

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO SU ENJUICIABILIDAD MATERIAL Y FORMAL DENTRO DE UN SISTEMA CONSTITUCIONAL DE OPOSICIÓN GARANTIZADA

Miguel Ángel ERAÑA SÁNCHEZ*

SUMARIO: I. *Objeto y función de la reforma constitucional.* II. *El procedimiento de reforma.* III. *La ausencia de participación popular en la reforma.* IV. *El concepto de rigidez constitucional y el control jurisdiccional de la reforma.*

I. OBJETO Y FUNCIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Cualquier tratamiento del procedimiento de reforma constitucional en México debe necesariamente considerar los aspectos de su forma de gobierno. Así lo ha entendido una parte de doctrinarios que han realizado cuestionamientos y críticas sobre su regulación constitucional y reglamentaria,¹ sin desestimar inercias políticas y sociológicas sobrevenidas del modelo democrático deficitario.²

* Licenciado en derecho por la UASLP y candidato a doctor por la Universidad de Salamanca, España.

1 No obstante que se contempla un procedimiento de reformas formalmente agravado al requerirse dos terceras partes de los miembros de ambas cámaras y la aprobación favorable de la mayoría de asambleas estatales, esto no ha impedido que el texto vigente desde 1917 haya sufrido una diversidad de alteraciones. Por ejemplo, si se estiman las modificaciones hechas a cada artículo sumarían 384; si se cuantifica el número total de reformas de acuerdo con una interpretación gramatical, llegarían a 683 hasta 1999. Véase, Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, S., *Derecho constitucional comparado*, México, Porrúa, 1999, p. 109.

2 A manera de resumen, el profesor Madrazo Cuéllar clasifica críticamente las reformas constitucionales como: aquellas producidas para reencauzar una realidad adversa o para hacer surgir una más positiva, que han sido las menos; otras que han desviado las intenciones constituyentes y que operan en beneficio de quienes ejercen el poder o como respuesta a estrategias políticas, y muchas otras que “sólo han puesto de manifiesto la vanidad de sus promotores de dejar su huella en la Ley fundamental, cuántas [sic]

Por ello coincidimos con quienes han visto a la función de la reforma constitucional como un proceso permanente de engrosamiento de preceptos constitucionales, muchos de los cuales han sufrido verdaderos desarrollos legislativos en aspectos que bien pueden ser objeto de leyes ordinarias, o incluso, de simples reglamentos, para de esta forma haberse evitado las continuas disfunciones a que ha estado sometido el ordenamiento.³

De la misma manera compartimos la aguda observación de que los textos inflados como resultado de sucesivas reformas, no necesariamente traducen una mayor normatividad constitucional ni contribuyen a potenciar el sentimiento constitucional, y sí, en cambio, auspician la producción de nuevas reformas constitucionales cuyo objeto tenderá a la corrección de errores incurridos en medio de tantos cambios de redacción.⁴

Pero dicho *frenesí reformador* de la Constitución no sólo tiene las razones *supra* aludidas,⁵ sino en otros elementos simbólicos muy arraigados

han sido la exteriorización de un afán reformista envalentonado por la detentación del poder". Véase, "Comentario al artículo 135 de la Constitución", *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 5a. ed., México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, tomo XII, p. 1237.

3 Como botón anecdótico de muestra, quizá en México tenemos la única carta fundamental que ha llegado terminológicamente a constitucionalizar el plátano (y también otros cultivos) mediante una adición, de 10 de enero de 1934, a la fracción XV del artículo 27. Otro ejemplo está en que las subsecuentes reformas de los últimos 25 años han provocado que el artículo 41 constitucional, de su único párrafo original, se haya expandido hasta tener 20 párrafos en el texto vigente. Sin tenerse como consuelo, más antigua es nuestra propensión constitucional a la extensión: 384 artículos del texto de Cádiz vigente en la etapa preindependentista; 242 de la Constitución de Apatzingán; 171 preceptos del texto de 1836; 128 de la Constitución de 1857 y 136 artículos en la norma vigente.

4 Las puntuales observaciones pueden hallarse en Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 268 y 269.

5 Tampoco puede soslayarse la revisión de estudios cuya moderación y consistencia poco se cuestiona, como la monografía más completa de reformas comprensivas del periodo 1921-1987, que parte del positivo análisis sobre los cambios constitucionales de la década de los cuarenta. Véase Valadés, Diego, *La Constitución reformada*, México, UNAM, 1987, pp. 21 y ss. Igualmente, no pueden desestimarse méritos a diversas reformas de la última década que permitieron mejorar cualitativamente los procesos electorales nacionales con normas ya admitidas perfectamente en el rango de democráticas, cuya eficacia y legitimidad quedó probada con la alternancia presidencial pacífica de 2000.

dentro del sistema jurídico y político mexicano, a los que sólo identificamos aquí en dos vertientes: de un lado esa cabal salud que gozó durante la mayor parte del siglo XX la corriente positivista de pensamiento entre muchos actores nacionales (titulares de poderes del Estado incluidos), lo cual indudablemente potenció el uso reiterado de reformas constitucionales junto a la apasionada defensa formal del ordenamiento.⁶ Y de otro lado tenemos que esa irradiación formalista alcanzó a la sociedad misma, como se prueba cuando muchos sectores o grupos de ciudadanos —sumados los propios partidos de oposición tradicional al régimen—⁷ se han conformado con verse constitucional y formalmente protegidos, o al menos aludidos por los constantes cambios al texto supremo. También ha sido tan extendida la fama de incumplimiento sustantivo del ordenamiento, que todos desean la inclusión formal de sus intereses al más alto rango normativo con la esperanza de sentirlos garantizados.

Al final, esta realidad ha servido para otorgar al texto supremo una suerte de aquiescencia pública nacional, lo que tampoco puede obviarse constituye una situación muy distinta al concepto de fuerza normativa plena.⁸

6 Sin pretender extrapolaciones meramente políticas, afamados son los procedimientos o *cuasi* rituales en los que se sustentó el sistema presidencial mexicano, y a través de los cuales un sólo partido logró ejercer la hegemonía política de la nación por más de siete décadas. El comportamiento formalista abarcó a todas las instituciones nacionales, obligando a ajustarse a éstas, cuando menos de forma pública, al afinado entramado normativo nacional.

7 Verbigracia, la reforma constitucional publicada el 22 de agosto de 1996, que no sólo fue aprobada sino también firmada en su iniciativa por legisladores del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD) y otros, junto con el presidente de la república. Esta reforma comprendió importantes adiciones al artículo 41 en materia electoral, tendentes a garantizar la imparcialidad y transparencia de los procesos electivos.

8 La supremacía del texto constitucional, atribuida por su artículo 133, nos lleva a coincidir con la idea que señala: “Para deslegitimar una constitución, la cual, justo porque es escrita, pretende ser superior, no es suficiente la más o menos vasta y repetida desaplicación de sus normas, si a tal constitución se presta formal obsequio. Para eliminar el fundamento a la superioridad de la constitución (y por tanto, a su rigidez), es necesario, más allá de la desaplicación misma, el explícito rechazo de su superioridad jurídica”. Véase Pace, Alejandro, “La instauración de una nueva Constitución”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 97, julio-septiembre de 1997, p. 43.

II. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA

Analizando el procedimiento constitucional y reglamentario de reforma, vemos que la mayoría de sus reglas se contemplan en el texto supremo, aunque de forma algo asistemática y en doble vía: el *procedimiento de rigidez formal de reformas generales* contemplado por el artículo 135 constitucional y el *procedimiento especial o supergravado* establecido por el artículo 73 para la erección de un nuevo estado y potencial miembro de la federación.⁹

El primero de dichos procedimientos se encuentra establecido en el título octavo denominado “De las reformas a la Constitución”, en el artículo 135 constitucional, que al tenor dice:

La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas puedan 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.

De esa literalidad normativa han derivado continuas críticas doctrinales, especialmente de la reiterada alusión distintiva de términos como *reformas y adiciones*,¹⁰ y de ciertas implicaciones gramaticales cuestionables, las cuales, cuando menos, han servido para calificar la redacción del artículo 135 como desafortunada o, igualmente, de motivar interpretaciones equívocas.¹¹

Por otra parte, interesa destacar que en el procedimiento de reforma constitucional descrito, indudablemente ha perdido más el influjo de ciertos elementos dominantes en la realidad política para explicarse cómo

9 Es preciso mencionar que ninguno de estos dos procedimientos contempla mecanismos de participación ciudadana directa.

10 La manera más correcta de aludir los vocablos por medio de los cuales procedan los cambios constitucionales podría hallarse distinguiendo entre enmiendas de supresión, modificación o adición.

11 Por todos, puede hallarse un estudio detallado de dichos aspectos en Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional estatal*, México, Porrúa, 1988, pp. 311 y ss.

esta vía, conceptualmente rígida, pueda traducirse en fórmula laxa a la hora de operar cambios constitucionales en México.

Soslayando lo anterior procedemos a ver, *grosso modo*, el papel de la oposición parlamentaria (o mejor dicho, oposición *congresual*) en el discurrir del procedimiento. Primeramente, en cuanto a la iniciativa de la reforma, el artículo 71 constitucional dispone la atribución de ese derecho al presidente de la república, a los diputados y senadores, así como a las legislaturas de los estados, en tanto que el Reglamento interior del Congreso de la Unión no opone obstáculo normativo extraordinario ni destina algún apartado especial para la regulación de la iniciativa de ese carácter, por lo cual son aplicables las disposiciones del procedimiento legislativo general.¹²

De nuevo ha sido la realidad política donde un partido político hegemónico los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, junto con la forma presidencialista de gobierno, lo que condicionó a que por décadas haya sido el presidente de la república el *principalísimo ejercitante* en la iniciativa de reforma. Esta situación ha empezado a modificarse de manera correlativa a la ausencia de mayorías claras dentro del Congreso de la Unión, por lo menos en tres legislaturas recientes.¹³

La indistinción de procedimientos parlamentarios aludida antes, remite a diferentes normas del procedimiento ordinario cuando pretenden identificarse derechos de la oposición en los debates de una iniciativa de reforma constitucional.¹⁴ Por ejemplo, que el promotor parlamentario de la

12 El Reglamento para el gobierno interior del Congreso de la Unión recoge en sus artículos 55 y 56 las disposiciones constitucionales que legitiman a los sujetos o poderes mencionados en su derecho de iniciativa, disponiendo que de forma inmediata a su presentación, ésta se envíe al estudio de la comisión o comisiones legislativas competentes. De ello se desprende la inexistencia de limitación alguna para que diputados y senadores, en lo singular o en grupo, signen iniciativas de reforma, como sucede en ordenamientos constitucionales y parlamentarios del extranjero.

13 Nos referimos a las Legislaturas LIV (1988-1991), LVII (1997-2000) y LVIII, que inició funciones en septiembre de 2000. Aunque el PRI obtuvo el número más alto de escaños de la Cámara de Diputados y en poco mayor medida en el Senado, éstos no han sido suficientes para alcanzar la mayoría agravada exigible para las reformas constitucionales, y en ocasiones ni para lograr la mayoría absoluta prevista dentro del procedimiento parlamentario ordinario. Esto obliga a la búsqueda permanente de consensos y negociaciones políticas para el efecto de perfeccionar la producción legislativa y la gobernabilidad parlamentaria, incluyendo el trámite de iniciativas signadas por diputados y senadores de diversos partidos, lo que en la práctica significa la anulación del monopolio de la iniciativa de reforma ejercido por el Ejecutivo.

14 El reglamento para el gobierno interior del Congreso de la Unión contempla, de

iniciativa (ya sea congresista particular o en representación del grupo parlamentario), tras presentar ésta al Pleno para su discusión en lo general —se entiende que ya aprobado el dictamen de la comisión del Congreso respectiva—, pueda a través de una o dos participaciones en tribuna realizar la defensa de su iniciativa. En contra y a favor de la cual, por cierto, el Reglamento señala que pueden inscribirse un número paritario pero indeterminado de legisladores, pero que la práctica parlamentaria ha dejado a la conciliación pactada entre los jefes de grupo.

Arribada la fase de votación de la iniciativa, procede reunir en cada cámara el número afirmativo de votos que corresponda a *las dos terceras partes de los individuos presentes*. El defecto del lenguaje usado por el artículo 135, referido al voto de los *individuos presentes*, pudo evitarse hablando sólo de *legisladores* o *miembros*. Esto daría por supuesta la relación con la totalidad de integrantes de cada cámara.

De acuerdo a cierto planteamiento doctrinal, es posible que este defecto importado del texto constitucional americano haya encontrado soluciones allá mismo, como parece ocurrir cuando se interpreta el ordenamiento mexicano en torno a dichos vocablos, con referencia única a integrantes de las cámaras presentes al momento de la votación.¹⁵

Precisamente, dicha vertiente interpretativa la observamos cuestionable desde la óptica de protección de las minorías parlamentarias (u *oposición congresual*), debido a que podría darse un supuesto donde la ausencia deliberada o coyuntural de uno o varios grupos parlamentarios minoritarios pueda, sin repercusión alguna, dejarlos marginados de las fases de discusión y aprobación del procedimiento de reforma, en la me-

sus artículos 95-134, las modalidades de discusión de las iniciativas legales y las normas a que deben sujetarse. Sin embargo, se precisa la pronta actualización de las normas parlamentarias, incluyendo la emisión singular de reglamentos para cada cámara, que prevé el artículo 77 constitucional, debido a que el citado instrumento normativo data de 1934 y muchas de sus disposiciones contrarían a las de la Ley Orgánica en vigor.

15 Es el profesor Elisur Arteaga quien ha abordado el asunto, citando para ello el caso *Rhode Island vs. Palmer* (National Prohibition Cases), 253 U. S. (1920), a través del cual la Corte Suprema americana definió que: “El voto de dos tercios de cada Cámara que es requerido para proponer una enmienda, implica el voto de dos tercios de los miembros presentes, cuya presencia constituye quórum y no un voto de dos tercios de la totalidad de los miembros presentes y ausentes”; Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 11, p. 318.

didada que el quórum legal haya sido salvado con previa negociación de los partidos anuentes a la iniciativa.¹⁶

En cuanto a la participación de los congresos o asambleas de los estados de la República en el procedimiento de reforma, ya hemos visto que también ejercen el derecho de iniciativa. Al ámbito de sus Constituciones y leyes locales corresponde, por un lado, establecer las fórmulas que aseguren ese derecho sin soslayar que pasan, siempre, por su aprobación mayoritaria *intra orgánica* antes de remitirse con carácter de iniciativas ante el Congreso de la Unión, y de otro lado, con las debidas variantes legales los congresos estatales participan del mecanismo federal previsto para la etapa posterior a la aprobación parlamentaria de la reforma, a través del acuerdo favorable a la iniciativa donde se precisará cuando menos el de dieciséis órganos legislativos.

Ha quedado descrito el procedimiento del artículo 135 más comúnmente utilizado para la operación de la reforma constitucional en México. Enseguida, citamos sólo aspectos principales del otro procedimiento que por su especificidad y agravación se ha convertido, *de facto*, en vía de carácter irrecurrible.

Está contemplado en el artículo 73 de la Constitución, donde se atribuye al Congreso de la Unión la facultad de “admitir nuevos Estados a la Unión Federal”, pero como el listado de entidades se encuentra en el artículo 43, deberá procederse ante esa eventualidad a la reforma del texto partiendo del ajuste a una serie de requisitos previstos en la fracción III, del mismo artículo 73, y que son los siguientes:

- 1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos;
- 2o. Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política;
- 3o. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia e inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva;
- 4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de los siete días contados desde la fecha en que le sea pedido;

16 Conforme al artículo 63 de la Constitución, se precisa tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores de más de la mitad del número total de sus respectivos miembros (251 y 65) para declarar la validez del quórum.

5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras;

6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate;

7o. Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados.

Explicada así la doble variante del procedimiento de reforma constitucional en México, pasamos nuestra atención a dos temas que inciden de forma directa sobre el papel de la oposición política y que antes han estado al centro de polémicas en ámbitos de la academia o la esfera pública.

III. LA AUSENCIA DE PARTICIPACIÓN POPULAR EN LA REFORMA

La tradición constitucional mexicana de los dos últimos siglos fue reacia, casi siempre, a la introducción, aunque sea formal, de mecanismos de participación popular directa.¹⁷ La Constitución de 1917 mantuvo esa línea al excluir a institutos como la iniciativa popular, el referéndum o el plebiscito, tal como señalamos en la doble fórmula del procedimiento de reforma.

Una vertiente doctrinal europea ha encomiado desde hace tiempo y con generosidad al referéndum, apuntando, por ejemplo, que su fundamento y grandeza radica en la pretensión de evitar que la voluntad del

¹⁷ La primera excepción se registró con la propuesta presentada en el Congreso Constituyente de 1856, en cuya sesión del 18 de noviembre se leyó el proyecto de un nuevo artículo 125, previsor del sometimiento directo a los electores de reformas constitucionales a sustanciarse bajo un procedimiento muy parecido al del artículo 135 vigente. Finalmente fue desestimada, tal como da cuenta específica Zarco, Francisco, *Crónicas del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857*, reimpresión, México, 1987. La otra excepción procede del ámbito de los estados, especialmente de la Constitución del estado de San Luis Potosí, cuyo texto fue reformado el 26 de marzo de 1926 (su vigencia concluyó el 4 de noviembre de 1946) que introdujo el referéndum sobre reformas constitucionales estatales, el cual se convertía en obligatorio cuando éstas fueran rechazadas por el Congreso estatal. Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 11, p. 343.

pueblo, expresada a través de las asambleas, pueda ser trastocada por éstas y convertida en su única y soberana voluntad. Y también que éste opera como institución de garantía y protección de las minorías, insertada en el juego de los *checks and balances*, en el cual descansa el Estado constitucional representativo.¹⁸

Ahí se ha adscrito buena parte de estudiosos locales que han planteado la inclusión constitucional de dicho mecanismo democrático,¹⁹ considerando sus hipotéticas ventajas que giran en torno, principalmente, de la consolidación del Estado democrático, el mejoramiento de métodos inclusivos de sus ciudadanos y la utilidad de servir como elemento de contención ante los reiterados cambios constitucionales. De la misma forma se ha analizado la problemática sobre las materias comprensivas del referéndum, e incluso alguien ha aducido con inteligencia, aunque en excesivo prurito, que ante el creciente pluralismo político nacional, sería nada difícil imaginar que “esos mecanismos de participación popular puedan ser *instrumentalizados* por los partidos para prolongar el conflicto político, llevándolo en cierto sentido fuera de sus sedes normales”.²⁰

Aunque poco se ha hablado en la doctrina particular, dicha cuestión puede complicarse cuando busque hallarse la fórmula constitucional o legal introductiva del referéndum, debido a que primero aparece la problemática de los límites al poder de reforma,²¹ y luego otra para que dicho poder pueda operar la modificación de preceptos constitucionales, justamente donde se contemplan los procedimientos de reforma.

No obstante esas implicaciones disímiles y polémicas concitadas por el tema, sintonizamos con la apreciación del profesor italiano Alejandro Pace quien clarifica: “a menos que no se incorpore en las mismas normas sobre la reforma un eventual contralímite, una modificación consti-

18 Por ejemplo, así lo plantea el profesor Pedro de Vega, en su obra *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 119 y ss.

19 Ha sido a partir de las formulaciones a favor de la participación popular en el procedimiento de reforma, como la del maestro Mario de la Cueva, en su *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982, p. 174, desde donde han sobrevenido más opiniones.

20 Planteamiento del profesor Miguel Carbonell, *op. cit.*, nota 4, p. 275. Situación que, en nuestra opinión, puede quedar superada en la medida que se logre una regulación adecuada sobre la figura del referéndum.

21 Un tratamiento amplio sobre el tema de los límites y controles a la reforma constitucional puede verse en Vega, Pedro de, *op. cit.*, nota 18, pp. 217 y ss.

tucional de las mismas bien puede agravar ulteriormente el procedimiento especial, pero no debilitarlo”.²²

Este tipo de opiniones bien pueden servir de argumentación favorable a la *constitucionalización* del referéndum dentro del propio artículo 135 constitucional,²³ con la ventaja para el ordenamiento de poder estimular la participación popular directa en asuntos de gran trascendencia política y social del país, hoy por hoy, inexplicablemente inhibida.

Lo anterior conecta directamente a otros temas de importancia, en los cuales ha reparado el interés de algunos estudiosos de las instituciones constitucionales y políticas.

IV. EL CONCEPTO DE RIGIDEZ CONSTITUCIONAL Y EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA REFORMA

La posibilidad de control de la reforma del texto supremo por parte del Poder Judicial federal ha pasado, en la tradición constitucional mexicana, por diferentes percepciones en cuanto a la existencia o no de límites al poder de reforma.²⁴ Con independencia de ello, observamos

²² Pace, Alejandro, *op. cit.*, nota 8, p. 36.

²³ Incluso, el artículo 135, vigente desde 1917, que prácticamente se retrajo del mismo texto de la Constitución de 1857, ya ha visto alterada su redacción mediante su única reforma introducida con fecha 15 de diciembre de 1965. Procedió al efecto que, tratándose de reformas constitucionales, la facultad de realizar el cómputo de las legislaturas estatales y la declaratoria respectiva (reservada, hasta antes de la reforma, en forma exclusiva al Congreso de la Unión) pudiera ejercitarla en los recesos de éste la Comisión Permanente, a fin de que toda reforma entrara en vigor tan luego fuera aprobada, sin necesidad de suspender su vigencia hasta el inicio del siguiente periodo de sesiones del Congreso de la Unión.

²⁴ Es obvio que este tema remite parcialmente a la aceptación o negación de cláusulas de intangibilidad en la Constitución, y en lo cual parece haber mayoritaria opinión sobre su inexistencia, o al menos respecto a los preceptos constitucionales explícitos que impongan la irreformabilidad de otros. Verbigracia, el profesor Diego Valadés (*op. cit.*, nota 5, pp. 268 y ss.) afirma que ningún precepto es inmutable ni puede ser restrictivo de la soberanía popular. En sentido más arrojado, el profesor Elisur Arteaga (*op. cit.*, nota 11, p. 327) habla de la inexistencia de límites que impidan a una reforma cambiar la forma de gobierno, crear o suprimir instituciones o incluso alterar los derechos fundamentales. En otro sentido, aunque partiendo de lo que considera como simples límites implícitos, el profesor Miguel Carbonell (*op. cit.*, nota 4, p. 277) observa a dichos límites, de una parte, en la imposibilidad de destruir la democracia o reformar al propio procedimiento de reforma, y de otra, no lo vemos concretar cuáles serían esos supuestos puntuales que observa para el control material de la reforma. De manera más temprana y en parecido tenor, Jorge Carpizo, en su obra *La Constitución mexicana* (7a. ed., México,

cierta vertiente dicotómica: de una parte están quienes niegan la posibilidad de admitir ese control, en tanto de otra quiénes defienden esa eventualidad, con acento en aspectos distintos.

También es interesante ver cómo algunos debates se han dado con meridiana claridad en el seno del máximo tribunal de justicia nacional, con motivo, por ejemplo, de aquella decisión judicial concitante de tanta expectación, respecto a la admisión o rechazo del juicio de amparo promovido en contra de reformas constitucionales.²⁵

Por su importancia, transcribimos —aunque sea de manera parcial— la resolución adoptada por el voto mayoritario de seis miembros del tribunal, mientras los cinco ministros en desacuerdo optaron por la suscripción de un voto de minoría.²⁶ Estos son algunos puntos trascendentes:

A) En la legislación mexicana no existe disposición expresa que prohíba el ejercicio de la acción de amparo en contra del proceso de reforma a la Carta Magna.

B) Es innegable que los tribunales de la Federación están facultados para intervenir en el conocimiento de cualquier problema relativo a la violación de derechos fundamentales.

C) Las entidades que intervienen en el proceso legislativo de una reforma constitucional, que en el ejercicio de sus atribuciones secuenciales integran el órgano revisor, son autoridades constituidas, en tanto que se ha determinado que tienen tal carácter las que dictan, promulgan, publican, ejecutan o tratan de ejecutar la ley o el acto reclamado.

UNAM, 1979, pp. 131 y ss.) y el profesor Ignacio Burgoa, en su obra *Derecho constitucional mexicano* (8a. ed., México, Porrúa, 1991, pp. 383 y ss.) han defendido la existencia de decisiones fundamentales que por su elevada jerarquía sólo al pueblo compete reformar.

25 La resolución, de fecha 30 de agosto de 1996, se produjo en el juicio de amparo accionado por Manuel Camacho Solís, quien como recordamos se había inconformado contra los vicios procedimentales de una reforma constitucional, aduciendo, además, la afectación de sus derechos políticos. El caso llegó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tras consecutivas inadmisiones de tribunales federales inferiores.

26 Sustancialmente apoyan su voto de minoría, retrayendo críticas y deficiencias de otros modelos del derecho comparado, pero sin descartar la posibilidad de un eventual control de las reformas, siempre y cuando medie una reforma al texto supremo que legitime a la Corte para enjuiciarla.

D) No obstante que el resultado del procedimiento reclamado hubiere quedado elevado formalmente a la categoría de norma suprema; dicho procedimiento es impugnable a través del juicio de amparo.²⁷

No obstante el viraje conceptual implicado en su momento por dicha resolución, se impuso finalmente cierta ortodoxia argumental del magistrado ponente (sin que ello signifique negar méritos a su vehemente defensa del amparo como la vía judicial de control del poder reformador de la Constitución), al momento de fijar la posición de que este poder deba quedar sometido sólo a límites formales pero no a límites materiales.²⁸

Otro aspecto destacado de esta doctrina judicial se halla en que de forma valerosa decidió enfrentar directamente a concepciones constitucionales que habían gozado de notable arraigo doctrinal. Sobre todo a la que observó la existencia tradicional de un poder reformador a través de la combinación de órganos estatales previstos en el procedimiento de reforma, y al que por muchos años atribuyó un carácter superior a los poderes constituidos del Estado.²⁹

Si, como parece, también la *tendencia democratizante* logrará abrazar a los órganos de justicia del país, y que bien podría ahí tomar forma la aspiración de maximizar la constitucionalidad de actuación de todos los poderes públicos, entonces intentaríamos identificar enseguida cierta expansión interpretativa de la Constitución mexicana, para hallar supuestos de control material o de fondo sobre reformas constitucionales controvertidas, so pena de pasar como heterodoxos y atrevidos.

Para ello citamos el artículo 41 constitucional, que establece en su primer párrafo:

27 “Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución”, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1997, Serie Debates, p. 140.

28 Góngora Pimentel, G., “¿Puede plantearse en juicio de amparo la constitucionalidad del procedimiento constitucional?”, *Lex, difusión y análisis*, núm. 24, pp. 5-14.

29 No obstante magistrales formulaciones de otros temas, al profesor Felipe Tena Ramírez se atribuye la difusión doctrinal sobre la existencia del constituyente permanente (en su obra *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1975, capítulo III). Con fecha más reciente, el profesor Jorge Madrazo (*op. cit.*, nota 2, p. 1236) ha seguido apoyando que: “...es incontestable que en el estado actual de nuestro ordenamiento jurídico tal posibilidad es inexistente [se refiere a la apreciación de vicios de inconstitucionalidad en una reforma constitucional]... Sólo una interpretación errónea e interesada podría colocar al Poder Judicial Federal, en tanto poder constituido, por encima del poder revisor o Constituyente Permanente”.

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la *competencia* de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los *términos* respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, *las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*

De la exégesis literal del precepto deriva un claro límite constitucional identificado en cursivas,³⁰ cuyo cumplimiento frecuentemente se vincula a las Constituciones particulares de los estados y extensivo a la Constitución federal cuando se utiliza un artículo plural dentro de la redacción aludida. Nuestra perspectiva entiende primeramente el límite con relación a las *competencias* de los poderes públicos (ya sean de la Unión o de los estados).³¹

Siguiendo esa línea de interpretación y aceptado ya que las competencias de los poderes públicos se fijan a través de los términos contenidos por los textos fundamentales, sean éstos del fuero federal o del fuero local, y considerando igualmente que dichas Constituciones atribuyen la competencia a los poderes públicos para participar en el procedimiento de reforma, puede concluirse, entonces, que cualquier iniciativa de modificaciones constitucionales (del ámbito estatal o nacional) cuyos términos contravengan el límite sobre las estipulaciones del pacto federal,³² estará atentando contra lo dispuesto de forma expresa en el artículo 41 constitucional. Y si a lo anterior relacionamos esa “voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una *república representativa, democrá-*

30 Partimos de que no ha sido ajena a la historia constitucional del país la cuestión de los límites explícitos, también llamadas cláusulas de intangibilidad. Por ejemplo, la contenida en el artículo 171 de la Constitución Federal de 1824, que al tenor decía: “Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la Nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de Poderes Supremos de la Federación y de los Estados”. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados, 1997, p. 1242. Tampoco hay que olvidar que este texto constitucional sirve de inspiración a otros de corte federalista, como son los de 1857 y al mismo de 1917.

31 Y esto lo comprendemos así porque la expresión “estipulaciones del pacto federal” también puede remitir a la teleología presente durante el acto autofundante del Estado mexicano (Acta Constitutiva de la Federación y Constitución de 1824).

32 Esta cláusula de carácter abierto llama necesariamente a la consecuente interpretación de la Suprema Corte de Justicia, quien tendría la tarea de identificar claramente dichas estipulaciones constitucionales y sus alcances.

tica, federal...”.³³ Expresada en el precepto constitucional precedente (artículo 40), estaremos de frente ya no a hipotéticos límites indirectos, sino a otros de verdadero carácter explícito, cuya principal consecuencia será, en nuestra opinión, la eventual enjuiciabilidad material de la reforma constitucional en sede jurisdiccional.

Más tarde hallaríamos otras ventajas, como el hecho de potenciar cierto *activismo* judicial en aspectos constitucionales hasta hoy desprotegidos. Pero sobre todo, que serviría de una vía judicial más para aquellos grupos de *oposición congresual* o ciudadanos singulares que deseen prevenir o reparar afectaciones a la constitucionalidad, integralidad y congruencia del sistema normativo (federal o de las entidades), mediante el derribo judicial de decisiones parlamentarias alcanzadas por mayorías parlamentarias arrogantes o sin escrúpulos.

33 Proponemos el engarce interpretativo de este precepto, porque entendemos que allí se define una parte de las estipulaciones del pacto federal de que habla el artículo 41, sin desestimar a muchas otras que aparecen a lo extenso del texto supremo. Con una interpretación ensanchada del último precepto, si bien contracorriente, podría identificarse a lo que vemos como un *explícito límite constitucional* impuesto a los poderes constituidos, tanto locales como nacionales, por decisión expresa del poder constituyente nacional.