuestión diferente es si fueron convenientes o apropiadas para el país.

Téngase en cuenta que varios de los decretos de reforma se refirieron a una misma cuestión, por ejemplo: el problema de las alcabalas y el libre tránsito de las mercancías por el país; la erección de entidades federativas y territorios federales; la no-reelección o reelección del presi-

dente de la República, su periodo y su sustitución; el aumento de facultades al Congreso de la Unión; la incorporación de nuevos derechos del hombre.

Varias de estas reformas fueron importantes y positivas, entre las que destacan: los cinco artículos que incorporaron al texto constitucional los principios de las Leyes de Reforma, el principio de no-reelección del presidente de la República, el libre tránsito de las mercancías por el territorio nacional, la protección de nuevos derechos humanos y la declaración de que el Presidente de la República era responsable políticamente por violación expresa de la Constitución.

Otras no debieron haberse realizado: crear Territorios con partes de un Estado (14), porque con ese criterio todo un Estado podía ser tratado de igual manera, quebrándose el sistema federal; las que permitieron que Porfirio Díaz gobernara de 1884 a 1911 en forma ininterrumpida, con lo cual se lesionó el régimen democrático (15).

Una reforma de gran calado fue la realizada en 1874 por medio de la cual se alteraron las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo federales: se restableció el Senado, se señalaron reglas de operación y quórum de ambas cámaras, se detalló el procedimiento para la creación de las leyes, se establecieron las facultades exclusivas de cada cámara, se precisó la nueva integración de la Comisión Permanente, y se restringió el llamado fuero constitucional de los altos funcionarios de la federación (16).

Muchos de los artículos de esta reforma se incorporaron a la Constitución de 1917. Algunos ya son parte de la historia constitucional. Nuestra evolución política los mandó al museo de las instituciones. No obstante, no son pocos los aspectos que aún subsisten de la mencionada reforma de 1874.

Esa reforma no concedió veto legislativo al presidente de la República, en virtud de que las observaciones al proyecto legislativo podía ser superado por simple mayoría de los legisladores presentes, lo cual ya se le otorgaba en la original Constitución de 1857. Los cambios a ese “veto” en 1874 fueron dos: en lugar de siete días para que el Presidente manifestara su “opinión”, con la reforma de 1874, aquél gozaba de diez días útiles -hábiles- para sus “observaciones”, y se suprimió que en caso de urgencia notoria, calificada por el voto de los dos tercios de los diputados presentes, el Congreso podía acortar esos días o de plano el presidente no tendría la facultad de externar su opinión (17).

Cierto, y no es discutible, que a partir de 1874 se alteraron las relaciones entre los poderes políticos a favor del ejecutivo, pero es exagerado considerar que esa reforma auspició o cobijó la larga dictadura de Porfirio Díaz, la cual existió más allá de las normas constitucionales. El mal no se encontraba en la Constitución y la reforma de 1874, sino en la fuerza del caudillo que se impuso, incluso con las armas. Al final de cuentas, la columna vertebral de la reforma de 1874 contenía las virtudes y los defectos de cualquier sistema bicameral. ¿Hay alguien que actualmente proponga la desaparición del Senado y el regreso al sistema unicameral?

13. La última reforma que afectó a la Constitución de 1857 fue impulsada por el presidente Madero y promulgada en noviembre de 1911, la que alteró dos artículos. Lo más importante fue la prohibición en cualquier caso de la reelección del presidente y el vicepresidente de la República y de los gobernadores.

Las tres “reformas” de Venustiano Carranza (18) no pueden acreditarse como tales, porque las realizó por sí y ante sí, sin seguir el procedimiento que marcaba la Constitución con lo

cual se rompieron los principios de supremacía y rigidez de la Constitución. Esas reformas son producto de un país en guerra civil, donde más que orden jurídico lo que prevalecía era la voluntad y el criterio de los caudillos, más allá de que esas reglas se impusieran en el territorio dominado por aquéllos, y de la bondad del contenido de las mismas. No desconozco su valor en el mundo del ser, pero no en el del deber ser.

14. Bien, soy consciente de que los criterios antes expuestos no son compartidos en diversos ámbitos. Existe el tufillo de que la Constitución de 1857 fue constantemente reformada y, en forma indirecta, que todas o casi todas las reformas fueron negativas. Así, Manuel Aguirre Berlanga aseguró que esa ley fundamental fue aplicada en muy raras ocasiones, aunque sí fue mutilada y escarnecida, así como adulterado su espíritu progresista (19), lo que se ha repetido en otras ocasiones.

No estoy de acuerdo con tal criterio por las razones expuestas en los párrafos anteriores y por el repaso que realicé de los más distinguidos autores que sistemáticamente analizaron la Constitución de 1857.

III. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES ESTABLECIDO EN EL ART. 135 C. ANÁLISIS DE SUS ALCANCES

15. La Asamblea Constituyente de 1916-1917 ratificó el procedimiento de reformas que establecía su antecesora, con mínimas alteraciones gramaticales. Dicho procedimiento se había inspirado en la Constitución norteamericana, aunque no fue una copia fiel por las diferencias entre ellos. La Constitución norteamericana establece dos procedimientos, aunque uno es casi una pieza de museo. La mexicana estableció únicamente uno de ellos y no siguió el quórum norteamericano de votación para las entidades federativas: en Estados Unidos es necesario que el proyecto se apruebe por lo menos por las tres cuartas partes de las legislaturas locales o que las entidades federativas convoquen a convenciones para aprobar o no dicho proyecto. También en este supuesto se exige igual quórum de aquéllas para su aprobación (20).

A partir de 1917 el art. 135 c. que establece el procedimiento de reforma constitucional ha sido reformado en una sola ocasión, en 1966, para facultar a la Comisión Permanente a realizar el cómputo de los votos de las legislaturas locales y la declaratoria de que la adición o reforma ha sido aprobada. En esta forma se perseguía que no se tuviera que esperar hasta el inicio del periodo de sesiones o convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. Es únicamente un trámite administrativo, aunque de la mayor importancia, y puede presentarse algún problema como examen más adelante.

16. El actual art. 135 c. establece la regla general del procedimiento de reforma constitucional y con el cual se llevan a cabo casi todas las reformas y adiciones. En la propia Constitución se encuentra un procedimiento más rígido que el establecido en dicho artículo y dos casos de flexibilidad, que en la original Constitución fueron tres.

El texto del art. 135 c. dispone que:

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.

Este precepto debe ser analizado para conocer sus alcances y las precisiones del caso a través de la lupa de la historia y costumbre constitucionales, así como de una interpretación lógico-jurídica del conjunto y unidad de la Constitución. A ello me aboco a continuación:

a) El artículo está estrechamente relacionado con el sistema federal y es una de sus defensas y protecciones en un doble sentido.

Por una parte, las entidades federativas al intervenir en el procedimiento están garantizando su existencia y la del propio sistema federal, porque se supone que lo van a defender y a no permitir que se cree un sistema central o uno que afecte las facultades que la Constitución les señala y que son necesarias para el buen funcionamiento del sistema federal.

Por la otra, es una garantía de que la federación no va a ver mermadas sus competencias a grado tal que se afecte la unidad del Estado y su correcto funcionamiento. Hay facultades que deben ser competencia de la federación, porque se necesita que las normas sean aplicables en todo el territorio. Esta situación cambia conforme a la configuración de cada Estado federal, en la cual intervienen aspectos históricos y políticos relevantes.

En otras palabras, el procedimiento del art. 135 c. protege al sistema federal, su buen funcionamiento y la unidad del Estado, es decir, que éste no se vaya a “balcanizar”.

b) El órgano que realiza la reforma o adición no es la suma de las legislaturas de las entidades federativas y de la federal. Es un órgano complejo cuya naturaleza responde a la función que tiene encomendada: reformar o adicionar las normas supremas que gozan de una protección especial; la obra de este órgano se convierte en parte de la propia Constitución, con la misma jerarquía a la que decidió el poder constituyente, que sólo puede ser el pueblo o, por decisión de éste, una asamblea o congreso constituyente como su representante.

En México, como en casi todas las leyes fundamentales, dicho órgano no recibe una denominación en la Constitución, sino que es la jurisprudencia y la doctrina las que se encargan de bautizarlo, lo que reviste importancia singular, porque en la denominación se implica la propia naturaleza y jerarquía del órgano. En esta forma se le suele denominar, entre otros calificativos, poder reformador, poder modificador, poder constituyente instituido.

Entre nosotros el distinguido tratadista Felipe Tena Ramírez lo denomina poder constituyente permanente, en virtud de que su función es constituyente en cuanto participa en alguna forma de la función soberana, ya que su actuación puede afectar a la propia función soberana al adicionar o reformar la obra del poder originario o constituyente (21).

Me adhiero a los tratadistas que lo denominan órgano revisor de la Constitución, debido a las siguientes razones: no es poder constituyente sino constituido en la Constitución, en tal razón posee las características y límites de cualquier poder constituido (22); su función es reformar o adicionar, no destruirla, en consecuencia tiene límites implícitos tal y como examino en otro capítulo; el único poder constituyente es el pueblo soberano.

El órgano revisor de la Constitución es un órgano constituido primario, como también lo es nuestra Suprema Corte de Justicia, en cuanto tribunal constitucional. Ambos gozan de una jerarquía superior respecto a los órganos constituidos secundarios, en virtud de que la Constitución les señala una competencia constitucional, cuya naturaleza es reformar o interpretar la propia Constitución en última instancia.

Los órganos constituidos secundarios son los poderes legislativo, ejecutivo, judicial y los órganos constitucionales autónomos.

El órgano revisor de la Constitución es jerárquicamente superior a los órganos constituidos secundarios en razón de que puede alterar la estructura, integración y funciones de los segundos, e incluso los puede crear como en el caso de los órganos constitucionales autónomos. Al contrario, estos últimos no poseen facultad alguna respecto al órgano revisor de la Constitución. Reitero, aunque el órgano revisor se integre por poderes secundarios, su naturaleza y funciones son diversos de aquéllos. Además, cierto es que los órganos secundarios intervienen en diversos aspectos de los primarios. Este es un asunto de los controles y de los pesos y contrapesos que deben existir entre todos los órganos del poder (23).

c) El procedimiento establecido en el art. 135 c. cataloga a nuestra Constitución como rígida en contraste con las flexibles; rígida en cuanto tiene un procedimiento más complicado para reformar la norma constitucional que aquel que se sigue para alterar la norma ordinaria, y así preservar la supremacía constitucional y la estabilidad que cualquier ley fundamental debe poseer dentro de la continua adecuación a la cambiante realidad.

Muy conocido es que a James Bryce se debe dicha distinción (24), la cual tuvo cierta importancia, la que ha perdido por completo, en virtud de que poco nos dice una clasificación en la que casi todas las constituciones del mundo se catalogan como rígidas y tres o cuatro como flexibles. Se suele señalar como el mejor ejemplo de Constitución flexible a la de Gran Bretaña, porque es el propio Parlamento el que modifica la Constitución de acuerdo con el mismo procedimiento que se sigue para alterar la norma ordinaria. No obstante, la Constitución de Gran Bretaña no es tan flexible como aparece, en virtud de una importante convención constitucional: una reforma trascendente a una ley o estatuto constitucionales no puede realizarse sin la aprobación del pueblo; es decir, el tema se expone y se vuelve aspecto toral de las elecciones, y la participación del electorado es crucial para determinar si el Parlamento realiza o no la reforma. En otras palabras, la Constitución no escrita en un solo documento de Gran Bretaña, y que suele calificarse de flexible, desde la óptica política es más rígida que muchas de las así denominadas.

d) El órgano revisor de la Constitución está autorizado a reformarla o adicionarla. La mayoría de la doctrina concuerda en que tales expresiones implican una alteración parcial de la Constitución y que no se puede tocar su esencia o sustancia o transformarla en una nueva (25), o como meridianamente se expresa: la propia ley suprema indica que para que los cambios “lleguen a ser parte de la misma implica una relación de parte a todo” (26), o sea, se está presuponiendo que la Constitución continúa existiendo como tal y, por tanto, no se le sustituye por otra (27).

Desde el punto de vista gramatical reformar o adicionar poseen significados diversos; los dos verbos descartan la idea de destruir. Desde el punto de vista jurídico los dos verbos se aceptan con su acepción gramatical, pero se unifican jurídicamente en cuanto se sigue el mismo pro-

cedimiento para la alteración del texto y ambos deben satisfacer todas y cada una de las premisas constitucionales.

e) El artículo no señala quien tiene la facultad de iniciativa para la reforma constitucional, y este aspecto es importante, en razón de que entonces se tiene la oportunidad de fijar la agenda de las reformas constitucionales (28).

Quienes tienen esa potestad en nuestro orden constitucional son los mismos que pueden presentar un proyecto de ley de acuerdo con el art. 71 de la ley fundamental, por las siguientes razones: al no establecerse una regla específica para tal fin, hay que aplicar la regla general contenida en el artículo mencionado para presentar iniciativas, o sea, el presidente de la República, los diputados federales, los senadores y las legislaturas de las entidades federativas; la interpretación y la práctica constitucionales así lo han consagrado, habiéndose formado una costumbre, que es una de las fuentes del derecho constitucional mexicano (29); la Constitución norteamericana concede esta facultad expresamente al presidente de la República (30), y un argumento importante poco citado, es que el art. 170 de la Constitución de 1824 estableció que para “reformular o adicionar” la Constitución y el Acta Constitutiva se seguirían, además de las reglas específicas, todos los requisitos prevenidos para la formación de las leyes menos el derecho de veto; más claro no puede ser, y así ha acontecido en la realidad, lo cual es lógico. Se ha criticado que nuestra Constitución de 1917 es muy casuística pero, simultáneamente, se desea que sea específica al infinito, cuando en la mayoría de los casos es innecesario.

f) Los argumentos anteriores son cien por ciento aplicables para sostener que la tramitación de la iniciativa de reforma debe seguirse conforme al art. 72 c.: se examina y se discute la iniciativa en el Congreso de la Unión, actuando cada cámara en forma separada y sucesiva. Una razón adicional: el Congreso federal únicamente puede sesionar en cámara única en los supuestos que la Constitución expresamente así lo indica.

Téngase en cuenta que este aspecto es importante, porque el número de legisladores es diferente en cada cámara.

En septiembre de 1982 el presidente de la República envió al Congreso una iniciativa de reforma al art. 28 c. para que el servicio de banca y crédito fuera brindado exclusivamente por el Estado. Tal reforma entró en vigor en noviembre de ese mismo año. En contra de tal reforma se presentó demanda de amparo reclamándose la presunta violación de diversas garantías establecidas en artículos constitucionales. Entre los aspectos alegados se encontraban que el presidente de la República no poseía la facultad de iniciar reformas constitucionales, la que era exclusiva de las dos terceras partes de los legisladores presentes en el Congreso de la Unión y que éste debía celebrar sesión conjunta tratándose de reformas constitucionales (31).

Tal demanda y tal interpretación del art. 135 c. no tendría importancia alguna, porque los principales accionistas de los bancos expropiados estaban defendiendo sus intereses particulares. La singularidad del asunto fue que su abogado era uno de los grandes constitucionalistas y tratadistas del país, el jurista Ignacio Burgoa.

g) ¿Con qué mayoría deben las legislaturas de las entidades federativas aprobar el proyecto que les envía el Congreso de la Unión para su consideración y, en su caso, aprobación?

Pertinente es la consideración de Miguel Carbonell de que al ser omiso el art. 135 c. será cada Constitución local la que lo determine, y si no lo hace, se entiende que es por mayoría sim-

ple, pero la Constitución local no puede indicar una mayoría superior a las dos terceras partes de los legisladores presentes, porque entonces -agrego- estaría estableciendo preceptos más rígidos que la Constitución federal y estaría dificultando el procedimiento reformador. Si tal principio lo siguieran varias constituciones locales podrían afectar el equilibrio entre el cambio y la adecuación con estabilidad. La rigidez del procedimiento de reforma constitucional de la Constitución federal sólo lo puede precisar ella misma.

El art. 135 c. se refiere a que la aprobación la realiza el congreso local. En consecuencia, se excluye cualquier otra intervención, como podría ser la del gobernador del Estado o que se someta a referendo (32).

Tal y como está redactado el art. 135 c. en la actualidad, se excluye a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de intervenir en el procedimiento de reforma. La razón de fondo es que no constituye formalmente una legislatura de entidad federativa, en la realidad casi lo es, menos en los aspectos que se han reservado a las cámaras del Congreso de la Unión. El aspecto formal es que a partir de la creación y fortalecimiento de esa Asamblea Legislativa, el artículo 135 c. ha permanecido intocado. No obstante, más pronto que remoto este aspecto habrá de ser superado.

La intervención real de las entidades federativas en el procedimiento de reforma se ha fortalecido. Han dejado de ser el simple trámite burocrático de la época del partido hegemónico y del “carro completo”. La pluralidad política en los congresos locales, las circunstancias e intereses actuantes en las entidades federativas y la nueva fuerza política de los gobernadores han transformado este aspecto, lo cual resultó evidente en las discusiones de la “reforma indígena”, que había sido aprobada por el Congreso de la Unión y que fue rechazada por un buen número de legislaturas locales.

h) Como dice el art. 135 c. es el Congreso de la Unión, y a partir de 1966, la Comisión Permanente, en los recesos de aquel, quien hace el cómputo de los votos de las legislaturas locales.

¿Pueden verificar esos órganos que las legislaturas locales han seguido el procedimiento y satisfecho el quórum de asistencia y votación que exige su Constitución en el caso del art. 135 c.? ¿o es suficiente con el documento oficial que la legislatura correspondiente le remita?

La facultad de hacer el cómputo de los votos es de los órganos federales, en tal virtud considero que sí puede pedir a una legislatura local que subsane alguna irregularidad en el respectivo procedimiento en dos supuestos: si el vicio en el documento es notorio o si es impugnado por algún o algunos diputados locales y los órganos federales coinciden con ese criterio.

Ahora bien, existen 31 legislaturas locales. Se necesita la aprobación de 16 de ellas. Los órganos federales pueden hacer la declaratoria cuando se alcance ese número, y dejar fuera del cómputo el voto de la legislatura o legislaturas con algún problema, tal y como puede hacer la declaratoria cuando se alcance el número requerido por la Constitución, sin necesidad de esperar los votos de las legislaturas aún faltantes.

Si el recuento de los votos lo realiza la Comisión Permanente, el Congreso de la Unión no puede revisar ese recuento ni esa declaratoria, porque ya se ejerció la facultad constitucional por uno de los órganos encargados para ello por la Constitución. Cuestión aparte es si la reforma de 1966 no debió llevarse a cabo, debido a que normalmente el cómputo de los votos de las legislaturas no presentará problema alguno, pero si lo presenta es preferible que asunto de tal gravedad

e importancia -parte del procedimiento de la reforma constitucional- lo resuelva el Congreso de la Unión y no la Comisión Permanente.

i) ¿Es reformable el art. 135 c. a través del procedimiento que el mismo señala?

Ya señalé que sí lo fue en 1966, pero más allá de que sí se realizó, ¿fue constitucionalmente correcto?

Al respecto la doctrina mexicana casi no se ha ocupado del asunto, la extranjera sí y se encuentra dividida.

A partir de Alf Ross varios tratadistas señalan la imposibilidad de que el órgano revisor pueda modificar el procedimiento de reforma decidido por el poder constituyente.

No obstante, Ross sí acepta que dicho procedimiento pueda ser modificado por el órgano revisor, pero no a través de un razonamiento jurídico, porque implicaría una “autoreferencia genuina y parcial”, lo cual es lógicamente absurdo; sí es posible mediante un razonamiento lógico: si el artículo que contiene el procedimiento de reforma se modifica, es la norma básica la que ordena que se obedezca el nuevo procedimiento de reforma y así indefinidamente. La validez del nuevo procedimiento no se encuentra en la norma alterada, sino en la norma básica, que es la “base jurídicamente inmodificable del sistema”, y así -afirma este autor danés- se supera cualquier contradicción lógica (33).

El planteamiento de Ross es ingenioso, pero innecesario e incurre en contradicciones. Después de todo para que tanta disquisición para llegar a la misma conclusión de que sí se puede. Como comúnmente se expresa: para que tanto brinco estando el piso tan parejo (34).

Riccardo Guastini sostiene que la norma que contiene el procedimiento de reforma -se está refiriendo al ordenamiento constitucional italiano- es susceptible de ser modificada como cualesquiera otra, ya que no existen razones en contrario. Quienes sostienen el criterio opuesto, contemplan esa norma procedimental como una norma superconstitucional, si no desde una jerarquía lógica, sí desde una jerarquía material (35).

Mi criterio es que el art. 135 c. contiene un aspecto muy importante e indispensable: el procedimiento formal para adecuar la Constitución a la realidad. Es una norma de la Constitución material en el sentido de que no podría encontrarse en una ley ordinaria, pero como todo procedimiento puede ser precisado y mejorado.

El art. 135 c. bien hubiera podido haber regulado otro procedimiento de los que conoce el Derecho Comparado en los países democráticos; por ejemplo, la reforma a través de dos legislaturas sucesivas con o sin disolución de la primera.

El constituyente mexicano de 1916-1917 hizo suyo, sin objeción alguna, el procedimiento asentado en la Constitución de 1857, con lo cual aceptó que aquel había funcionado correctamente. No obstante, bien pudo haber decidido otro procedimiento, tal y como se propuso en la asamblea constituyente anterior.

El procedimiento de reforma constitucional en México es susceptible de ser alterado. En tal virtud, como examinaré, una parte importante de la doctrina, dentro de la cual me encuentro, propone que las reformas constitucionales o algunas de ellas deben realizarse a través de referendo, que el pueblo ha de intervenir directamente y que el Congreso se convierta en asamblea proyectista.

Además, se encuentra la institución de la iniciativa popular para proponer dichas reformas.

Sin embargo, no puede convertirse a la Constitución de rígida en flexible como sería eliminar el procedimiento más complicado para su reforma, porque es uno de los aspectos esenciales de la supremacía constitucional. Si se hiciera se estaría cometiendo un fraude constitucional a lo que me refiero en otro capítulo. Además, se estarían violentando las garantías procesales-constitucionales, que defienden a la propia ley fundamental al eliminar el control de la constitucionalidad de leyes y actos.

Si la Constitución se volviera flexible por decisión del órgano revisor, se estaría destruyendo, además del principio de la supremacía constitucional y del sistema de garantías procesales-constitucionales, toda la estructura del Estado democrático diseñada en la Constitución, al equiparar a un órgano constituido y creado con el poder constituyente, que es el creador de la ley suprema y, por ende, del orden jurídico.

Pero si la reforma al procedimiento no toca esos principios, no encuentro en la Constitución ningún precepto o argumento por el cual el art. 135 c. sea inmodificable. Al contrario, si con la reforma, dichos principios se fortalecen, ella es bienvenida, como las propuestas, reitero, de la iniciativa popular y especialmente del referendo. Así como se han realizado múltiples reformas para fortalecer e impulsar nuestro régimen democrático, y a las que me refiero en este capítulo, ¿por qué no se podría hacer respecto al procedimiento de la reforma constitucional?

Reitero, lo que se encuentra fuera de la competencia del órgano revisor es la conversión de nuestra Constitución rígida en flexible, porque destruiría varios artículos constitucionales que son parte de nuestra estructura democrática.

j) Respecto a la reforma constitucional el presidente de la República no posee la facultad de veto porque: es la obra de un órgano jerárquicamente superior a él; el art. 72 c. lo otorga únicamente a las leyes o decretos de carácter federal, es decir, aquellas en que interviene el Congreso de la Unión; así se ha entendido desde la Constitución de 1824 en el ya citado art. 170 que expresamente dijo que carecía de tal facultad; en tal forma ha funcionado el orden constitucional durante casi dos siglos (36).

k) Un aspecto importante y muy discutido en la doctrina nacional e internacional es si existen límites implícitos al poder revisor. O sea, si hay normas constitucionales inmodificables aunque la Constitución no lo disponga expresamente.

Esta cuestión merece reflexión aparte. Por ello, desde 1969 le he dedicado un capítulo.

l) Otro aspecto de importancia similar es el antiguo y renovado planteamiento de si el poder judicial federal o el tribunal constitucional puede controlar la “constitucionalidad” de una reforma constitucional (37), desde el punto de vista formal, material o ambos.

Este asunto lo he examinado desde el aspecto teórico, no específicamente referido a México, pero cuyas conclusiones le son aplicables. Estas son: el órgano revisor de la Constitución y el tribunal constitucional son órganos constituidos primarios y como tal sólo pueden realizar las funciones que expresamente les señala la Constitución, son órganos de competencia expresa; si la Constitución es omisa, esos dos órganos constituidos se encuentran en el mismo nivel o jerarquía, uno no prevalece sobre el otro.

Sin embargo, me percaté del grave problema que implica que un proyecto de reforma constitucional pueda violar uno de los principios fundamentales del orden jurídico. Por ello, entre otras razones, las reformas constitucionales deben realizarse a través de referendo, y si ello no es así, encontrar un camino que supere los problemas.

Al respecto, en síntesis, he propuesto que el proyecto de reforma constitucional del órgano revisor, si es solicitado por un órgano del poder, sea puesto a la consideración del tribunal constitucional para conocer si estima que dicho proyecto respeta los límites expuestos y los implícitos de la propia Constitución. El tribunal, en un plazo fijo, estaría obligado a emitir un dictamen. Si dicho dictamen considerara que el proyecto es inconstitucional y el órgano revisor lo desestimara, el proyecto se sujetaría a referendo, dándole amplia publicidad tanto a los argumentos del poder revisor como a los del tribunal constitucional. La decisión final la tendría el titular del poder constituyente (38).

Como bien dice el artículo 89, segundo párrafo, de la Constitución francesa de 1958: la reforma constitucional es definitiva después de haber sido aprobada en un referendo. Nadie y nada puede revisar la decisión clara de los electores -poder constituyente- expresada en referendo.

IV. EXCEPCIONES AL PROCEDIMIENTO DEL ART. 135 C

17. La regla general establecida en el multicitado art. 135 c. conoce, en la actualidad, tres excepciones especificadas en la propia Constitución: una de mayor rigidez y dos de flexibilidad.

La de mayor rigidez: El art. 73, frac. III, c. faculta al Congreso de la Unión a formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, si satisfacen los requisitos que la propia fracción señala. Si las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, otorgan su consentimiento, la regla general que opera es la contenida en el art. 135 c. Si las Legislaturas de los Estados afectados no hubieren dado su consentimiento, entonces es necesario que la ratificación se efectúe por las dos terceras partes del total de las legislaturas de los demás Estados. En este supuesto, la intervención de los congresos locales se agrava en relación con el art. 135 c.

Los procedimientos de reforma constitucional que son flexibles, debido a que se realizan con las mismas reglas con las que se modifican las normas ordinarias son:

a) El Congreso de la Unión, de acuerdo con el art. 73, frac. I c., puede admitir nuevas entidades federativas al Estado federal, con lo cual se modifica el art. 43 c. que enumera “las partes integrantes de la Federación” que son las entidades federativas y el Distrito Federal. Lo anterior tiene consecuencias indirectas en varios artículos constitucionales como en la integración del senado y su quórum de votación; también en el propio art. 135 c. en lo referente al voto de las legislaturas locales.

b) La frac. V del mismo artículo 73 c. lo faculta para cambiar la residencia de los poderes de la federación. Si tal situación acontece, como ha acontecido, por razones conmemorativas no reviste importancia constitucional. También puede suceder en caso de invasión extranjera o de una emergencia, y tampoco habrá reforma constitucional, pero sí ocurre en el supuesto del art. 44 c. si constituye una reforma constitucional porque habría que alterar el art. 43 c. para incorporar el Estado del Valle de México; además tendría efectos en múltiples artículos de la ley fundamen-

tal tanto en el fondo como en la forma gramatical. Por esta razón, no es únicamente el cumplimiento de una condición que deja inalterada a la Constitución.

El lector de la ley fundamental encuentra que en la fracción II del art. 73 c. se haya el rótulo “Se deroga”. Esa fracción contenía otro procedimiento flexible: el Congreso podía, verificando que se satisficieran los requisitos constitucionales, erigir un Territorio en Estado. Al convertirse el último Territorio Federal en Estado se derogó esa fracción, lo cual fue acertado, porque en el orden jurídico mexicano ya no existen ni deberán existir Territorios, en virtud de que a una porción de un Estado no puede denigrársele ni atentarse así contra el sistema federal, el cual podría incluso haber sido abolido a través de ese procedimiento. Dicha fracción suscitó debates teóricos (39), que hoy son parte de nuestro museo constitucional.

V. LA FLEXIBILIDAD REAL DE LA CONSTITUCIÓN. UNA NORMA MUY REFORMADA

18. Veamos ahora la realidad de la reforma constitucional -procedimiento del art. 135 c.- en México.

A menudo las percepciones populares no coinciden con la realidad o no son precisas; sí en este caso: la Constitución de 1917 ha sido muy reformada y hoy en día es una Constitución, en algún grado, parchada.

No obstante, esta aseveración que en principio es cierta e indiscutible, necesita examinarse a fondo para conocer que es realmente lo que ha acontecido y acontece con el fenómeno de la reforma constitucional en México.

Al respecto hay que responder varias preguntas:

- ¿Cuántas reformas ha tenido la Constitución?
- Por su número ¿se pueden clasificar y ello aporta alguna utilidad a su comprensión?
- ¿Por qué en la realidad la Constitución ha resultado flexible?
- ¿Por qué la Constitución continúa siendo flexible a pesar de que el sistema de partido hegemónico ha desaparecido y se vive un pluripartidismo?
- ¿En general, las reformas han sido positivas, negativas o las hay de todos los sabores y matices?
- ¿En la realidad actual de pluripartidismo las reformas se van a dificultar?
- ¿Qué propuestas se pueden hacer para perfeccionar o mejorar el procedimiento de la reforma constitucional?

A continuación me propongo contestar dichas preguntas.

19. Las cifras que se otorgan del número de reformas varía de acuerdo con el criterio que utiliza el autor o el otorgante, ya sea por número de decretos publicados en el Diario Oficial, el número de artículos alterados y en cuantas ocasiones, si se suman o no las fe de erratas y las aclaraciones, si se consideran simples supresiones gramaticales a consecuencia de una verdadera re-

forma; por ejemplo, al desaparecer la mención de los Territorios Federales, se efectuaron modificaciones a 15 artículos en varios de sus párrafos y fracciones, que hacían mención a ellos (40).

En 1982, Felipe Tena Ramírez escribió dos párrafos que otorgan una idea precisa de la problemática desde el aspecto numérico:

Ante ese proceso reformativo, no dirigido al parecer por criterio unificador, es punto menos que imposible formular una clasificación que, como su nombre lo indica “hace clases” (classes *fácere*) en torno al guión clasificador. Con las limitaciones y sin pretender haberlas superado, hemos intentado introducir cierto orden, que acaso ofrezca una idea de conjunto dentro de la inestabilidad caótica de nuestra ley suprema y que se resume así, hasta finales del año de 1982; modificaciones, 215; adiciones, 109; derogaciones, 14. Total de alteraciones 338.

Esa cifra de los cambios a la Constitución actual durante los 65 años de su vigencia supera con creces a la que alcanzaron en su conjunto todas las antecesoras, desde el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824 hasta la última reforma de 1912, a la Constitución de 1857 (41).

Figurémonos lo que diría Tena Ramírez si hubiera conocido todas las reformas realizadas de 1982 a 2010, que es cuando éstas se multiplicaron.

20. Al 29 de julio de 2010 se cuentan 191 decretos que reforman la Constitución. El primero de ellos fue publicado en el Diario Oficial el 8 de julio de 1921 y el último, que incluyo en este recuento, el día 29 de julio de 2010.

Además de los anteriores decretos, existen 13 que contienen fe de erratas y, en cierta forma, modifican la Constitución.

De los 136 artículos, excluyendo a los transitorios, los artículos que han sido reformados suman 102; los que se conservan intactos son 34. Es decir, el 75% de los artículos han sido modificados.

Algunos artículos han sido muy reformados. Los 10 artículos más modificados son:

<i>Artículo</i>	<i>Número de reformas</i>	<i>Fe de erratas</i>	<i>Aclaraciones</i>	<i>Total</i>
73.	60	3	1	64
123.	23	3	0	26
27.	16	1	0	17
74.	14	1	0	15
89.	13	0	2	15
107.	13	2	0	15
79.	12	0	1	13
115.	13	0	0	13
94.	10	1	0	11
4°	9	1	0	10
97.	9	1	0	10

Otro ángulo para contemplar y ponderar las reformas constitucionales es por periodo presidencial. Veámoslos:

<i>Presidente</i>	<i>Periodo</i>	<i>Número de decretos de reforma</i>	<i>Número de reformas. Total</i>	<i>Reformas al articulado</i>	<i>Reformas a artículos transitorios</i>
Ernesto Zedillo Ponce de León	1994-2000	18	77	76	1
Miguel de la Madrid Hurtado	1982-1988	21	66	62	4
Felipe de Jesús Calderón Hinojosa	2006-2012	23	60	58	2
Carlos Salinas de Gortari	1988-1994	15	55	51	4
Luis Echeverría Álvarez	1970-1976	15	40	40	0
José López Portillo y Pacheco	1976-1982	12	34	34	0
Vicente Fox Quezada	2000-2006	17	31	30	1
Abelardo R. Rodríguez	1932-1934	9	22	22	0
Miguel Alemán Valdés	1946-1952	13	20	20	0
Gustavo Díaz Ordaz	1964-1970	8	19	19	0
Plutarco Elías Calles	1924-1928	5	18	18	0
Manuel Ávila Camacho	1940-1946	10	18	18	0
Lázaro Cárdenas del Río	1934-1940	10	15	15	0
Adolfo López Mateos	1958-1964	8	11	11	0
Álvaro Obregón	1920-1924	2	8	7	1
Pascual Ortiz Rubio	1930-1932	2	4	4	0
Emilio Portes Gil	1928-1930	1	2	2	0
Adolfo Ruiz Cortines	1952-1958	1	2	2	0
Total		190	502	489	13 (42)

Para este aspecto de las reformas constitucionales se cuenta con estudios individuales y colectivos que son útiles, y que contienen las iniciativas y el debate parlamentario (43).

El número de las reformas es indicativo y expresa una realidad; si sólo nos quedáramos con este dato no sería posible captar toda la problemática y profundidad que encierra el asunto de la reforma constitucional en México.

21. Expreso algunos aspectos de la mencionada flexibilidad que resultan más bien anecdóticos, pero que auxilian en la aprehensión de esta cuestión.

a) El presidente de la República fue por décadas quien presentaba el proyecto de reforma constitucional. Por su gran fuerza política, derivada de que era el jefe real del partido hegemónico, que contaba con las mayorías legislativas para la aprobación de ese proyecto, generalmente los mismos eran aceptados sin mayor dificultad. Sin embargo, no siempre fue así; por ejemplo, el proyecto que Calles envió en noviembre de 1926 recogía las propuestas de la primera convención fiscal y el proyecto que Cárdenas remitió al Congreso en 1936 contenía también propuestas de

carácter fiscal. Ambas iniciativas no prosperaron. Es probable que la razón sea que el propio presidente se arrepintió o perdió interés en ellas. En 1937, el procedimiento del art. 135 c. se desahogó con la finalidad de otorgarle el voto activo y pasivo a la mujer, pero nunca se llevó a cabo el cómputo de los votos de las legislaturas locales y, en consecuencia, no se hizo la declaratoria respectiva ni, mucho menos la reforma constitucional. En 1940 el presidente de la República envió una iniciativa con la finalidad de federalizar algunos rubros impositivos, los que la Cámara de Diputados adicionó en forma considerable (44).

b) Por el contrario, cuando el presidente de la República estaba interesado todo el procedimiento del art. 135 c. podía desahogarse en fast track de diversa intensidad. Por ejemplo: la iniciativa para incorporar a la Constitución la “nacionalización de la banca” se presentó el 17 de septiembre de 1982 y el 18 de noviembre de ese mismo año entraba en vigor. El dictamen de la incorporación del capítulo económico a la Constitución se discutió y aprobó en la Cámara de Diputados el 27 de diciembre de 1982 en unas cuantas horas.

Todo el trámite del nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos, desde la presentación de la iniciativa hasta su publicación en el Diario Oficial se desahogó en veintiséis días.

La reforma político-electoral de 1994 se consumó en 28 días a partir de la iniciativa, debido a que con anterioridad se había consensado entre los tres partidos con mayor fuerza electoral y el gobierno (45).

c) La intención y propensión de reformar la Constitución para adecuarla al programa e idearios de los partidos políticos o de organizaciones populares han sido muy fuertes. En la época del partido hegemónico, una iniciativa si previamente no contaba con la anuencia del presidente de la República, era casi imposible que prosperara. Un ejemplo: de las 20 diversas iniciativas de reformas presentadas en 1981 por diputados o grupos de diputados, ninguna prosperó (46).

d) Los originales a. 27 y 123 c. nacieron con una inclinación reglamentaria. Se deseaba ser preciso para que no se fueran a desvirtuar sus mandatos con posterioridad. Esta tendencia reglamentaria ha proseguido. Se han incorporado a la Constitución verdaderos códigos como artículos. Las razones son varias: se considera que si el mandato se encuentra incorporado a la Constitución tiene más probabilidades de ser cumplido; existe “una feria de desconfianzas” entre los partidos políticos y para asegurar que los acuerdos políticos realmente se van a cumplir, se exige incluir en el texto constitucional verdaderas minucias jurídicas. Es una cuestión de cultura política, por un lado, se desconfía del cumplimiento del precepto constitucional, por el otro, se le siente como una garantía, es una situación ambivalente, una paradoja, cuya razón es el funcionamiento real del sistema político.

Lo anterior tiene como resultado que la actual Constitución, por su “extensión” al 29 de julio de 2010 se ha “ensanchado”, “aumentado”, “crecido” o “engordado” aproximadamente en un 150% en relación con la original de 1917.

Para realizar tal aseveración se contó con el auxilio de un contador electrónico y, salvo algún error involuntario, el resultado está contenido en el cuadro siguiente:

<i>Rubro</i>	<i>Constitución original</i>	<i>Constitución actual</i>	<i>Incremento</i>
Palabras	21,381	52,556	145.8%
Párrafos	577	1,305	126.1%
Líneas	2,105	5,172	145.7%

Según el número de palabras la Constitución es 145% veces mayor; por los caracteres, un 158% de mayor extensión; de acuerdo a los párrafos un 126% más gruesa, y por líneas, un 145.7% más extensa que la que se promulgó el 5 de febrero de 1917.

22. Varios tratadistas han intentado clasificar este torbellino de reformas constitucionales con la finalidad de ayudar a su comprensión.

Ya conocemos que Tena Ramírez manifestó que ello no era posible; no obstante, presentó una, aunque sencilla por limitarse a un enunciado numérico.

Apunto tres intentos de clasificación en el orden cronológico que se presentaron:

a) En 1976, propuse que las reformas constitucionales podían agruparse en: de carácter gramatical; para regresar al precepto original de 1917; de artículos mal colocados; las que aumentan las facultades del presidente de la República; federalizadoras; significativas y con alcances positivos y señalé ejemplos de cada una de esas categorías (47). Esta clasificación aún puede presentar alguna utilidad, pero debe ser revisada y actualizada.

b) En 1987, Diego Valadés se refirió a reformas: innovadoras; actualizadoras de una institución; actualizadoras del texto; explicativas y correctivas; también señaló ejemplos para precisar el sentido de su propuesta (48).

c) En 1995, Salvador Valencia Carmona las clasificó: de forma; innovadoras; que afectan la división de poderes; federalizadoras y las de las tendencias vigentes. Asimismo, otorgó ejemplos de cada una de esas clases (49).

23. La Constitución de 1917 resultó flexible en la realidad hasta 1988 por las siguientes razones: la principal, que, como ya apunté, el partido hegemónico, cuyo jefe indiscutible era el presidente de la República, contaba con mayorías abrumadoras en el Congreso de la Unión y en las legislaturas locales para alcanzar la modificación sin dificultad alguna.

Tal situación fue cuestionada por algunos especialistas en la materia, pero políticamente se aceptaba. Pocos actores políticos o sociales mostraron su inconformidad, a menos que la reforma lesionara directamente sus intereses, como fue la “nacionalización de los bancos”.

En las elecciones federales de 1988 el partido hegemónico (PRI) perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados para aprobar reformas constitucionales por sí mismo. No obstante, se realizaron importantes modificaciones. Nada más ni nada menos que la del año de 1990 que creó el Instituto Federal Electoral (IFE), y comenzó el proceso por medio del cual el gobierno dejaba de organizar y controlar las elecciones, proceso que culminó con las reformas de 1994 y 1996.

El presidente de la República negoció con el Partido Acción Nacional (PAN) para alcanzar la mayoría necesaria para dichas reformas y otras.

En las elecciones federales de 1991 el PRI tampoco obtuvo la mayoría calificada, con 320 diputados, y continuó el proceso de negociación con el PAN. Tanto en 1989 como en 1991-1994 a las negociaciones se invitó al Partido de la Revolución Democrática (PRD), el cual estuvo presente en ellas, pero decidió no apoyarlas, salvo una parte de sus diputados que si lo hizo en la reforma electoral de 1994.

En la elección federal de 1994 el PRI contó con 272 diputados; en consecuencia, no alcanzó la mencionada mayoría calificada, y negoció con el PAN y el PRD la reforma política de 1996, aunque éste último no la apoyó en el Congreso de la Unión.

En las elecciones federales intermedias de 1997, el PRI perdió incluso la mayoría simple en la Cámara de Diputados, mayoría que a partir de 2000 ningún partido político ha alcanzado en ninguna de las dos cámaras del Congreso federal, pero las reformas constitucionales han continuado e incluso han aumentado. ¿Por qué?

Porque la práctica de la negociación política ha continuado para reformas específicas, ya sea auspiciada por el presidente de la República o por el Congreso de la Unión, que ha obtenido una importancia de la cual carecía, y por la participación activa de algunas ONG's que han presentado iniciativas, que alguna fracción partidista hizo suyas, pero también ha sido determinante la cultura política de los actores, y a la cual ya me referí, que desea garantizar lo alcanzado incorporándolo en la Constitución en la forma más detallada posible, lo que, a su vez, auspicia más reformas constitucionales, ya que para nuevas precisiones o reglas de la situación, hay que alterar la Constitución de nueva cuenta.

Se han estudiado las reformas constitucionales efectuadas a partir de las elecciones federales de 1997 hasta junio de 2008, y se concluyó que en poco más de once años se alteraron 91 artículos, siendo los mandatos de los presidentes Zedillo y Calderón especialmente activos (50). Reitero, lo que sí ha cambiado es que las iniciativas de reformas ya no son exclusiva ni primordialmente del presidente de la República.

Entonces, no deja de ser interesante que de 1929 a 1988 nuestra Constitución resultó muy flexible en la realidad, y que de 1988 a 2010 continúa siendo tan flexible como en las décadas anteriores por razones diversas. El procedimiento de la reforma prevaleció y prevalece al de la mutación constitucional, aunque la interpretación constitucional se ha fortalecido en forma notoria a partir de 1995.

VI. BALANCE DE LAS REFORMAS

24. ¿Qué balance o conclusiones se pueden deducir de tal número de reformas constitucionales?

Desde la perspectiva formal, que las reformas han sido muy abundantes, tal vez demasiadas, el número impresiona. No obstante, hay que tener en cuenta que es una Constitución casi centenaria y que ha presidido una evolución social, política, económica, demográfica y jurídica realmente impresionante pero, no hay duda alguna, muchas de esas reformas fueron superfluas o innecesarias.

¿Y desde una perspectiva material -cualitativa- qué se puede afirmar? Que se debe hacer un análisis equilibrado, cuidadoso y objetivo. Ni todas fueron positivas, ni todas negativas; existen múltiples matices para alcanzar una conclusión que se aproxime a la realidad.

Diversos tratadistas serios consideran que en general las reformas son mayormente positivas, aunque exageradamente abundantes; entre ellos encontramos a Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona (51); José Gamas Torruco (52); Jorge Madrazo (53), y Alejandro Wong (54).

Por el contrario, otros tratadistas expresan que el platillo de la balanza se inclina por el lado negativo. Entre ellos se pueden mencionar a Felipe Tena Ramírez (55); Ignacio Burgoa (56); Miguel Carbonell (57), y José Barragán Barragán (58).

25. Uno de los tratadistas que más ha reflexionado sobre esta problemática es el distinguido jurista Diego Valadés. Me parece por demás interesante la evolución de su pensamiento sobre esta cuestión, aunque conservando la columna vertebral de su razonamiento en sus trabajos.

En 1977, afirmó que la mayoría de las reformas no contienen aspectos innovadores, que son los únicos que deben ser tomados en cuenta. Los otros, actualizadores, explicativos y correctivos, se deberían lograr a través de leyes reglamentarias, orgánicas o sociales, la costumbre o los principios generales del derecho internacional. Desde entonces propuso la iniciativa popular y el referendo para las reformas constitucionales (59).

Diez años después, en 1987 reflexionó sobre el mismo tema y afirmó -en términos generales- que las sucesivas reformas no implican poco respeto a la Constitución; al contrario, que se le considera el instrumento adecuado “para refrenar un tanto, o para encauzar en lo posible, la acción de los gobernantes”, y asentó:

La Constitución es reformada porque se cree en ella; porque se presume que la respetan no sólo los destinatarios del poder, sino los detentadores; porque se supone que al agotar casuísticamente todas las posibles incidencias de la vida del Estado, se obtiene la garantía de que esa vida transcurrirá conforme a las cánones legales; porque, en fin, es el reducto en el que se puede refugiar la conciencia cívica que exista y que no encuentra otro instrumento para hacerse valer” (60).

Es cierto, si al gobernante mexicano no le hubiera importado la Constitución, no se hubiera preocupado por actualizarla, innovarla y acercarla a las corrientes democráticas de las últimas seis décadas; que en este proceso se cometieron excesos y errores es innegable. Valadés continuó reflexionando y meditando sobre esta apasionante cuestión (61).

La flexibilidad real de nuestra Constitución no es un asunto exclusivamente político y jurídico, sino también un fenómeno cultural, que a partir de 1988, cuando un solo partido ya no contó por sí mismo con las mayorías para reformar la Constitución, las reformas no sólo no han disminuido, sino se han acrecentado de manera notoria. Ciertamente, desde entonces, algunas iniciativas presidenciales no han prosperado y habría que decir que ello ha sido benéfico, porque varias no estaban bien estructuradas o eran planteamientos erróneos y, en otros casos, los legisladores no han alcanzado los acuerdos necesarios, lo que ha retrasado algunas otras.

Pero, lo cierto es que, y los números lo ratifican, a partir de 1988 las reformas constitucionales se han multiplicado, y no todas han sido acertadas.

En la realidad pluripartidista actual -mejor decir, tripartidista- ¿se van a dificultar las reformas necesarias para superar problemas ingentes en el país?

26. Sobre las reformas constitucionales en México, desde la perspectiva del ser, expongo algunas reflexiones:

a) La realidad de 1917 a la de 1930, 1950, 1975, 1990 o 2000 es esencialmente diversa. La Constitución jurídica tenía que modificarse. Si hubiera permanecido estática, es probable que los cambios hubieran sido violentos. Difícilmente se hubiera aceptado que una sociedad que era y es cada día más plural tuviera únicamente la opción real de un sólo partido, y que las elecciones fueran controladas y calificadas por órganos cuyos miembros, en su gran mayoría, pertenecían o simpatizaban con el partido hegemónico.

b) La realidad se fue imponiendo y la misma fue siendo aceptada por los dirigentes del partido hegemónico. Fue un proceso lento y accidentado, pero la clase gobernante, si se quiere aun a su pesar, decidió ir abriendo las puertas para que la sociedad plural se manifestara en el sistema político. Por ello, la alternancia en el poder en 2000 fue pacífica, y hay que tener en cuenta que, antes que el partido hegemónico perdiera la presidencia de la República en ese año, los partidos de oposición ya gobernaban a casi la mitad de la población en diversos Estados, Municipios y en el Distrito Federal.

c) Las reformas constitucionales se aceleraron a partir de 1988, porque las exigencias políticas y sociales se multiplicaron y fortalecieron. Con anterioridad las demandas democráticas habían sido dispersas -como en 1968-, en virtud de que los partidos de oposición no eran tales o los auténticos eran débiles o sin voluntad firme de alcanzar el poder.

Por décadas, una mayoría de la sociedad mexicana, ya fuera por la organización corporativa o por la causa que fuera, coincidía con el programa del partido hegemónico que creó expectativas y esperanzas, algunas cumplidas y otras a medias; incluso, en diversos aspectos, el PAN no discrepaba, lo cual fue cambiando cuando el sistema comenzó a presentar síntomas de esclerosis y las crisis económicas fueron recurrentes. No hay que olvidar que la situación se aceleró a partir de que una corriente nacionalista, con algunos aspectos de izquierda, se escindió del PRI en 1987.

d) No olvido, y lo ratifico, que desde 1976 afirmé que muchas de las reformas constitucionales eran de carácter gramatical, aclaratorias, para regresar al precepto original o de artículos mal colocados. En fin, reformas que no debieron realizarse, que en cierto sentido mostraban poco respeto a la Constitución. Lo paradójico es que lo mismo subsiste hoy en día -2011-. Lo anterior resultaría inexplicable si no fuera, como se ha expresado, que forma parte de la cultura nacional.

e) Entonces, la Constitución ha sido, continúa y continuará siendo muy reformada; los números no mienten. Se han cometido errores técnicos injustificables. Es una Constitución muy “manoseada”. En algunos casos se reforma, ésta se cuestiona, el precepto se vuelve a alterar y la discusión continúa.

f) Dentro de este panorama, y con todos los defectos y errores cometidos, considero que han sido más las modificaciones positivas que las negativas desde un punto de vista material o de fondo, haciendo a un lado aquéllas de carácter gramatical, superfluas e innecesarias.

Esta afirmación exige que se le argumente.

27. En mi criterio las principales reformas positivas a nuestra Constitución de 1917 han sido:

- La definición de la pequeña propiedad agrícola y ganadera.
- El reforzamiento de los derechos de la nación en múltiples aspectos tales como: la extensión de su dominio sobre mares, plataforma continental, zócalos submarinos de las islas, la zona económica exclusiva de doscientas millas náuticas, los fundamentos de la nacionalización del petróleo y de la industria eléctrica, el aprovechamiento de la energía nuclear al servicio de la nación.
- Múltiples reformas para reconocer derechos humanos -garantías individuales y derechos políticos- incorporados en instrumentos internacionales.
- El reforzamiento y reconocimiento de garantías sociales, creándose instituciones para hacerlas efectivas.
- La obligatoriedad de la enseñanza primaria y secundaria, la gratuidad en las escuelas públicas oficiales -en el original artículo se constreñía a la primaria-, el reconocimiento de la autonomía universitaria y su protección.
- Las características que debe poseer la educación que imparta el Estado, y donde se incluye una de las mejores definiciones de democracia que contenga Constitución alguna.
- La no-reelección presidencial en ningún caso y bajo ningún supuesto.
- En varias ocasiones nuevas reglas sobre la nacionalidad.
- Las reformas políticas de 1977, 1990, 1994, 1996 y 2007 que ampliaron la participación política, incorporaron el principio de representación proporcional, establecieron el régimen de partidos políticos, crearon instituciones para garantizar elecciones objetivas, legales, imparciales y equitativas.
- La calificación jurisdiccional de las elecciones.
- El fortalecimiento municipal en 1977, 1983, 1987 y 1999.
- El capítulo que establece la rectoría económica del Estado y el régimen de economía mixta.
- Las dos etapas para la creación de un tribunal constitucional y los consejos de la judicatura.
- La precisión y creación de nuevas garantías procesal-constitucionales para la defensa de la ley fundamental.
- El sistema no-jurisdiccional de defensa y protección de los derechos humanos.
- Muy diversas reformas para equilibrar las relaciones de los poderes ejecutivo-legislativo federales con el consiguiente fortalecimiento de este último.
- La creación de los tribunales de lo contencioso-administrativo y de los agrarios.
- El estatuto de autonomía de los órganos de gobierno del Distrito Federal.

- El reconocimiento de la composición pluricultural de la nación y la protección de las comunidades indígenas.
- La introducción de los principios de la política internacional del Estado al texto constitucional.
- Las bases y las garantías del acceso a la documentación pública.

En muchos casos, los principios, protecciones e instituciones se crearon y se perfeccionaron a través de varias reformas en el transcurso del tiempo.

28. Las principales reformas negativas a nuestra Constitución de 1917 han sido:

- La posibilidad de la reelección presidencial después de transcurrido un periodo de aquel en que ocupó el cargo. Norma hoy abrogada.
- La facultad del presidente de la República para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Norma hoy abrogada.
- La supresión del municipio libre en el Distrito Federal.
- La no-reelección inmediata de los legisladores federales y locales, aunque en 1933 guardaba alguna congruencia con la prohibición absoluta a la reelección presidencial.
- El tránsito del principio de la supremacía del Estado sobre las iglesias al de separación entre ellos.
- La subordinación del Consejo de la Judicatura Federal al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Muy diversas modificaciones para transferir facultades a la federación, las que se justifican son las menos.
- La reprivatización de los bancos por la forma en que fueron adjudicados a particulares y cuyo final fue que casi todos terminaron en manos de extranjeros.

Es obvio que el proceso de reformas no ha concluido, ni concluirá mientras la Constitución este vigente. Nuevas realidades y nuevas problemáticas impulsarán la necesidad de continuar renovando a la Constitución, pero ellas habrán de ser las que realmente se precisen y efectuadas con técnica jurídica. Yo he señalado cuales son las prioritarias (62).

VII. TRES PROPUESTAS RELACIONADAS CON LA REFORMA CONSTITUCIONAL

29. No es deseable ni conveniente que continúe el torrente de reformas como ha acontecido hasta ahora. En tal virtud, además de que la interpretación constitucional se ha venido vigorizando y cada día juega un papel más importante, desde la óptica de la reforma constitucional, insisto en tres propuestas que, entre otros autores, he presentado desde hace años:

- a) La introducción de verdaderas leyes constitucionales u orgánicas,
- b) Una revisión general de carácter gramatical y técnico al texto constitucional, y
- c) La introducción de la iniciativa popular y el referendo al procedimiento de la reforma.

Me avoco a profundizar en dichas propuestas.

30. La inclusión de verdaderas leyes constitucionales u orgánicas en nuestro orden jurídico obedece a las siguientes ideas:

- Muchos de nuestros artículos constitucionales son de carácter reglamentario, extensos, con aspectos que no deben contenerse en una Constitución. Precisamente por su minuciosidad es necesario estarlos modificando con frecuencia y ésta es una de las razones del excesivo número de reformas constitucionales. No es conveniente ni necesario que todos los aspectos de la organización y funcionamiento de los órganos constitucionales se encuentren incorporados a la ley fundamental.
- Existen normas que van a desarrollar, precisar o hacer vigente el imperativo constitucional; son disposiciones que forman parte de la propia Constitución en cuanto son necesarias para el desarrollo del precepto constitucional.
- Las leyes constitucionales u orgánicas de la Constitución deben gozar de una protección especial para su creación y su modificación, con lo cual no existiría duda alguna de que se encuentran en un escaño superior a las normas ordinarias o secundarias, federales o locales, pero en uno inferior respecto a la Constitución en la jerarquía de las normas. Se encontrarían en el mismo nivel de los tratados internacionales (63). Si dichas leyes no son creadas ni protegidas para su modificación por un quórum calificado, se les llame como se les llame, formalmente equivalen a cualquier norma secundaria.
- Propongo que las leyes constitucionales u orgánicas sean aprobadas o modificadas por las dos terceras partes de los legisladores presentes en cada una de las Cámaras del Congreso federal, tal y como acontece en otros países.
- Es más, para mayor protección de que estas leyes están desarrollando la Constitución en forma correcta, y no la están violando, se podría introducir que si el 10 o 15 por ciento de los legisladores de una Cámara lo solicita, el proyecto de ley o determinados artículos se enviarían a la Suprema Corte para que examinara su constitucionalidad en un plazo preciso. Si transcurrido éste no existiera pronunciamiento alguno, se presumiría su constitucionalidad.
- Dichas leyes serían definidas en la propia Constitución, definición que no debe ser limitativa. En un artículo transitorio se podrían enumerar las que actualmente el órgano revisor considera que tienen dicho carácter.
- Las leyes constitucionales u orgánicas impedirían que se continúe reformando la Constitución en aspectos que son propios de tales leyes, las que existen precisamente, entre otros aspectos, para evitar que matices reglamentarios se contengan en la ley fundamental.
- En México, esta idea de leyes constitucionales ya la propuso Mariano Otero en su voto particular al dictamen de la mayoría de la comisión de Constitución del Acta de Reformas de 1847, y la misma fue recogida en el art. 27 de dicha Acta: las leyes constitucionales “no pueden alterarse ni derogarse, sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión en la Cámara de su origen” (64). Ciertamente que la denominación de ley constitucional ya se había empleado en México, pero con diferente

significado al que propuso Otero y al que sugiero en estas páginas. Por ejemplo, las siete leyes constitucionales de 1836.

- La doctrina mexicana también se inclina por la creación de esta clase de leyes y, generalmente, las denomina leyes orgánicas constitucionales (65).
- La tendencia a establecer leyes constitucionales u orgánicas, cuya creación y reforma siga procedimiento más complicado que el de la norma ordinaria, lo encontramos en las actuales Constituciones de Francia y España, e incluso en algunas de América Latina, como son los casos de Venezuela, Chile, Colombia, Perú, Ecuador y Argentina.

31. La Constitución mexicana de 1917, con tantas y tantas reformas, necesita una revisión integral de carácter técnico y gramatical.

Con esa finalidad, el Congreso de la Unión podría designar una comisión de tres o cinco constitucionalistas destacados para que se abocara a ello. Sería un trabajo cien por ciento técnico. Su labor sería dictaminada por las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión en el entendido de que se respetaría el trabajo técnico; sólo se supervisaría que el ejercicio de la comisión se hubiese circunscrito al fin que se le encargó.

Con posterioridad se seguiría el procedimiento que marca el art. 135 c. para las reformas constitucionales.

Ejercicios de esta naturaleza se han llevado a cabo en diversos países, incluido el nuestro como fue el caso de la revisión a la Constitución del Estado de México en 1995, y que fue bien realizado (66).

32. La idea del referendo para reformar la Constitución es muy antigua en México. La comisión de Constitución del Constituyente de 1856-1857 propuso el procedimiento de la Constitución de 1824: la aprobación por dos legislaturas sucesivas, más “que el nuevo congreso formule las reformas, y éstas se someterán al voto del pueblo en la elección inmediata”. El proyecto fue devuelto a la comisión porque establecía un procedimiento complicado que tardaría mucho y haría casi imposible cualquier cambio (67).

La comisión simplificó su proyecto a una legislatura, pero las reformas o adiciones debían ser aprobadas “por la mayoría absoluta de los electores que han de nombrar al congreso”. Entonces, la discusión se centró en el verdadero punto a debate, y que deliberadamente se había omitido en el primer dictamen: la intervención del pueblo, aunque recuérdese que la elección del diputado era indirecta: elegía a electores y éstos al diputado.

Francisco Zarco y Guillermo Prieto se opusieron al referendo con argumentos que suenan a muy escuchados, que los asuntos a discutir “serán superiores a la inteligencia de los electores”, que los asuntos constitucionales implican conocimiento que no todos ellos reúnen.

Defendieron el “referendo” José María Mata y Melchor Ocampo: que el elector democrata, delegado del pueblo, sería consecuente en ir a buscar la opinión de éste, a quien se le explicaría el alcance de la reforma a través de la prensa y la tribuna (68).

El artículo no se votó y regresó a la comisión, quien presentó un tercer dictamen con ideas que ya se encontraban en el art. 76 del proyecto de Constitución del diputado Espiridión Moreno,

mismo que estaba inspirado en el sistema norteamericano. Este fue aprobado por 67 votos contra 14.

La comisión de estilo, específicamente León Guzmán, después de la palabra individuos, agregó el término presentes. Con lo cual modificó el quórum de votación. No es lo mismo las dos terceras partes de los legisladores -lo que implica todos- que las dos terceras partes de los presentes. Es decir, cuando menos las dos terceras partes del quórum de asistencia.

¿Consideró León Guzmán exagerado el quórum aprobado por el Congreso Constituyente? Como haya sido tal parece que ningún diputado constituyente se percató de lo anterior y con esa acción fue jurada la nueva Constitución.

La doctrina sobre la Constitución de 1857 mayormente no cuestionó ese sistema, aunque del Castillo Velasco señaló que “Las adiciones o reformas han de ser, según lo dispuesto en este artículo (127, hoy 135), la obra de la opinión pública, que es la que debe dar dirección a los votos de los diputados y de las legislaturas” (69). Pero, ¿cómo? Era un buen deseo.

33. Por el contrario, para la doctrina de la Constitución de 1917 el referendo para reformar aquélla es indispensable por varias razones: para que intervenga el pueblo, titular del poder constituyente, y para que no se continúe reformando la Constitución con tanta facilidad, para que se reforme únicamente cuando sea necesario y con intervención directa del soberano.

En varias ocasiones me he referido a la necesidad de implantar en México la figura del referendo, tanto para, si llega el caso, crear una nueva Constitución como para las reformas constitucionales a nuestra actual ley fundamental. Para ello debe reformarse el art. 135 c., que, como ya asenté, sí es posible jurídicamente. En nuestro art. 39 c., que señala que la soberanía radica por origen y esencia en el pueblo, no puede fundamentarse la figura del referendo, porque precisamente ese pueblo, en ejercicio de su soberanía, determinó el procedimiento de reforma constitucional, lo que implica la supremacía de la norma constitucional y su rigidez. En consecuencia, procede modificar el art. 135 c.

En 1972 propuse la introducción en nuestro orden constitucional de la iniciativa popular y el referendo, en virtud de que el poder revisor no puede alterar los principios fundamentales, y tampoco es deseable que dichos cambios se lleven a cabo en forma extrajurídica, que generalmente implica violencia y derramamiento de sangre; además, dichos procedimientos ayudan a formar y a fortalecer la conciencia y la responsabilidad políticas, y los mismos han sido muy útiles en otros países y serían benéficos en la realidad de México (70). Siete años después, en 1979, insistí en dichas ideas y propuestas (71).

En 1988 afirmé que:

...hay que distinguir entre asamblea constituyente, asamblea proyectista y poder constituyente. La confusión de estos términos no permitirá un buen manejo metodológico del derecho constitucional.

El poder constituyente es sinónimo de pueblo y soberanía. El poder constituyente es el pueblo que decide un orden jurídico, que construye una Constitución.

La asamblea constituyente es la designada por el pueblo con un objetivo específico: discutir y aprobar una Constitución...

En México, las Constituciones de 1824, 1857 y 1917 fueron expedidas por asambleas constituyentes.

La existencia de asambleas constituyentes entraña una serie de problemas constitucionales: ¿por qué se va a representar la voluntad del pueblo para decidir sobre el orden jurídico? ¿Qué limitaciones tienen estas asambleas constituyentes? ¿Pueden decidir con toda libertad o tienen que atenerse a ciertos principios?

Las asambleas proyectistas son las electas por el pueblo para que redacten un proyecto de Constitución, el cual habrá de ser sometido después a la consideración del propio pueblo a través de un referendo...

En esta forma queda claro que el funcionamiento del poder constituyente no es continuo, sino sólo se presenta cuando es necesario decidir sobre el orden jurídico fundamental o sobre las reformas al mismo, ya que las modificaciones constitucionales también deben efectuarse a través de referendos; esto es congruente con la idea de la titularidad del poder constituyente por parte del pueblo (72).

En 2007 concreté las ideas anteriores al proponer las características y las modalidades de la iniciativa popular y del referendo para México, y otorgué los argumentos correspondientes (73). En 2009, al analizar problema diverso, volví a insistir en las ventajas del referendo (74).

34. Diversos y distinguidos tratadistas se inclinan por la figura del referendo para la realización de las reformas constitucionales. Los criterios se dividen entre aquéllos que consideran que cualquier reforma o adición debe ser a través de referendo, y quienes se inclinan a que debe circunscribirse para los principios fundamentales del orden jurídico contenidos en la Constitución.

Entre los autores que sostienen este segundo punto de vista se encuentran: Ignacio Burgoa (75); Porfirio Marquet (76); Jorge Madrazo (77), y José Gamas Torruco (78).

Entre los autores que sostienen el primer punto de vista, o sea, que cualquier norma constitucional debe ser reformada o adicionada a través de referendo se encuentran: Mario de la Cueva (79), y Diego Valadés (80).

35. Yo tampoco realizo diferenciación alguna de las normas constitucionales para su reforma o adición a través de referendo por las siguientes razones:

- Si se acepta mi propuesta de la existencia de leyes constitucionales, no habría necesidad de estar reformando la ley fundamental con frecuencia para aspectos que no deben ser parte de su texto.
- Si se acepta mi propuesta de la revisión integral de carácter técnico y gramatical, la Constitución quedaría más clara y diáfana en sus términos y, como en el argumento anterior, la necesidad de reformas disminuiría en gran medida.
- La interpretación constitucional realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha adquirido especial importancia a partir de la reforma del 31 de diciembre de 1994, y es probable que así continuará, lo que también contribuye a disminuir la necesidad de la reforma.
- En una Constitución como la nuestra que no señala cuales son sus principios fundamentales, éstos se prestan a discusión, interpretación y debate. Desde luego a la Constitución se le podría agregar un artículo que los precisara. Sin embargo, se corre el riesgo de alguna omisión. Por ejemplo, el principio de no-reelección presidencial generalmente no es señalado como principio fundamental, omisión en la cual me incluyo, y es indudablemente, uno de los factores que ha contribuido a la estabilidad política del país y uno de los aspectos distintivos, significativos y básicos del constitucionalismo mexicano del último siglo.
- Sostengo que respecto al principio fundamental hay que distinguir entre la idea y la forma. Lo que no se puede suprimir es la idea, la forma sí. Tampoco este criterio mío constituye una fórmula matemática. Es útil pero se presta a discusión. Las continuas reformas

constitucionales, que han aumentado las facultades de los órganos federales, a veces, en detrimento de las facultades de los órganos legislativos locales, ¿qué han sido, reformas a la idea o a la forma del sistema federal?, y las que han incrementado las facultades del presidente de la República ¿han tocado la idea o la forma de la división de poderes?

- Si la reforma constitucional deja de ser un ejercicio constante, y muchas veces innecesario, el referendo se utilizará cuando la realidad lo requiera, tal y como sucede en múltiples países, y para toda propuesta de reforma constitucional.
- Se supera la discusión de si el tribunal constitucional puede controlar la “constitucionalidad” de una reforma constitucional, ya sea desde la perspectiva material o formal. Desde este último aspecto, únicamente podría aceptarse si existiera una violación generalizada y grave del procedimiento, a tal grado, que se pudiera afirmar que no existió tal referendo, y esta facultad tendría que estar expresamente concedida al tribunal constitucional. Sería únicamente para casos realmente excepcionales y de verdadero escándalo nacional.

VIII. ALGUNOS EJEMPLOS DE MUTACIÓN CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

36. Ahora bien, en México también reviste importancia la mutación constitucional. Señalé que esta cuestión es compleja y para su comprensión se han formulado clasificaciones y apunté la de Hsü Dau Lin. Resalto que en nuestro país la interpretación y la costumbre constitucionales han sido trascendentes, especialmente la primera desde el siglo XIX. Recuérdese únicamente las tesis jurisprudenciales que extendieron la protección del juicio de amparo a casi toda la Constitución y la creación del amparo-casación para que el poder judicial federal pudiera revisar -“casar”- las sentencias de última instancia de los tribunales locales. No obstante, la interpretación jugó un papel relevante sólo excepcionalmente, lo cual, como ya afirmé, ha cambiado en los últimos dieciséis años, al convertirse a la SCJN en un tribunal constitucional y esta tendencia parece, y creo que así será, continuará fortaleciéndose.

Asimismo, existen múltiples ejemplos de costumbres constitucionales durante la vigencia de nuestra Constitución de 1917, algunas que ya desaparecieron y otras que persisten.

Entre las primeras podemos señalar: la ceremonia en la que el presidente de la República asistía al Congreso de la Unión a rendir su informe anual -sólo estaba obligado a presentarlo-, y la ceremonia se convertía en el “día del presidente”, debido a la parafernalia de adulación y exaltación del personaje; la expedición de leyes sin seguirse los supuestos de los a. 29 y 49 c. por parte del presidente de la República; la renuncia de la SCJN a ejercer la facultad de investigación que le otorga el art. 97 c. y varios de esos aspectos se fueron suprimiendo en reformas sucesivas.

Entre las segundas resalto: la inaplicación del art. 130 c. que prohíbe a los ministros de los cultos la realización de proselitismo político, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, y que en general estructura la separación del Estado y las iglesias; a pesar de los términos precisos del art. 133 c. los jueces locales se abstienen de examinar la constitucionalidad de las normas; la Constitución no atribuye expresamente al presidente de la República la facultad reglamentaria, sino la ejerce con base en la fracción I del art. 89 c.

En virtud de que nuestra Constitución es una norma escrita, suprema y rígida no es posible que la costumbre derogue un artículo constitucional, éste siempre podrá aplicarse en el momento que decida la autoridad y no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario.

Asimismo, varias costumbres han sido avaladas por la jurisprudencia de la SCJN, con lo cual se convierten en interpretaciones realizadas por el órgano especializado que señala la Constitución para tal efecto y, satisfaciéndose algunos requisitos, es la interpretación obligatoria para todas las autoridades del país.

Es claro que a mayor importancia de la interpretación constitucional disminuye la necesidad del procedimiento de reforma. El ejemplo sobresaliente es Estados Unidos.

En México, la interpretación constitucional había sido un tema descuidado por la doctrina. En la década de los setenta del siglo XX la literatura era escasa (81). Hoy en día, los autores mexicanos reconocen su gran trascendencia (82), y el tema ha cobrado actualidad, a lo cual ha contribuido, como asenté, el nuevo y vigoroso impulso de la SCJN como tribunal constitucional.

Ciudad Universitaria, D. F., a septiembre de 2010

NOTAS

- (1) Carpizo, Jorge, Estudios constitucionales, 8a. ed., México, Ed. Porrúa y UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 43.
- (2) Hamilton, Madison y Jay, El Federalista, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, pp. 187-188.
- (3) Fix-Zamudio, Héctor, y Valencia Carmona, Salvador, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, 6a. ed., México, Ed. Porrúa y UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 103.
- (4) Carbonell, Miguel, Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México, 5a. ed., México, Ed. Porrúa y UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 221. Vega, Pedro de, La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 88-92. Otto, Ignacio de, Derecho constitucional. Sistema de fuentes, Barcelona, Ariel, 1989, p. 59.
- (5) La distinción entre Constituciones rígidas y flexibles, muy conocida y citada se debe a Bryce, James, Constituciones flexibles y rígidas, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1952, 133 pp., la cual hoy se encuentra superada y reviste poca trascendencia. Véase otro matiz de la reforma constitucional en Estrada Michel, Rafael y Nuñez Torres, Michael, “La reforma constitucional en México. ¿De qué constitución estamos hablando?” en La reforma constitucional, sus implicaciones jurídicas y políticas en el contexto comparado, Pedro Rubén Torres Estrada y Michael Nuñez Torres, (coords.), México, Ed. Porrúa y Tecnológico de Monterrey. Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, 2010, p. 391.
- (6) De Vega, Pedro, op.cit., pp. 67-70.
- (7) Hesse, Konrad, Escritos de Derecho constitucional (Selección), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, p. 91.
- (8) Dau-Lin, Hsü, Mutación de la Constitución, Bilbao, España, Instituto Vasco de Administración Pública, 1984, p. 31, en las págs. siguientes señala diversos ejemplos de esas cuatro clases de mutilación constitucional. Véase, Wong Meraz, Víctor Alejandro, Constitución mexicana. Reforma y mutación, México, Ed. Porrúa, 2010, pp. 150-175.
- (9) Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1999, 22a. ed., México, Ed. Porrúa, 1999, pp. 442-444, 448, 468, 472, 475-477.
- (10) Valadés, Diego, “Las funciones de la reforma constitucional” en El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917, Diego Valadés y Miguel Carbonell, coords., México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 819.
- (11) Ruiz, Eduardo, Curso de Derecho Constitucional y Administrativo, México, Oficina Tip. de la Secretaría de Fomento, 1888, tomo II, pp. 378-380.
- (12) Castillo Velasco, José María del, Apuntamientos para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano, México, Imprenta del gobierno, en palacio, 1871, pp. 252-254.

(13) Coronado, Mariano, Elementos de Derecho Constitucional Mexicano, 3a. ed., revisada, México, Librería de Ch. Bouret, 1906, p. 235.

(14) Carpizo, Jorge, “Sistema Federal Mexicano” en Los sistemas federales del Continente Americano, México, UNAM y Fondo de Cultura Económica, 1972, 463-547 pp. Ensayo incorporado al libro Estudios constitucionales, op. cit., pp. 134-136. Véanse Rabasa, Emilio, La Constitución y la dictadura, 3a. ed., México, Ed. Porrúa, 1956, pp. 236-237, y Lanz Duret, Miguel, Derecho Constitucional Mexicano, 5a. ed., México, Norgis Editores, 1959, p. 170.

(15) Carpizo, Jorge, El presidencialismo mexicano, 19a. ed., México, siglo veintiuno editores, 2006, p. 56.

(16) Dichas reformas pueden consultarse en Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales..., op.cit., pp. 681-717.

(17) Debo precisar que en 1978 consideré que la reforma constitucional de 1874 sí había otorgado la facultad de veto al presidente de la República, aunque puntalicé que éste podía ser superado por la mayoría de los votos de los legisladores presentes, véase El presidencialismo mexicano, op.cit., p. 86. Después de una nueva reflexión he llegado a la conclusión de que si el llamado veto u observaciones al proyecto de ley puede ser superado por simple mayoría de los legisladores presentes, entonces realmente esa facultad no puede ser considerada como veto ni como una función de control del órgano ejecutivo respecto al legislativo; tampoco como un mecanismo de pesos y contrapesos entre esos dos poderes, véase mi libro Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 199. Al respecto es muy interesante el pensamiento de Emilio Rabasa en relación con la Constitución de 1857, op.cit., pp. 177-178: “La diferencia entre la simple mayoría y dos tercios de votos es considerable y hacía decir en aquella época que serviría para despojar al congreso de la facultad legislativa. El privilegio del veto no tiene tal poder, porque es simplemente negativo: es la facultad de impedir, no de legislar; y como una ley nueva trae la modificación de lo existente, la acción del veto, al impedirla, no hace sino mantener algo que ya está en la vida de la sociedad. El valor de los dos tercios de votos no puede calcularse simplemente por la aritmética, como ha hecho observar un escritor, porque es preciso agregar a los números la influencia moral del presidente en el ánimo de cada una de las cámaras, que tienen, hasta en los malos tiempos, una minoría de hombres sensatos, capaces de sobreponer a los sentimientos comunes el juicio superior del bien público”.

(18) Estas pueden verse en Valadés, Diego, Las funciones de la..., op.cit., pp. 830-831.

(19) Aguirre Berlanga, Manuel, Las instituciones sociales y las reformas a la Constitución, México, S.E., 1917, p. 50.

(20) Véase Madrazo, Jorge, Reflexiones constitucionales, México, Ed. Porrúa y UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 285-286.

(21) Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 33a. ed., México, Ed. Porrúa, 2000, p. 46.

(22) Carpizo, Jorge, Estudios constitucionales, op.cit., p. 578.

(23) Carpizo, Jorge, El tribunal constitucional y sus límites, Lima, Perú, Grijley, 2009, pp. 29-31.

(24) Véase la nota 5.

(25) Burgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 16a. ed., México, Editorial Porrúa, 2003, p. 369.

(26) Fix-Zamudio, Héctor, y Carmona Valencia, Salvador, op.cit., p. 104.

(27) Madrazo, Jorge y Carbonell, Miguel, “Comentario al artículo 135 constitucional” en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada, 19a. ed., México, Ed. Porrúa y UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, tomo V, p. 263.

(28) Bermann, George A., “The Constitutional Amendment Process”, en The European Constitutional Area, Roland Bieber y Peter Widmer, eds, Zurich, Shulthess Polygraphischer Verlag, 1995, p. 304.

(29) Carpizo, Jorge, y Carbonell, Miguel, Derecho Constitucional, 6a. ed., México, Ed. Porrúa y UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 7.

(30) Madrazo, Jorge, op.cit., p. 286; Madrazo, Jorge y Carbonell, Miguel, op.cit., pp. 261.

(31) Valadés, Diego, La Constitución reformada, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, pp. 258-259.

(32) Carbonell, Miguel, “Notas sobre la reforma constitucional en México” en Revista de la Facultad de Derecho de México, tomo LVI, núm. 245, México, UNAM, 2006, p. 233.

(33) Ross, Alf, El Concepto de Validez y Otros Ensayos, México, Fontamara, 1993, pp. 80-81.

(34) Sostengo que el planteamiento de Ross, *Ibidem*, es ingenioso, porque crea el problema que se propone resolver; sostiene que en un sistema jurídico existe una autoridad suprema y su norma básica, y ésta es un conjunto de normas de competencias que no ha sido creada por ninguna otra autoridad, p. 51. Textualmente señala que “la autoridad suprema en Dinamarca es el poder constituyente establecido por las reglas de reforma del art. 88 de la Constitución de 1953 y el art. 88 es la norma básica del orden jurídico danés”, pp. 51-52. Entonces se cuestiona cómo ese art. 88, que constituye la autoridad suprema puede ser reformado.

Considero que Ross incurre en el error de todos los autores que despersonalizan al poder constituyente y buscan en la lógica el fundamento del orden jurídico, y ¿por qué el art. 88 -procedimiento de reforma- es la norma base del sistema? debido a que “...la base última de la legislación tiene que permanecer sin modificación. Esto implica que la norma básica permanece sin modificación...”, p. 74, porque si se le cambiara existiría una contradicción lógica, en virtud de que ese nuevo procedimiento de reforma iría contra la validez del artículo reformado que establecía el procedimiento de reforma, p. 76, y es por ello que la norma básica de un sistema de derecho tiene que ser inmodificable mediante un procedimiento jurídico, p. 77. Si bien la norma que contiene el procedimiento de reforma no es la norma básica del sistema -pero en la p. 52 afirma que la norma básica del orden jurídico danés es el art. 88 c-, no hay ninguna otra norma superior que establezca un procedimiento de reforma, sí existe una norma superior que inviste a ese artículo de validez constitucional, y esta norma es la norma básica, la norma inmodificable del sistema -¿es el supuesto lógico del cual se parte de Kelsen o es una concepción jusnaturalista?- que le delega esa competencia derivada “que no destruye la competencia de la cual se deriva, sino que funciona dentro de ella”, pp. 77-78.

Ross en su análisis se refiere a oraciones autoreferentes, teoremas, paradojas constitucionales, método de sustitución, contradicciones dentro de inferencias, contradicciones lógicas, etc., para llegar a la conclusión que he señalado. Interesantes son sus pp. 55-56.

A veces los análisis filosófico-lógicos se desvían del verdadero problema constitucional. No obstante, el valor que pueden poseer esas páginas es que incitan a reflexionar si el procedimiento de reforma constitucional, con argumentos propios del orden y del derecho constitucional, posee algún límite para su modificación.

No obstante, el pensamiento de Ross ha influido en algunos autores, véase Carbonell, Miguel, Constitución, reforma constitucional y..., op.cit., pp. 248-249.

(35) Guastini, Riccardo, Estudios de teoría constitucional, México, UNAM y Fontamara, 2001, pp. 203-204.

(36) Véanse Carpizo, Jorge, El presidencialismo mexicano, op.cit., pp. 87-88; Ruiz, Eduardo, op.cit., p. 379.

(37) A este antiguo y muy actual problema constitucional de aristas delicadas, se ha ocupado la doctrina mexicana, entre la que se puede mencionar Cueva, Mario de la, Teoría de la Constitución, 2a. ed., México, Ed. Porrúa, 2008, pp. 177-178; Burgoa Ignacio, op.cit., pp. 379-380; Tena Ramírez, Felipe, Derecho..., op.cit., pp. 59-60; Valadés, Diego, La Constitución reformada, op.cit., pp. 264-266; Carbonell, Miguel, Constitución, reforma constitucional y..., op.cit., pp. 259-261; Madrazo, Jorge y Carbonell, Miguel, op.cit., pp. 267-269.

(38) Carpizo, Jorge, El tribunal..., op.cit., pp. 112-120.

(39) Cueva, Mario de la, op.cit., p. 145.

(40) De los autores que he venido haciendo referencia, véanse al respecto Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, op.cit., pp. 111-112; Valadés, Diego, La Constitución reformada, op.cit., p. 19; Madrazo, Jorge, op.cit., pp. 297-298; Madrazo, Jorge y Carbonell, Miguel, op.cit., pp. 264-265.

(41) Tena Ramírez, Felipe, Derecho..., op.cit., p. 64.

(42) Para la elaboración de los cuadros conté con la eficaz colaboración del estudiante Jesús Eulises González, becario del SNI y de la UNAM. Las tablas se realizaron con base en la información obtenida en las páginas electrónicas del Congreso de la Unión y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Debo precisar que para el conteo de las reformas se tomó en cuenta el artículo en su conjunto y no cuantos párrafos del mismo se alteraron en la misma ocasión.

(43) Entre otros se pueden citar Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, 7a. ed., México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa et alt, 2006, del tomo III al XX. Valencia Carmona, Salvador, Derecho Constitucional mexicano a fin de siglo, México, Ed. Porrúa y UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 69-327, especialmente los cuadros contenidos en las pp. 335-403; Bartlett, Manuel, Las Reformas a la Constitución de 1917; Fuentes para su Estudio, México, Ed. Porrúa, 2004, 3 vols., 2277 pp.; Valadés, Diego, La Constitución reformada, op.cit., pp. 31-255.

(44) Carpizo, Jorge, El presidencialismo mexicano, op.cit., p. 84; Carpizo, Jorge, Estudios constitucionales, op.cit., p. 444; Madrazo, Jorge, op.cit., p. 293.

(45) Carpizo, Jorge, “La reforma federal electoral de 1994” en Elecciones, diálogo y reforma, México 1994/I, Jorge Alcocer V., ed., México, Nuevo Horizonte Editores y CEPNA, 1995, tomo I, 13-91 pp. Ensayo incorporado al libro Temas constitucionales, 2a. ed., México, Ed. Porrúa y UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 79- 86.

(46) Madrazo, Jorge, op.cit., pp. 298-301.

(47) Carpizo, Jorge, “Les réformes constitutionnelles au Mexique” en Mélanges Jean Bagniet, Bruselas, Revue du Notariat belge, Faculté de Droit de l’Université libre de Bruxelles, 1976, 61-77 pp. Ensayo incorporado al libro Estudios constitucionales, op.cit., pp. 310-317.

(48) Valadés, Diego, La Constitución reformada, op.cit., pp. 21-23.

(49) Valencia Carmona, Salvador, op.cit., pp. 60-62.

(50) Garza Castillo, Mario A., “Continuidad y revisión constitucional en el México post-autoritario como factores estructurales de la cartelización del sistema de partidos (1997-2008)” en La reforma constitucional, sus implicaciones jurídicas y políticas en el contexto comparado, Pedro Rubén Torres Estrada y Michael Nuñez Torres, coords., México, Ed. Porrúa y Tecnológico de Monterrey, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, 2010, pp. 401-411.

(51) Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, op.cit., pp. 116-117, quienes escribieron que las reformas en principio han sido provechosas, han enriquecido el orden constitucional y lo han actualizado, aunque en múltiples ocasiones fueron innecesarias.

(52) Gamas Torruco, José, Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa y UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 583-584, quien opina, que tan indiscutible es su abundancia y frecuencia “como la pertinencia de muchas de ellas dada la necesidad de asegurar normas exigidas por una evolución social particularmente dinámica”.

(53) Madrazo, Jorge, op.cit., pp. 290-291, explica que muchas de las reformas han respondido a la idea original de 1917 del ahora denominado Estado social de Derecho y a las exigencias de dirección económica y social por construir y perfeccionar dicho Estado, aunque manifiesta su preocupación por el número creciente de reformas.

(54) Wong Meraz, Víctor Alejandro, op.cit., pp. 88-89, considera que el mecanismo del art. 135 c. ha funcionado adecuadamente y recuerda a Kägi quien advirtió que la desvalorización de la institución de la reforma constitucional implica un grave embate frente al carácter normativo de la Constitución.

(55) Tena Ramírez, Felipe, Derecho..., op.cit., pp. 61-62, sostiene que el actual procedimiento reformativo propicia el número excesivo de modificaciones, creándose la proliferación de aquéllas, que por frecuentes y, a veces, desarticuladas transformaron a la ley fundamental en un Código inestable.

(56) Burgoa, Ignacio, op.cit., pp. 373 y 378, reconoce que algunas reformas han sido necesarias, otras útiles y las demás incongruentes con los principios fundamentales de la ley suprema, que el Congreso las ha aprobado por obsecuencia y servilismo hacia su impulsor el presiden-

te de la República; los legisladores han carecido de conciencia cívica, dignidad y patriotismo, al mismo tiempo que el art. 135 c. no protege a la Constitución de caprichosas, irreflexivas y atentatorias alteraciones.

(57) Carbonell, Miguel, *La constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 14, y *La Constitución, reforma constitucional y...*, op.cit., pp. 252-253, considera que la reforma constitucional ha introducido a la ley fundamental intereses coyunturales o la visión del presidente de la República sobre que debe contener la Constitución, aunque admite que no siempre ha sido así, como fue el caso de las reformas de las décadas de 1940 y 1950 relacionadas con el desarrollo industrial.

(58) Barragán Barragán, José, “El poder revisor y el sentido originario de la Constitución” en *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 66, manifiesta que el órgano revisor de la Constitución ha cometido excesos, en virtud de que ha modificado materias que pertenecen a la forma de gobierno, materia que el pueblo se ha reservado a su favor.

(59) Valadés, Diego, “Problemas de la reforma constitucional en el sistema mexicano” en *Los cambios constitucionales*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977, pp. 206-207.

(60) Valadés, Diego, *La Constitución reformada*, op.cit., p. 19.

(61) Valadés, Diego, “Todo cambio es constancia. Apuntes para una reforma institucional” en *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 559; en 1998, ante las críticas sin matices a las reformas constitucionales, acepta que varias se debieron a políticas gubernamentales, con lo cual adquirieron un matiz de partido, que la técnica no siempre fue la mejor, de la cual se derivaron algunas reformas innecesarias, contradictorias y reglamentarias. Lo anterior, resalta, no ignora la necesidad y el mérito de numerosas reformas, pero explica que las críticas encuentren terreno propicio para prosperar. Considero que Valadés es objetivo y que su pensamiento sobre este tópico continúa siendo el mismo.

En 2000, este autor manifestó una preocupación válida: en México las normas son muy volátiles, incluidas las constitucionales; en lugar de plasmarlas en bronce o cantera se editan en volúmenes de hojas sustituibles, y lo anterior, no es un asunto anecdótico, sino un problema de considerable magnitud, véase *Constitución y Democracia*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 4.

En 2007, ante el diluvio de innumerables reformas, expresa su preocupación porque nuestro texto constitucional resulta de difícil comprensión para el ciudadano medio, al convertirse en texto para profesionales; recuerda que la sencillez y menor alteración de la norma constitucional contribuyen a su mejor comprensión por lo que hay que evitar los cambios innecesarios. En México, las anteriores cuestiones se agravan porque: “...se suman factores de desconfianza ante las instituciones, bajos niveles de conocimientos de la norma, expresiones desarticuladas de organización y comportamiento social, experiencias de corrupción que afectan la relación entre los órganos del poder y los gobernados, y episodios recurrentes de violación de las normas, la fragmentación cultural tiende a acentuarse, en perjuicio de la conciencia constitucional colectiva.

Hay otros factores que generan un efecto paradójico en cuanto a la cultura constitucional, porque incrementan la imagen variable del corpus constitucional...”.

En consecuencia, afirma este constitucionalista, hay que poner un poco de orden dentro de la mimesis constitucional que se ha convertido ya en parte de la cultura nacional mexicana, y al respecto hace algunas sugerencias, véase, *Las funciones de la...*, op.cit., pp. 839-841.

Lo interesante del pensamiento de Diego Valadés es contemplar como su postura en lo medular no ha cambiado desde 1977. No obstante, el imparable caudal de reformas innecesarias lo ha llevado a ir precisando sus criterios, a profundizar sus preocupaciones, y a pedir que se ponga orden dentro de un fenómeno que ha pasado a formar parte de la cultura nacional.

(62) Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y...*, op.cit., pp. 137-168.

(63) *Ibidem*, pp. 146-147; Carpizo, Jorge, “La interpretación del artículo 133 constitucional”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, t. II, núm. 4, 1969, pp. 19-23. Ensayo incorporado al libro *Estudios constitucionales*, op.cit., pp. 16-22. Carpizo, Jorge, “Los tratados internacionales tienen jerarquía superior a las leyes federales. Comentarios a la tesis 192,867 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación” en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 3, 2000, pp. 177-183. Comentario incorporado al libro *Temas constitucionales*, op.cit., pp. 493-498. Véanse Fix-Zamudio, Héctor, “Breve Introducción al concepto de leyes orgánicas constitucionales” en *Visión iberoamericana del tema constitucional*, Venezuela, Fundación Manuel García Pelayo, 2003, pp. 479-514; Sepúlveda I., Ricardo Jesús, *Las leyes orgánicas constitucionales. El inicio de una nueva constitucionalidad en México*, México, Ed. Porrúa y UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, 296 pp. Pegoraro, Lucio, *Le leggi organiche, profile comparatistici*, Padua, Cedam, 1990, 273 pp., en el cual realiza un estudio de las leyes orgánicas en los sistemas jurídicos de Francia y España, con algunos aspectos que el sistema italiano comparte.

(64) Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales...*, op.cit., pp. 452, 462-463 y 475.

(65) Véase la nota 63.

(66) Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y...*, op.cit., p. 170.

(67) Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1856 y 1857. Extracto de todas sus sesiones y documentos parlamentarios de la época*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1857, tomo II, p. 590.

(68) *Ibidem*, pp. 590-592, 608-611.

(69) Castillo Velasco, José María del, op.cit., p. 252.

(70) Carpizo, Jorge, “El sistema representativo en México” en *Revista Jurídica Veracruzana*, Xalapa, Ver., Órgano del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, 1972, tomo XXIII, núm. 2, 5-35 pp. Ensayo incorporado al libro *Estudios constitucionales*, op.cit., pp. 170-172.

(71) Carpizo, Jorge, “La Reforma Política Mexicana en 1977”, en *Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, 2a. ed., México, Cámara de Diputados, L. Legislatura, Manuel Porrúa, 1979, 193-251 pp. Ensayo incorporado al libro *Estudios constitucionales*, op.cit., pp. 390-391.

(72) Carpizo, Jorge, “Algunas reflexiones sobre el poder constituyente” en Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, 141-152 pp. Ensayo incorporado al libro Estudios constitucionales, op.cit., pp. 573-574.

(73) Carpizo, Jorge, Concepto de democracia y..., op.cit., pp. 158-160.

(74) Carpizo, Jorge, El tribunal constitucional..., op.cit., pp. 109-116.

(75) Burgoa, Ignacio, “La reformabilidad de la Constitución mexicana de 1917” en *Mesis*, México, 1970, año I, núm. 1, p. 10 y *Derecho constitucional...*, op.cit., pp. 384-385, quien considera que se evitaría el peligro de una dictadura legislativa o presidencial, poniéndose a salvo los principios fundamentales, aunque en líneas posteriores afirma que aún no es prudente su implantación, debido al analfabetismo y a la inconciencia de los derechos ciudadanos y sociales que afectan a diversos sectores de la población del país. Es un sí pero todavía no. En el fondo es el pensamiento de Zarco y Prieto en el Congreso Constituyente de 1856-1857, al que me referí.

(76) Marquet Guerrero, Porfirio, *La Estructura Constitucional del Estado Mexicano*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1975, pp. 422-423, propone que la Constitución enumere cuales son los principios fundamentales que únicamente se pueden modificar a través de un referendo.

(77) Madrazo, Jorge, op.cit., pp. 293-294, sugiere que en el caso del referéndum, el Congreso de la Unión elaboraría el proyecto, el que se discutiría en foros de debate, cuyas conclusiones se divulgarían en forma amplia antes de la votación; así, el referendo vendría a ser una verdadera escuela de la democracia.

(78) Gamas Torruco, José, op.cit., pp. 582-583, se encuentra dentro de esta corriente de pensamiento, realiza un serio estudio del referendo en el mundo y sostiene, con toda razón, que “México presenta un rezago notable que debilita la legitimidad de sus instituciones”.

(79) Cueva, Mario de la, op.cit., p. 179, lanzó las siguientes interrogaciones: “¿No es ya el momento de que se piense en entregar al cuerpo electoral mexicano la decisión última sobre las adiciones y reformas de su Constitución, de esa ley fundamental que le significó las guerras de reformas y del imperio y la Revolución de 1910? ¿O se sigue creyendo que no hemos alcanzado la suficiente madurez política?”

(80) Valadés, Diego, *Problemas de la reforma...*, op.cit., p. 207 y *La Constitución reformada*, op.cit., nota 31, p. 30, propone también la iniciativa popular más el referendo y expone las principales ventajas que les atribuye: introducir un mayor grado de complejidad en el procedimiento de reforma; efectuar las modificaciones realmente necesarias; vincular más a la ciudadanía con las decisiones fundamentales, y se convertirían en un factor importante de capacitación democrática. Consúltese también Casarín León, Manlio Fabio y Casarín Navarrete, Manlio Fabio “La Reforma Constitucional en el Orden Jurídico Mexicano” en *Themis*, Xalapa, Facultad de Derecho, Universidad Veracruzana, 2000, p. 48.

(81) En la década de los setenta del siglo XX existían algunos ensayos, González Flores, Enrique, “La interpretación de la Constitución” en *Lecturas Jurídicas*, Chihuahua, 1962, núm. 57; dos de Fix-Zamudio, Héctor, “El juez ante la norma constitucional” en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, 1965, núm. 57 y “Algunos aspectos de la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano” en *Revista Jurídica Veracruzana*, Xalapa, 1970, núm. 4;

Carpizo, Jorge, “La Interpretación Constitucional en México” en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, 1971, tomo IV, núm. 12. En 1973 se celebró en la ciudad de Guadalajara el Primer Congreso Mexicano de Derecho Constitucional y uno de los temas fue precisamente éste; con las ponencias se publicó el libro La interpretación constitucional, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1975, 157 pp.; la ponencia general fue presentada por Jorge Carpizo y Héctor Fix-Zamudio e incluida en esta obra.

(82) Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, coord., Interpretación constitucional, México, Ed. Porrúa y UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, tomos I y II, 1428 pp., en donde se encuentran varios de los mejores trabajos de los autores mexicanos sobre esta materia; Carmona Tinoco, Jorge, La interpretación judicial constitucional, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas y CNDH, 1996, 230 pp. Cossío D., José Ramón, “Régimen democrático e interpretación constitucional en México” en Anuario de Derecho Público, México, ITAM, 1998, núm. 2, 31-66 pp.; Carpizo Aguilar, Enrique, Derechos Fundamentales. Interpretación. La Corte y los Derechos, México, Ed. Porrúa 2009, 186 pp. Suprema Corte de Justicia de la Nación, La jurisprudencia en México, 2a. ed., México, Poder Judicial de la Federación, 2005, 592 pp. De las pp. 563 a 574 contiene una bibliografía sobre el tema.