

ESTRUCTURAS CONSTITUCIONALES LOCALES ACTUALES. ANÁLISIS SOBRE LA RIGIDEZ DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CAMPECHE

Miguel Ángel CHUC LÓPEZ*

Del análisis histórico del derecho constitucional mexicano se infiere el intento reiterado sobre los diversos sistemas de reformas a nuestra carta magna federal, todos ellos con la nota común de imponer un procedimiento dificultado; es decir, más complicado de consumir que el utilizado para aprobar y modificar la ley ordinaria.

En recuento histórico, citando al licenciado Jorge Madrazo, la primera Constitución federal del México independiente, misma que fue promulgada en 1824, determinaba expresamente facultad exclusiva de las legislaturas locales para hacer observaciones sobre determinados artículos de dicha ley suprema. Para ello debían promoverlas ante el Congreso, el cual solamente decidiría sobre aquellas observaciones merecedoras de ser consideradas por un segundo Congreso general ordinario, al que a su vez correspondía aprobarlas definitivamente, para este supuesto, el texto constitucional no dispuso la posibilidad de que el Ejecutivo pudiera interponer su veto.

La carta magna de referencia establecía que las citadas iniciativas de las legislaturas no podrían ser tomadas en consideración sino a partir de 1830. Asimismo, estableció expresamente la imposibilidad de reformas de los artículos que contenían la libertad e independencia de México, su religión, su forma de gobierno, la libertad de imprenta y la división de los supremos poderes de la Federación y de los estados. Cuando esta Constitución fue suprimida por el golpe de Estado conservador de 1853 no se había operado ninguna reforma constitucional.

* Representante de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Campeche.

Ahora bien, la Constitución centralista de 1836 estableció facultades al Congreso de recibir las iniciativas de reformas constitucionales mismas que podían presentar el Poder Ejecutivo, los diputados, y en materias determinadas las juntas departamentales. El mismo Congreso debía aprobarlas conforme al mismo procedimiento de las leyes ordinarias, incluyendo el veto presidencial, pero era necesaria la sanción a las reformas por el supremo poder conservador.

En el Congreso Constituyente de 1856-1857 se formuló el planteamiento en el sentido de que las reformas constitucionales fueran aprobadas por el pueblo. El primer proyecto del artículo 125 proponía que los proyectos de reforma fueran aprobados por un primer Congreso ordinario, de conformidad a la votación de las dos terceras partes de sus miembros presentes. A este proyecto seguidamente se le daría una amplia difusión en los periódicos, y un segundo Congreso ordinario formularía en definitiva el proyecto de reformas que tendría que ser sometido al voto del pueblo. Sin embargo, el proyecto fracasó en un mar de inquietudes y temores, preocupados porque un pueblo carente de cultura cívica no comprendiera esta apelación popular.

En definitiva, el mismo Congreso de 1856-1857 aprobó un artículo 127, que se alejaba del modelo francés, en el que lo medular era dar satisfacción al principio teórico de la soberanía y se aproximó al sistema de la Constitución norteamericana que, en el fondo, pretende resolver la oposición entre los estados y la Federación, en el marco del Estado federal. Cuando inició el movimiento armado de 1910, la Constitución de 1857 ya contenía reformas en 71 de sus artículos.

El Congreso Constituyente de 1916-1917 no discutió acerca del procedimiento de reforma constitucional, y como artículo 135, se adoptó el anterior 127, con algunas variaciones de detalle.

El artículo 135 de la Constitución de 1917, a la fecha solamente ha tenido una reforma, la cual se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de octubre de 1966, y cuyo objetivo fue establecer que la Comisión Permanente pudiera hacer el cómputo de los votos de las legislaturas locales y la declaración de haber sido aprobadas las reformas y adiciones, sin que fuera necesario esperar para ello a la iniciativa del periodo ordinario de sesiones, o de la convocatoria a sesiones extraordinarias.

Del análisis comparativo de este artículo es claro que el procedimiento de reformas a la Constitución mantiene semejanza con la Constitución

de los Estados Unidos de Norteamérica, sin embargo, de ninguna manera es igual. La similitud estriba en razón de su filosofía federalista exclusivamente, pero no en cuanto a los modos concretos para iniciar y consumir una reforma.

Por lo que hace a la efectividad de la rigidez de los procedimientos de reforma es indudable que en Norteamérica han funcionado, pues en casi 200 años de vigencia, solamente se han aprobado 26 enmiendas formales, mientras que en México, en 83 años pasan de 400.

Estos comentarios a manera de introducción son ineludibles para poder iniciar el análisis del artículo 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Campeche, el cual establece el procedimiento para reformas y adiciones a su contenido. El artículo 116 de la carta magna federal dispone la facultad de organización de las entidades federativas conforme a su propia carta magna local respectiva.

Los estados, en ese tenor han emitido sus propias Constituciones acorde con la Constitución federal, incluso en su contenido de manera literal.

El caso que nos ocupa, el referido artículo 130 de la Constitución campechana, no ha sido la excepción; sin embargo, su texto difiere del contenido del artículo 135 constitucional, lo que la hace contener un procedimiento de reformas y adiciones definitivamente poco rígido.

El citado numeral establece: “artículo 130. Esta Constitución puede ser adicionada o reformada; pero para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso del estado, por mayoría de votos, las acuerde y que sean aprobadas también por la mayoría de los ayuntamientos del estado”.

De la lectura se infiere que la rigidez del procedimiento de reforma puede analizarse desde dos perspectivas. En primer término, en cuanto a la votación calificada que se exige en el Congreso del estado para la aprobación de la reforma, que es de la mayoría de votos; aunque expresamente no se establece, debemos entender que será la mayoría de votos de los diputados presentes. También debe tenerse presente, en cambio, que para aprobar, modificar, o derogar una ley ordinaria, el *quorum* de votación es el de la mayoría de votos.

Por otra parte, la rigidez se demuestra mediante la participación de los ayuntamientos del estado que, por lo menos en su mayoría, deben aprobar la reforma diligenciada por el Congreso del estado, lo que no sucede respecto de cualquier otra ley.

La regla general del artículo 130, sin duda alguna no es tan rígida; regla que difiere mucho de la hipótesis que encontramos en el artículo 54, fracción I, inciso *e* del mismo ordenamiento, y que evidentemente es mucho más rígida que la dispuesta para reformar a nuestra Constitución campechana; pues este numeral exige la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes para erigir un nuevo municipio dentro de los límites de los existentes.

Debe tenerse presente que la creación de un nuevo municipio implica la reforma al artículo 4o. de la Constitución campechana que señala los municipios que son parte integrante del estado.

Es evidente la discrepancia lógica-jurídica entre los textos de los artículos citados, pues mientras para la creación de un nuevo municipio, lo que necesariamente implicará reformas a la propia Constitución campechana, se requiere la aprobación de las dos terceras partes de los diputados presentes, y el texto que refiere el procedimiento de reformas a la Constitución solo requiere del voto de la mayoría (simple) de los diputados presentes.

Esto, reiteramos, implica falta de rigidez en dicho procedimiento, aunado a que las iniciativas de reformas constitucionales en el estado, por lo general, las presenta el titular del Ejecutivo; la mayoría basadas en conveniencias injustificables, jurídicamente hablando.

La actual Constitución del estado de Campeche inició su vigencia a partir de julio de 1965; a la fecha, 35 años después, ha tenido 153 reformas y adiciones. Si bien es cierto que una Constitución como tal requiere de una actualización acorde con las necesidades de la sociedad que rige, también lo es que, en los tiempos actuales, la mayoría de las iniciativas de reformas y adiciones obedecen a intereses políticos de conveniencia particular que pasan sobre el interés social que debe prevalecer.

Deben, indefectiblemente, superarse estos supuestos jurídicos para determinar en la tesitura del texto del artículo 130, que sea la aprobación de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura del estado y los votos de las dos terceras partes de los ayuntamientos del estado; o bien, adecuarse, cuando menos, al texto del artículo 135 de la Constitución federal.

En analógica interpretación, debemos referirnos al criterio de la Suprema Corte de Justicia en cuanto al contenido de los preceptos de la Constitución federal: "...la carta magna no tiene ni puede tener contradicciones, de tal manera que, siendo todos sus preceptos de igual jerar-

quía, ninguno de ellos prevalece sobre los demás; por lo que no se puede decir que algunos de sus estatutos no deban observarse por ser contrarios a lo dispuesto por otros”.

Ahora bien, ciertamente otro problema no menos importante que plantea el multirreferido artículo 130, es el de los límites de la reforma constitucional.

Esta disposición señala que la carta magna puede ser adicionada o reformada, pero no indica expresamente si se puede modificar toda la Constitución o si hay disposiciones inmodificables. Este problema no solo constituye uno de los debates más apasionados en nuestro derecho constitucional mexicano sino, en general, en la teoría constitucional.

En este tenor, debe quedar precisado que a pesar de no estar expresamente consignado en el artículo 130, definitivamente, nuestro sistema no acepta la posibilidad de una reforma total de la Constitución. Tal criterio de interpretación se fundamenta precisamente en el contenido textual del propio artículo 130, que, en su parte conducente establece: “para que las reformas o adiciones *lleguen a ser parte de la misma...*”; esta redacción presupone necesariamente que con las reformas y adiciones la misma Constitución sigue existiendo.

A mayor abundamiento debemos considerar, citando al maestro Tena Ramírez, que “adicionar” significa agregar algo a lo ya existente, y “reformular” significa suprimir el texto de una ley otorgada, pero sin suprimir la totalidad de la ley o bien sustituir un texto por otro dentro de la ley existente. Lo que no fuera así en el caso de que el texto citado el constituyente lo hubiese redactado con las supuestas “abrogar” o “derogar”.

Una vez que consideramos rebasado este planteamiento, aun habría que aclarar si es posible modificar cualquier precepto de la ley fundamental. A este respecto, también debemos considerar que la doctrina se ha diversificado en criterios de manera importante, ya que encontramos una división entre los que consideran la existencia implícita al poder revisor de la Constitución y los que colocan, en el mismo plano al poder constituyente y al poder revisor en lo relativo a sus facultades.

Al respecto debemos referirnos a la opinión del maestro Mario de la Cueva quien ha manifestado que el procedimiento de reforma parcial sólo puede concluir en modificaciones concretas, pero nunca en el cambio de los principios fundamentales de la Constitución. El poder revisor debe detenerse ante los valores ideológicos fundamentales que, “contribuyen

a la integración del estilo de vida política del pueblo”. La alteración de estos valores equivaldría a la modificación esencial de la Constitución.

El criterio anteriormente asumido mantiene innegable armonía con el principio de la inviolabilidad de la Constitución campechana, que sostiene el artículo 132, el cual es, guardadas las proporciones de su adecuación, con el texto del artículo 136 de la carta magna federal.

Con toda seguridad en los meses sucesivos, la pluricitada “reforma del estado”, proemio de la transición de la titularidad del Poder Ejecutivo federal, nos pondrá a reflexionar y a llegar a una conclusión definitiva sobre la pretensión de que la alternancia en el poder, requiere de una Constitución; opinión con la que no estamos de acuerdo.

En lo relativo a quién puede iniciar una reforma constitucional conforme a la carta magna campechana, cuestión que no se señala expresamente en el artículo 130, consideramos debe atenderse al criterio de que, al no contenerse una excepción expresa, debe aplicarse la regla general contenida en su propio artículo 46, en el sentido de que dicha facultad compete exclusivamente al gobernador del estado, a los diputados del Congreso del estado, a los ayuntamientos en los asuntos del ramo municipal y al Tribunal Superior de Justicia, en materia de su competencia.

Sin embargo, como ya hemos referido, al igual que sucede ante el Congreso de la Unión, la generalidad de las iniciativas, en nuestra localidad, vienen del titular del Poder Ejecutivo, quedando las facultades concedidas constitucionalmente a los demás, en pleno desuso. Sin duda alguna en favor del desequilibrio de poderes.

Por lo que se refiere a la naturaleza del órgano encargado de reformar a la Constitución, al cual coincidimos en denominarlo “poder revisor de la Constitución”, conviene destacar que se trata de un órgano de la unidad de la entidad federativa, ya que hace concurrir en un mismo procedimiento a la legislatura local y a los ayuntamientos de la misma.

Lo antes expuesto coincide con el criterio de la Suprema Corte de Justicia, que al respecto se ha manifestado en el sentido siguiente:

La Constitución es la norma fundamental que unifica y da validez a todas las demás normas que constituyen un orden jurídico determinado y conforme a su artículo 133, la Constitución no puede ser inconstitucional; es un postulado sin el cual no se podría hablar de orden jurídico positivo, porque es precisamente la carta fundamental la que unifica la pluralidad de normas que componen el derecho positivo de un estado.

Además, siendo “la ley suprema de toda la Unión”, únicamente puede ser modificada o adicionada de acuerdo con las disposiciones de la misma que en el derecho mexicano se contienen en el artículo 135 constitucional, y únicamente por conducto de un órgano especialmente calificado pueden realizarse las modificaciones o adiciones, y por exclusión, ningún otro medio de defensa legal como el juicio de amparo es apto para modificarla.

Una vez aprobada alguna reforma o adición a la Constitución general de la República por el llamado poder reformador o constituyente permanente, que lo conforman el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, conforme al artículo 135 de la carta magna, pasa aquella reforma a formar parte del texto mismo de la ley fundamental, que es la norma suprema de toda la Unión, en términos del artículo 133, y como tal norma nunca puede ser inconstitucional, sólo debe ser corregida la existencia de alguna eventual reforma que se estime contraria al espíritu del Constituyente de Querétaro, por medio de otra reforma y por el órgano de referencia.

Sostener lo contrario, sería tanto como admitir que un poder constituido, como lo es el Judicial de la Federación, asumiera funciones de poder constituyente.

El estado mexicano y sus entidades federativas requieren que sus Constituciones no sólo contengan rígidos procedimientos para reformarse, sino que los propios textos constitucionales sean aplicados a la letra e interpretación jurídica y no a caprichos de las circunstancias políticas del momento; los tiempos por venir, nos lo exigirán.