

CONSTITUCIÓN Y REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

Salvador VALENCIA CARMONA

SUMARIO: I. *Constitución y poder constituyente*. II. *Constitución y cambio constitucional*. III. *Estática y dinámica constitucional. Extensión de la reforma*. IV. *Procedimientos y límites de la reforma constitucional*. V. *La reforma profusa mexicana*. VI. *Clasificación de las reformas y las tendencias vigentes*.

I. CONSTITUCIÓN Y PODER CONSTITUYENTE

La Constitución escrita, en el sentido actual, aparece en la época moderna, y se convierte en un fenómeno universal. Para explicar la nueva realidad jurídica se elaboró la teoría del poder constituyente, que describe el proceso de formación de una ley fundamental cualquiera. Hunde sus raíces el constitucionalismo escrito en el pensamiento político de la Ilustración, que hizo circular novedosas ideas sobre los derechos del hombre, el principio de división de poderes y la soberanía del pueblo. Tales ideas encuadran en la teoría contractualista, para la cual la sociedad había nacido mediante un pacto; se pensó entonces en elaborar una especie de contrato o pacto en el que se inscribirían los pensamientos ideológicos y de gobierno para que fueran respetados. Llevadas las ideas al terreno práctico, surgieron en Estados Unidos y en Francia las primeras Constituciones, que motivaron a su vez la noción de poder constituyente.

A la vista de este escenario constitucional, el abate Sieyés, en su clásica obra *¿Qué es el tercer Estado?*, dio consistencia teórica a la noción del poder constituyente, subrayando “que es la nación y no los notables quien debe hacer la constitución”; en cuanto al Legislativo, “no es nada sin las formas constitucionales. No se obra ni se dirige ni se manda más que mediante ellas”, y “en cada una de sus partes la constitución no es

obra del poder constituido, sino del poder constituyente”.¹ De esta concepción, surgió la clásica distinción entre el poder constituyente y los poderes constituidos que se ha vuelto clásica en la doctrina constitucional.

No se crea que fue aceptada fácilmente la atribución del poder constituyente al pueblo. Durante un buen tiempo, el absolutismo se resistía a desaparecer. En aquella época, las Constituciones se diferenciaron incluso en monárquicas y democráticas, distinción ya superada. Hubo distintas formas de Constituciones monárquicas: “las impuestas”, como la de 1791 al rey Luis XVI o la de Cádiz de 1812, aceptada por Fernando VII; “las otorgadas”, tal la carta de 1814 del rey Luis XVIII,² y las “pactadas”, así la de 1830 entre el rey Luis Felipe de Orleans y las Cámaras Legislativas, particularmente la de Diputados.

Las Constituciones democráticas son una aspiración general hoy día, nadie discute ya que el titular del poder constituyente es el pueblo, menos cuando países de todas las latitudes y de diferentes ideologías declaran perseguir el ideal democrático. Poder constituyente y voluntad popular están unidos ahora de manera indisoluble, por eso define Sánchez Viamonte³ el poder constituyente como “la suprema capacidad y dominio del pueblo sobre sí mismo, al darse por su propia voluntad una organización política y un ordenamiento jurídico”.

Ahora bien, una Constitución, para ser democrática, debe originarse en procedimientos que hagan intervenir la voluntad popular, como pueden ser una Convención o Asamblea Constituyente electa, o un referéndum constituyente, que somete el proyecto aprobado por la Asamblea a la consulta popular, el consentimiento de los estados y del propio pueblo en la creación de un sistema federal.

Es verdad, no obstante, que, en ocasiones, el poder constituyente no se ejerce de manera democrática; puede suceder que dicho poder le sea escamoteado a la voluntad popular, las Constituciones se elaboran entonces de forma monocrática,⁴ a voluntad del hombre fuerte en turno, o apli-

1 Sieyès, Emmanuel, *¿Qué es el Tercer Estado?*, trad. de David Pantoja, México, UNAM, 1983, pp. 108-109.

2 Decía este rey en la carta referida: “hemos acordado voluntariamente y por el libre ejercicio de nuestra autoridad real, concedemos y otorgamos a nuestros súbditos, en nuestro nombre y en el de nuestros sucesores y para siempre”.

3 Sánchez Viamonte, Carlos, *El poder constituyente*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1957, p. 564.

4 Prelot, Marcel, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, Dalloz, 1987, pp. 227 y ss.

cando procedimientos autocráticos,⁵ por ejemplo, el plebiscito constituyente (versión arbitraria del referéndum democrático), en el cual la consulta del pueblo resulta un mero formulismo, como ha acontecido en algunas dictaduras o en gobiernos emanados de las juntas militares.

Se ejercita el poder constituyente, como es bien sabido, cuando una sociedad se queda sin ley fundamental, sea porque había carecido de ella, por la ineficacia o la ruptura del orden jurídico anterior. Actualizada cualquiera de estas hipótesis, nace también la necesidad de expedir una Constitución que cubra el vacío jurídico que se ha producido. Entre las principales causas que dan lugar al ejercicio del poder constituyente se encuentran, entre otras, la creación de un nuevo Estado, la ineficacia de la Constitución en una sociedad política determinada, la independencia adquirida por territorios coloniales, la revolución, la conquista militar y el golpe de Estado.

Un buen número de Constituciones tiene su principio y fin por vía revolucionaria, por eso el tema de Constitución y revolución ha preocupado mucho a los tratadistas, penetrante en este punto ha sido Burdeau, para el cual a la teoría jurídica de las revoluciones corresponde lugar fundamental, en cuanto nos ilustra cómo la “idea del derecho oficial” es eliminada y sustituida por una nueva idea de derecho, “mediante la revolución se efectúa este cambio por el que un derecho nuevo se afirma como fundamento de validez del orden jurídico futuro”.⁶

En México, a través de nuestros movimientos revolucionarios, se han generado nuestros principales documentos constitucionales. De la gesta de Independencia emanan la Constitución de 1814, el Acta Constitutiva de la Federación y la primera Constitución federal, ambas de 1824. A la revolución de Ayutla corresponde la Constitución de 1857, fruto de la generación liberal. La Revolución mexicana, por último, dio origen a la Constitución de 1917, que inaugura en el mundo el constitucionalismo social. Las Constituciones centralistas, por su parte, expresión del pensamiento conservador, tuvieron causas diferentes; la de 1836, procede de un golpe de Estado técnico, cuando una Legislatura convocante se vuelve Constituyente, y la de 1843, surge de una Junta Nacional Legislativa,

5 Vergottini, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, trad. de Pablo Lucas Verdú, 2a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1985, pp. 152 y ss.

6 Burdeau, Georges, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1969, pp. 42-43.

formada por ochenta notables (algunos de los cuales no aceptaron), que designó el presidente en turno.

Una última distinción, de importancia considerable para el tema de la reforma constitucional, es la de poder constituyente originario y poder revisor de la Constitución.

El poder constituyente originario, también llamado fundacional,⁷ es el que crea la Constitución y, realizada su tarea, desaparece, pero como su obra precisa continuidad deja un órgano que se encargue de suplir sus deficiencias y de encarar los nuevos problemas que se presenten, a este órgano se le denomina poder revisor o reformador de la Constitución. A este último poder se le ha denominado, asimismo, poder constituyente derivado,⁸ instituido⁹ o permanente,¹⁰ denominaciones que no encierran una inocente cuestión terminológica, ya que al utilizar el vocablo “constituyente” otorgan un rango y alcance mayor al órgano que está al cuidado de la reforma.

Para hacer más claro el asunto, hablemos de la Constitución de 1917. Cuando la sociedad mexicana se queda sin un orden jurídico eficaz, con motivo de la Revolución de 1910, surge la necesidad de una Constitución; ejercita entonces el pueblo su poder constituyente, con las naturales restricciones de un momento convulso,¹¹ lo delega en el órgano constituyente que fue la Asamblea de Querétaro, donde se discutió y aprobó nuestro texto fundamental. La publicación de dicho texto marca el término de actividad del poder constituyente y el inicio de funciones de los poderes constituidos, que son principalmente los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que nos han gobernado hasta la fecha; finalmente, como nuestro texto fundamental ha tenido que ir adecuándose a nuevos

7 Hernández Valle, Rubén, “El poder constituyente derivado y los límites jurídicos del poder de reforma constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 37, pp. 143 y ss.

8 Pérez Serrano, Nicolás, *Tratado de derecho político*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 1984, p. 465. También Hernández Valle hace una interesante distinción entre poder derivado y poder reformador. *Ibidem*, p. 147.

9 Burdeau, Georges, *Traité de science politique*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1950, t. II, pp. 232 y ss.

10 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 26 ed., México, Porrúa, 1992, pp. 45 y ss.

11 La elección de los representantes al Congreso Constituyente se hizo cuando todavía estaban levantados en armas Villa y Zapata. Asimismo estaba presente la expedición punitiva norteamericana. De dicha elección estaban excluidos los enemigos de la causa constitucionalista y se llevó a cabo de forma irregular. Cfr. Cumberland, Charles, *La Revolución mexicana (los años constitucionalistas)*, trad. de Héctor Aguilar Camín, México, 1975, pp. 297 y ss., y Ulloa, Bertha, *La Constitución de 1917 (historia de la Revolución mexicana)*, México, El Colegio de México, 1983, pp. 493 y ss.

problemas, el poder revisor, prescrito en el artículo 135, ha efectuado múltiples reformas constitucionales para satisfacer dichas urgencias.

II. CONSTITUCIÓN Y CAMBIO CONSTITUCIONAL

Una Constitución refleja en sus normas los compromisos sociales que le dan origen, pero también entraña el modelo con el cual pretende organizarse una realidad política determinada; de ahí que tengan que probarse sus normas en esa propia realidad que regulan. El orden general, sin embargo, que establece una Constitución, se espera, en principio, que funcione de una manera normal, así como que sea cumplido de manera espontánea por sus destinatarios, conducta sin la cual el propio Estado de derecho no podría subsistir.

Ahora bien, como no existen Constituciones ideales, ni perfectas, puede acontecer que surjan hipótesis no previstas por la norma primaria, que se produzcan modificaciones impuestas por la realidad o incluso situaciones anormales que demandan una respuesta jurídica. Para explicar tales vicisitudes que surgen en el transcurso de la vigencia de una Constitución, se ha formulado la llamada *teoría del cambio constitucional*; esta teoría comprende los diferentes incidentes y accidentes que puede sufrir una Constitución durante su vigencia, que son, principalmente, los siguientes: reforma constitucional, mutación constitucional, suspensión, quebrantamiento y supresión de la Constitución.

Para la teoría de la Constitución, la distinción entre reforma y mutación constitucional es de gran interés. En cuanto a la reforma, consiste en la modificación del texto constitucional según el procedimiento que el propio texto señala, y precisamente, por los órganos que están previstos; su importancia en el derecho mexicano es tal que a ella dedicaremos el siguiente apartado. En la mutación constitucional, por su parte, “se produce una transformación en la realidad de la configuración del poder político, de la estructura social o del equilibrio de intereses, sin que quede actualizada dicha transformación en el documento constitucional: el texto de la constitución permanece intacto”.¹²

La mutación constitucional puede originarse de distintas formas o procedimientos: por cambios a través de la ley ordinaria; por la propia in-

¹² Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego A., Barcelona, Ariel, 1983, pp. 164 y ss.

interpretación jurisprudencial; por el ejercicio o desuso de las competencias o atribuciones concedidas por la ley fundamental; por la costumbre constitucional, en virtud de prácticas generalmente admitidas, diferentes o incluso opuestas a los preceptos de la Constitución. Como se deduce, el tema de las mutaciones tiene un relación muy íntima con el de las fuentes de la Constitución.¹³

Las mutaciones constitucionales se manifiestan en las Constituciones de todo tipo. Así, en Inglaterra, que se ha considerado el paraíso de las mutaciones, surgieron las llamadas convenciones constitucionales, *constitutional conventions*, muchas de las cuales han regido nada menos que las relaciones entre el gabinete y la Corona.

En Estados Unidos, la interpretación de la Corte Suprema ha sido fundamental para el desarrollo de la Constitución, sus precedentes representan una incesante labor de adaptación del texto por el derecho judicial; por eso se ha dicho que los propios padres constituyentes no reconocerían su obra en la actualidad.

Caso distinto fue el de Francia, donde bajo la III República se atrofió el derecho de disolución del presidente respecto del Parlamento, y se utilizó el decreto-ley que erosionó la función legislativa, esta última situación subsistió en la IV República a través de las “leyes cuadro”. Italia, por otro lado, conservó el famoso Estatuto Albertino, de 1848, hasta el propio régimen fascista, efectuándose en el transcurso de dicho periodo modificaciones constitucionales notorias.

Por lo que se refiere a México, existen varios casos interesantes de mutación constitucional, entre los más conocidos están: el artículo 28 constitucional, que estableció desde su origen un marco bastante liberal de la economía, pero a cuyo cobijo se vino formando el principio de la economía mixta por la legislación secundaria; el artículo 130, de origen muy riguroso, aunque en la práctica no se aplicó fielmente, sobre todo al concluir la revolución cristera, se produjo un *modus vivendi* o “concordato tácito” entre la Iglesia y el Estado; la facultad reglamentaria, que se ha inferido de la fracción I del artículo 89, merced a la interpretación doctrinaria y jurisprudencial; el uso de facultades extraordinarias, entre 1917 y 1938, que produjo buena parte de la legislación común y hacen-

13 *Vid.*, entre otros, Lucas Verdú, Pablo, *Curso de derecho político*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 1977, pp. 645 y ss., y Pereyra Menaut, Antonio Carlos, *Lecciones de teoría constitucional*, 2a. ed., Madrid, Revista de Derecho Privado, 1987, pp. 65 y ss.

daria; el desuso de la facultad que tiene la Suprema Corte, de acuerdo con el artículo 97 constitucional, para investigar la violación del voto público; el desuso de las facultades que los jueces locales, según el artículo 133, tienen para controlar la constitucionalidad.¹⁴

Puede sufrir la Constitución cambios todavía más graves en su trayectoria, tales como la suspensión, el quebrantamiento o incluso la supresión de la ley fundamental.

La suspensión de la Constitución sucede “cuando una o varias prescripciones legal-constitucionales son provisionalmente puestas fuera de vigor”.¹⁵ Para la suspensión de la Constitución se establecen mecanismos de excepción, como en el caso mexicano la suspensión de garantías y las facultades extraordinarias previstas en los artículos 29 y 49 de la Constitución; en otros países del mundo, tales situaciones anormales dan lugar al estado de sitio, al estado de guerra o a la ley marcial.

La necesidad de este derecho excepcional lleva su razón de ser en la propia dialéctica del Estado de derecho, el cual debe prever y normar la excepción, aun sabiendo lo difícil que resulta mantener el yugo de la ley cuando la autoridad pierde su rigor y los mandatos su prestigio, a pesar de lo problemático de regular el caos. Esa ley imposible es una ley necesaria, ha expresado Donoso Cortés,¹⁶ porque “si el legislador que en tiempos de disturbios y trastornos aspira a gobernar con las leyes comunes es un imbécil, el que aún en tiempos de disturbios y trastornos, aspire a gobernar sin ley es temerario. El derecho común es la ley ordinaria de los hombres en tiempos bonancibles. El derecho excepcional es su regla común en circunstancias excepcionales”.

Por lo que se refiere al quebrantamiento, también llamado “rotura” de la Constitución, consiste en “la violación de las prescripciones legal-constitucionales para uno o varios casos determinados, pero a título excepcional, es decir, bajo la condición de que los preceptos quebrantados sigan inalterables en lo demás, no siendo, por tanto, suprimidos permanentemente”.¹⁷

14 A este respecto son de interés: Orozco Enríquez, José de Jesús, *El derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, 1982, y VV. AA., *Los cambios constitucionales*, México, UNAM, 1977.

15 Fernández-Miranda, Faustino, y García Atance, María Victoria, “Reforma y defensa de la Constitución”, *Derecho Político (I)*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1988, pp. 248-249.

16 Cfr. García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, 8a. ed., Madrid, Revista de Occidente, 1967, p. 163.

17 Fernández Miranda, Faustino, y García Atance, María Victoria, *op. cit.*, nota 15, pp. 248-249.

En principio, el quebrantamiento de la Constitución es condenable, pero como en política no hay absolutos, a veces la realidad lo demanda. Así sucedió en 1865 nada menos que con el presidente Juárez, que mediante ley de ese año tuvo que prorrogar su mandato sin efectuar elecciones: se vivía una situación de guerra con Francia y era en extremo difícil convocarlas, como tampoco reunir al poder reformador porque no estaban integrados ni el Congreso federal ni muchas de las legislaturas locales.

La supresión o quiebra constitucional acontece cuando desaparece o se elimina la Constitución vigente, y no sólo de una o varias de sus normas; el orden constitucional que se observaba se rompe en su conjunto. Esta situación es al propio tiempo un fin y un renacer, “en el momento en que una constitución se acaba otra se anuncia y el ciclo se reproduce”.¹⁸

En principio, el problema del fin de las Constituciones como el derecho a la revolución está en los límites del derecho y la ciencia política. Hasta hace poco, la idea que imperaba en nuestra disciplina era la de la Carré de Malberg, en el sentido de que “no hay lugar en la ciencia del derecho público para un capítulo consagrado a la técnica jurídica de los golpes de Estado o de las revoluciones y sus efectos”.

Sin embargo, en la época actual existe el esfuerzo por integrar la revolución dentro de la teoría jurídica, reconociéndose al menos que el derecho está obligado a reflexionar sobre dichos problemas. En este mismo sentido, las especulaciones sobre legalidad y legitimidad se han vuelto populares, y aunque la legitimidad entra en el terreno de las creencias, y como tal está más allá del Estado de derecho, tampoco puede ser rechazada por éste porque es su sustento básico.

III. ESTÁTICA Y DINÁMICA CONSTITUCIONAL. EXTENSIÓN DE LA REFORMA

Toda Constitución aspira, en principio, a ser una obra perdurable. Esta idea de permanencia, de estabilidad, forma parte tan íntima del concepto de Constitución que durante mucho tiempo se le ha considerado en la teoría como su elemento principal y definido; se ha expresado así que “la sustancia de la constitución es la intención de crear un orden jurídico

¹⁸ Ardant Philippe, *Manuel de institutions politiques et droit constitutionnel*, 2a. ed., París, LGDJ, 1990, p. 49.

duradero” (Stier-Somló), que representa “el polvo firme en el fluir de los fenómenos” (Mangoldt), o que su contenido pretende “abarcara la movilidad de los acontecimientos políticos en una forma firme” (Huber).

En el derecho positivo, cuando esta idea se ha llevado al extremo, se han elaborado Constituciones que han carecido de cláusulas de revisión, o bien establecido mecanismos que hicieron difícil, cuando no imposible, cualquier modificación. El constitucionalismo francés revolucionario optó por esta solución, el texto de 1791 para su reforma pedía el consenso de tres legislaturas y una cuarta daba la aprobación definitiva, y en 1795 Felipe Delleville propuso que se condenase a muerte a quien pretendiera introducir reformas a la Constitución.

Frente a esta postura, se esgrimió el criterio de la adaptabilidad de la Constitución, pues no puede atarse la voluntad popular para siempre. En este sentido, Rousseau, en sus comentarios sobre el gobierno para Polonia, afirmó que “es contra la naturaleza del cuerpo social imponerse leyes que no pueda revocar, pero no es ni contra la naturaleza ni contra la razón que no pueda revocar esas leyes sino con la misma solemnidad con que las estableció. He ahí la cadena que no se puede crear para el porvenir”.¹⁹ Por su parte, la Declaración francesa de Derechos del Hombre de 1793 consignó en su artículo 28: “un pueblo tiene siempre el derecho de revisar, de reformar y de cambiar su constitución. Una generación no puede sujetar a sus leyes a las generaciones futuras”.²⁰

Y es que cualquier Constitución se mueve entre la estática y la dinámica constitucionales, puntos entre los que debe buscarse el justo medio aristotélico. Cierto 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”.

La reforma constitucional es, por todo ello, una institución necesaria e inevitable en un Estado de derecho.

Se entiende por reforma constitucional la actividad normativa que modifica el propio texto fundamental, haciendo intervenir a los órganos que

¹⁹ Prelot, Marcel, *op. cit.*, nota 4, p. 251.

²⁰ Duverger, Maurice, *Constitutions et documents politiques*, 6a. ed., París, PUF, 1971, p. 72.

crean la ley y observando un procedimiento preestablecido. La reforma puede modificar, suprimir o sustituir un precepto por otro, así como revisar el orden constitucional en general. La mayor parte de las Constituciones, en el capítulo o en las disposiciones finales, regulan la reforma constitucional.

Entre los tópicos principales de la reforma constitucional, se encuentran la extensión que puede alcanzar, los procedimientos para realizarla y los límites a que está sujeta.

De acuerdo con su extensión, la reforma puede ser de dos tipos: *a*) reforma total, en la cual se rehace propiamente la Constitución, tiene un escaso valor práctico, ya que en estos casos se prefiere elaborar una nueva ley fundamental, está prevista en los textos español vigente, artículo 168, y suizo, artículo 118, y *b*) reforma parcial, en la cual se modifican sólo uno o algunos preceptos, es la que comúnmente encontramos en la mayoría de las Constituciones.

En México, el significado gramatical y jurídico del artículo 135 hace deducir que nuestro sistema de reforma es de revisión parcial. En efecto, la Constitución dice, por un lado, que para que las modificaciones “lleguen a ser parte de la ley fundamental” —expresión que indica una relación de parte a todo— debe seguirse el procedimiento establecido para el poder de revisión que integran el Congreso de la Unión y las legislaturas locales. Por otra parte, se expresa asimismo, en el precepto antes señalado, que la Constitución sólo puede ser “adicionada o reformada”. El vocablo adicionar, dice Tena Ramírez, “es agregar algo nuevo a lo ya existente; es, tratándose de leyes, añadir un precepto nuevo al que ya existe”, y el de reformar consiste en “la supresión de un precepto de ley”, pero es también “la sustitución de un texto por otro, dentro de la ley existente”.²¹ A este respecto, Ulises Schmill puntualiza que “en realidad, toda adición es una reforma, para evitar repeticiones terminológicas utilizaremos la palabra reforma, comprendiendo con ello las adiciones”.²² Ambos comentarios los juzgamos de utilidad: Tena, en cuanto precisa la letra y el sentido de la norma constitucional, y Schmill, porque subraya el sentido técnico del vocablo “reforma”.

21 Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 10, pp. 46-47.

22 Schmill, Ulises, *Sistema de la Constitución mexicana*, México, Librería Porrúa, 1951, p. 151.

IV. PROCEDIMIENTOS Y LÍMITES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

En cuanto a los procedimientos para efectos de reforma, también llamada técnica de la reforma constitucional, las leyes fundamentales han dado abundantes soluciones prácticas.

En el procedimiento de reforma, es de referencia obligada la distinción de James Bryce,²³ hecha en su clásica obra *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, en la que se explica que las flexibles se modifican por la vía legislativa ordinaria, mientras que las rígidas demandan un procedimiento especial para modificarse. En la actualidad, esta distinción no goza del favor de antaño, no sólo porque las Constituciones flexibles son escasas (Inglaterra es el modelo, pero también Nueva Zelanda e Israel lo han aplicado), sino también porque la rigidez no depende exclusivamente del procedimiento que se sigue para una reforma. En la práctica inglesa, para un cambio importante se disuelve el Parlamento y se convoca al electorado, resulta así esta Constitución más rígida que muchas flexibles, y a la inversa, existen muchas Constituciones rígidas que en la realidad se vuelven bastante flexibles. A ello se debe que Friedrich proponga sustituir el calificativo de rígida por el de firme, dado que lo importante es que una Constitución “no cambie con frecuencia”, para que sea una salvaguarda contra “la tiranía de la mayoría”.²⁴

De cualquier modo, hoy día la tendencia general de las Constituciones postula el universalismo de la rigidez, ya que de su solemnidad y de la manera más o menos compleja que adopta una Constitución para revizarse se esperan garantías de estabilidad y fortaleza para el derecho y el régimen político.

En este contexto, el derecho comparado enseña que las Constituciones, para implantar su rigidez, acuden a diversos procedimientos para su revisión, como son, entre otros, los siguientes: *a)* una asamblea especial, a manera de un órgano legislativo, tal la Asamblea Nacional que estableció el artículo 8o. de la ley constitucional francesa de 1875, o la Convención, a la que se refiere el artículo 5o. de la Constitución norteamericana, uno de los procedimientos de reforma en aquel país, por cierto el menos frecuente; *b)* el referéndum, obligatorio o facultativo, por el que interviene el cuerpo electoral, como en los textos suizo de 1874, artículos 118-123,

23 En su traducción al español: Bryce, James, *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1952.

24 Friedrich, Carl, *Gobierno constitucional y democracia*, Madrid, 1975, t. I, p. 228.

danés de 1953, artículo 88, o el francés de 1958, artículo 89; c) mayorías calificadas, como en España, artículos 167 y 168, y Portugal, 1976, artículos 286 y 287; d) doble e idéntica votación, con cierto lapso intermedio, Italia, 1948, artículo 138, Francia, 1946, artículo 90, y e) diversas legislaturas, usualmente dos, una que propone y otra que aprueba para que, en la elección intermedia, la voluntad popular se exprese a este respecto, las Constituciones de Bélgica, 1831, artículo 131, Holanda 1877, artículos 2o., 3o. y 4o., España, 1978, artículo 160. Varias Constituciones actuales, por último, prefieren combinar tanto el órgano legislativo extraordinario como el procedimiento agravado para su sistema de reforma.²⁵

Las Constituciones mexicanas han utilizado distintos sistemas de reforma. El texto de 1824 ha sido uno de los más rígidos, el poder reformador se integraba con las legislaturas estatales que tenían la iniciativa, y el Congreso federal, como órgano decisorio, siendo necesaria la intervención de dos legislaturas para aprobar las reformas que se hicieren, en virtud de que el artículo 168 exigía que “nunca deberá ser uno mismo el congreso que haga la calificación” de las reformas, y el que decreta las mismas. Más flexibles fueron las Constituciones centralistas; la de 1836 prescribió que la reforma seguía el mismo procedimiento que la legislación ordinaria, pero las modificaciones que acordara el Congreso, según el artículo 12 de la segunda ley, estaban sujetas a la sanción última del Supremo Poder Conservador, y la de 1843 indicó, en su artículo 202, que para las reformas se estaría “a lo previsto respecto de las leyes comunes”, aunque para la votación se pedían los dos tercios de votos en las dos Cámaras.

Por su parte, la Constitución de 1857 retornó a la rigidez en el artículo 127, con algunas modificaciones menores igual al 135 en vigor, las reformas se efectuaban por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados; se presentó, empero, antes de aprobarse dicho precepto por el Constituyente, otro proyecto que no fructificó, en el cual se acogía el sistema de dos legislaturas, dándole también al pueblo doble oportunidad para expresar su sentir. Cabe solamente añadir que durante la vigencia de la Constitución de 1857, con el procedimiento señalado, llegaron a efectuarse setenta y una reformas constitucionales.

25 Para estas Constituciones, *vid.* Vergottini, Giuseppe de, *op. cit.*, nota 5, pp. 166 y ss.; Duverger, Maurice, *op. cit.*, nota 20; Menni, Yves, *Textes constitutionnels et documents politiques*, París, Montchrestien, y Cascajo, José Luis, *Constituciones extranjeras contemporáneas*, Madrid, Tecnos, 1991.

Finalmente, la carta de 1917 es una Constitución rígida, en cuanto requiere para su reforma de un órgano y de un procedimiento especiales, de acuerdo con el artículo 135, que tiene prevista la asociación del Congreso de la Unión, el cual toma sus acuerdos por las dos terceras de sus miembros presentes, y de las legislaturas de los estados, a las que se remiten dichos acuerdos y de las que se requiere el voto mayoritario. Corresponde al propio Congreso, o a la Comisión Permanente en su caso, hacer el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaratoria de que se aprobaron las adiciones o reformas propuestas.

Pero la ley fundamental de 1917 ha sido una Constitución rígida más en la teoría que en la práctica, como se constata en las abundantes modificaciones que ha sufrido hasta la fecha, que más adelante veremos. Hace falta en el sistema vigente que el pueblo intervenga para ser consultado, cuando estén a debate decisiones que puedan considerarse fundamentales para la nación, como ha sucedido con las reformas efectuadas recientemente a los artículos 3o., 27, 82 y 130 constitucionales, que desataron acaloradas polémicas y atrajeron la atención general. Es en estos casos cuando se advierte la necesidad de que la voluntad popular actúe como árbitro. Bien lo dijo a este respecto, con vigorosas palabras, el maestro De la Cueva, quien se preguntaba: “¿no es ya el momento de que se piense entregar al cuerpo electoral mexicano la decisión última sobre las adiciones y reformas a su constitución, de esa ley fundamental que le significó las guerras de reforma y del imperio y de la revolución de 1910? ¿O se sigue creyendo que no hemos alcanzado la suficiente madurez política?”²⁶

En cuanto a los límites de la reforma constitucional, habría que decir que pueden ser de distinta índole: temporales, circunstanciales y sustanciales.

Algunas referencias mínimas de carácter comparativo para ilustrar lo anterior: a) límites temporales, se establece un plazo de espera o término en el cual no se permiten las reformas, el texto francés de 1791 fijó diez años a partir de su aprobación, mientras que el texto griego de 1975, en el artículo 110, solamente cinco años; b) límites circunstanciales, cuando ciertas condiciones pueden afectar la reforma, así la prohíben en tiempos de ocupación extranjera las Constituciones francesas de 1946 y 1958, artículos 89 y 94 respectivamente, o en tiempo de guerra y en estados de

²⁶ Cueva, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982, p. 174.

crisis, la Constitución española vigente, de 1978, artículo 169; c) límites sustanciales (o materiales), que dan lugar a las cláusulas “intangibles” o “pétreas” en una Constitución, se inspiran en que hay una parte sustancial de la Constitución que no puede tocarse; si así se hiciese, devendría en algo muy diverso, como son los casos de algunos textos en que se ha prohibido la modificación del régimen republicano, tales los de Italia, artículo 139, y Francia, artículo 89; protegido la forma monárquica, así, Grecia, 1951, artículo 108, o establecido garantías para el Estado federal, Estados Unidos, artículo 5 y Alemania, artículo 79.

Algunas Constituciones mexicanas establecieron límites temporales para su reforma. El texto de 1824, por cierto inspirado en este punto por el de Cádiz de 1812, en su artículo 166, estableció que las legislaturas de los estados podían hacer observaciones a determinados artículos de la Constitución y del Acta Constitutiva, “pero el congreso general no las tomaría en consideración sino precisamente en el año de 1830”. Por su parte, la Constitución de 1836, en la séptima ley, cuyo rubro era “variaciones de las leyes constitucionales”, artículo 1o., indicó que “en seis años, contados desde la publicación de esta constitución no se podrá hacer alteración en ninguno de sus artículos”.

Los límites sustanciales, por su parte, quizá porque sus efectos pueden ser mayores, han sido debatidos profusa y ampliamente por la doctrina desde hace tiempo, aunque el tema sigue manteniendo vigencia. Se han enfrentado dos principales tesis, según se afirme que el órgano revisor está sujeto o no a dichos límites. Un importante sector de la doctrina ha sostenido que existen ciertos principios que no pueden modificarse en la Constitución; Carl Schmitt denominó a esos principios “decisiones políticas fundamentales”;²⁷ Maurice Hauriou habló de una especie de “superlegalidad constitucional”.²⁸ Se asegura también que cuando se alteran los principios esenciales de una Constitución se produce un “fraude constitucional”.²⁹ La teoría opuesta ha concedido al órgano revisor la posibilidad ilimitada para modificar la Constitución; así, Carré de Malberg³⁰ consideró que la revisión podría ser parcial o total, siempre y cuando se hiciera según las reglas constitucionales previstas, como también opinó

27 Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1961, pp. 27-29.

28 Hauriou, Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, París, Librairie du Recueil Sirey, 1923, pp. 126 y ss.

29 Carré de Malberg, *Teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1948, p. 1,170.

30 Burdeau, Georges, *op. cit.*, nota 9, pp. 53-54.

Duguit, para el cual el poder revisor podría incluso examinar la forma republicana de gobierno, cláusula por lo general intangible para los franceses.³¹

En el pensamiento jurídico mexicano, la tesis de la limitación del órgano revisor ha sido de gran prosapia, pero ha habido también quienes han opinado a favor de la modificación de la Constitución sin mayores límites. El asunto se torna más espinoso, cuando se inquiera si el órgano revisor puede cambiar o no las decisiones políticas fundamentales, principalmente, los derechos del hombre, la soberanía popular, la democracia representativa, la división de poderes, el sistema federal, el municipio o el juicio de amparo. Tan grande es el valor de estas decisiones que han causado la división de la doctrina; algunos tratadistas afirman que son irreformables y que sólo el pueblo puede llegar a alterarlas, mientras que otros admiten la posibilidad de su modificación por el órgano revisor de la Constitución.

Aunque con ciertos pruritos, Tena Ramírez³² considera que lo que él llama constituyente permanente previsto por el artículo 135, “por vía de reforma o de adición, nada escapa a su competencia”, pero matiza que debe subsistir el régimen constitucional y algunos principios esenciales, para concluir que “no se puede expedir formalmente una nueva constitución, pero sí se puede dar de hecho a través de las reformas”. Más rotundo es Schmill,³³ que subraya que “nuestra opinión es en el sentido de la ilimitación de la competencia del órgano revisor de la constitución”, en virtud de que para tal órgano “la limitación jurídica no existe”, pues su competencia no se encuentra limitada por ningún otro precepto constitucional.

La opinión contraria aparece desde la Constitución de 1824. En el artículo 171, se establecieron límites sustanciales, indicándose que jamás podrían reformarse los artículos “que establecen la libertad de independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de los estados”. Así lo estimó también después Mariano Otero,³⁴ para el cual existían “principios primordiales y anteriores” a la Constitución, como la independencia,

31 Duguit, Leon, *Traité de droit constitutionnel*, París, Annciene Librairie Fontemoui, 1924, t. IV, pp. 530 y ss.

32 Tena, Felipe, *op. cit.*, nota 10, p. 58.

33 Schmill, Úlises, *op. cit.*, nota 22, p. 150.

34 En su célebre voto particular a lo que sería el Acta de Reformas de 1847. Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México (1808-1991)*, 16 ed., México, Porrúa, 1991, p. 466.

la forma de gobierno y la división de poderes, sobre los que “no cabe reforma, y deben declararse permanentes”; años más tarde, Castillo Velasco³⁵ opinaba: “pero las adiciones o reformas no podrán nunca ser para limitar o destruir los derechos del hombre ni los derechos de la sociedad, ni la soberanía del pueblo y las consecuencias de ella”. Esta línea de pensamiento ha llegado hasta nuestra época, han defendido con vigor la tesis de la limitación del órgano revisor Luis Felipe Canudas,³⁶ Jorge Carpizo³⁷ e Ignacio Burgoa,³⁸ quienes han sostenido la existencia de decisiones fundamentales que por su elevada jerarquía sólo al pueblo incumbe reformar. Más todavía, en un artículo reciente, Jorge Madrazo³⁹ sugiere dos procedimientos distintos para modificar la Constitución: la enmienda constitucional y la reforma constitucional: aquél, para los preceptos de la naturaleza reglamentaria que básicamente seguirían el sistema actual, y éste, para modificar los principios verdaderamente sustanciales en que habría referéndum popular.

V. LA REFORMA PROFUSA MEXICANA

La Constitución ha sido en México un texto fundamental en el sentido más pleno de la palabra. Su carga histórica es tan grande que en la Constitución los mexicanos recrean la herencia ideológica de nuestros sacudimientos sociales, los avances que logró el movimiento revolucionario de este siglo y los principios que rigen a la sociedad civil en el presente. A diferencia de otros países, en el nuestro, la Constitución ha sido símbolo de estabilidad política y de unidad nacional, en torno a la cual partidos, grupos políticos y los propios ciudadanos han desenvuelto las actividades que les son propias. Sentimiento constitucional tan acendrado es difícil de cultivar en los pueblos, por eso hay que mantenerlo y acrecentarlo, tanto porque enraiza en la historia viva, como por su influencia determinante para nuestro destino común.

35 Castillo Velasco, José María, *Apuntamientos del derecho constitucional mexicano*, México, Imprenta del Gobierno, 1871, pp. 350 y ss.

36 Canudas, Luis Felipe, “Irreformabilidad de las constituciones políticas de la Constitución”, *Revista de Jurisprudencia*, México, 1943, núms. 1, 18, 19 y 20, pp. 107-108.

37 Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 7a. ed., México, UNAM, 1979, pp. 131 y ss.

38 Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 8a. ed., México, Porrúa, 1991, pp. 383-385.

39 Madrazo, Jorge, “La reforma constitucional. Un estudio comparativo con énfasis en el caso mexicano y norteamericano”, *Derecho constitucional comparado. México-Estados Unidos*, México, UNAM, 1990, p. 200.

Todo esto viene a colación, porque en los últimos años ha venido ganando terreno la convicción de que las reformas sufridas por la Constitución han sido excesivas, así como que las mismas han lastimado algunas de nuestras decisiones políticas fundamentales.

Las reformas, en efecto, vistas en conjunto son impresionantes en su número; hasta la fecha, existen más de seiscientas modificaciones, con la precisión de que en los últimos veinticinco años se han realizado más de las dos terceras partes, lo que muestra el frenesí que ha adquirido la reforma constitucional. El ritmo se vino acelerando: setenta y ocho enmiendas, con Luis Echeverría; cuarenta, con José López Portillo; ochenta y tres, con Miguel de la Madrid; ciento dieciocho, con Carlos Salinas de Gortari, y se han efectuado ciento seis en los años de gobierno que lleva Ernesto Zedillo.⁴⁰

Durante este sexenio se han producido las modificaciones siguientes: reforma judicial, que fortalece a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional e introduce el Consejo de la Judicatura, de 31 de diciembre de 1994; para que los ferrocarriles y la comunicación por vía satélite varíen de área estratégica a prioritaria, haciendo posible su desincorporación del Estado, de 28 de mayo de 1995; para incorporar el fenómeno de la delincuencia organizada, de 3 de julio de 1996; para mejorar el régimen del financiamiento de los partidos, órganos electorales y calificación de elecciones, de 22 de agosto de 1996; de doble nacionalidad, para evitar los conflictos que por este motivo puedan tener los mexicanos, de 20 de marzo de 1997.

¿A qué se deben tantas reformas? ¿Por qué no se someten las reformas a la consulta del pueblo, al menos las esenciales, como en otros países? ¿Por qué tanta diferencia entre las reformas frecuentes mexicanas y las excepcionales enmiendas estadounidenses? ¿Subsisten aún las decisiones políticas fundamentales de 1917? ¿Será conveniente expedir una Constitución o hacer una revisión integral de la existente?

Comentar tales interrogantes es forzoso, tanto porque involucran al destino de nuestra ley fundamental, como porque de esas reflexiones se deducen las tendencias constitucionales recientes en nuestro país.

Conviene observar, en primer lugar, que el criterio meramente aritmético es del todo insuficiente para juzgar la reforma constitucional, dado

40 Para las reformas en general y por periodo presidencial: Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional a fin de siglo*, México, Porrúa. 1995, pp. 63-67, 327 y ss.

que siempre debe uno preguntarse no sólo por la cantidad, sino también por la calidad y alcance social de las modificaciones que se efectúan a un texto fundamental. De este modo, se tiene que inquirir sobre cuáles materias han incidido las reformas, en qué medida han respondido a causas reales y no de circunstancia, hasta qué punto han robustecido las decisiones fundamentales y no las han alterado, así como si han representado una solución política efectiva a los problemas comunitarios.

La reforma constitucional, en nuestra opinión, ha sido en principio provechosa para el país, en cuanto ha respondido de manera adecuada a su problemática, ha mantenido en lo general las decisiones políticas fundamentales, introducido modificaciones o instituciones novedosas que han enriquecido el orden constitucional, como las que se han hecho para propiciar la colaboración de poderes, la defensa y el progreso de los derechos humanos, la constitucionalización de los partidos, el nuevo sistema electoral o los principios de derecho constitucional económico. Es cierto también que ello no significa que todas las reformas, sin excepción, hayan sido útiles, tanto porque la revisión a la Constitución, siendo obra humana no puede ser perfecta, como porque es justo reconocer, como más adelante lo apuntamos, que también se ha acudido a ella de manera innecesaria.

Sí, rechazamos la comparación ligera entre nuestra Constitución y la norteamericana, tanto porque desconoce la realidad constitucional de aquél país, como la singularidad de nuestro sistema de reforma. En principio, existe una diferencia entre ambos textos de carácter técnico, John Ville, lo explica en un estudio sobre el particular, “las constituciones más largas y prescriptivas, requerirán casi siempre más reformas en contraste con las constituciones más cortas, que se limitan a esquemas gubernamentales más amplios”.⁴¹ Por otra parte, es falso que la Constitución norteamericana haya permanecido sin alteración, su significado ha estado sujeto a la constante y variada interpretación jurisprudencial; por eso Hughes, siendo gobernador de Nueva York (aunque curiosamente después fue presidente del máximo tribunal), acuñó la expresión “estamos bajo la constitución, pero la constitución es lo que los jueces dicen que es”, o también se explica la afirmación de Munro, quien expresó que la

41 Ville, John, “El proceso de enmendar la Constitución en los Estados Unidos de América: análisis de comparación con la experiencia mexicana”, *Derecho constitucional comparado. México-Estados Unidos*, cit., nota 39, p. 203.

Constitución es reformada todos los lunes por la mañana cuando se reúne la Corte Suprema. En México, hemos seguido una técnica diferente. Aquí no ha prosperado una interpretación judicial similar, y se ha acudido con mucha más frecuencia a la reforma constitucional, tanto porque existe la creencia en nuestro medio de que elevando un precepto a la categoría de norma fundamental aseguramos su respeto, como porque el procedimiento de enmienda se hizo más accesible a través de la fórmula vigente que heredamos de la carta de 1857, que eliminó los complicados sistemas de reforma de algunas Constituciones mexicanas del siglo XIX, que en una inocente pretensión de permanencia hicieron casi imposible las modificaciones.

De cualquier modo, los tratadistas se han venido ocupando de las abundantes reformas constitucionales. Hace ya algún tiempo, Tena se refería a una “actividad reformativa proliferante”;⁴² Sayeg decía que se han “prodigado demasiado las reformas constitucionales”;⁴³ Burgoa señalaba que había una “desnaturalización práctica” del principio de la rigidez, y que el sistema de reforma no ha dado siempre los resultados apetecidos.⁴⁴ Las opiniones se han vuelto más enérgicas, se ha hablado de “reformitis constitucional”, que ha dejado a la norma básica como “un verdadero traje de arlequín”; que como la Constitución se ha convertido en un texto “contradictorio” o “rebasado”, era necesario hacer una nueva; se enunciaron también los problemas básicos que una nueva Constitución debe resolver; o bien se ha ligado la elaboración del nuevo texto con la transición política. El asunto ha rebasado el ámbito meramente académico, varios grupos sociales y políticos han venido emitido puntos de vista semejantes.⁴⁵

42 Tena Ramírez, *op. cit.*, nota 10, p. 53.

43 Sayég, Jorge, *Instituciones de derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1987, p. 39.

44 Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 38, p. 39.

45 Así lo han expresado algunos juristas, en declaraciones de Ignacio Burgoa, *Excelsior*, 24 de marzo de 1994; Barragán, José, “Hacia una nueva Constitución”, *El Financiero*, 18 de febrero de 1994, p. 24; declaraciones de Juventino V. Castro, *El Universal*, 28 de marzo de 1994, p. 3; Pérez Carrillo, Agustín, “La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (una propuesta de modernidad)”, *El Financiero*, 30 de mayo de 1994, p. 50; Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996, pp. 145 y ss. En este mismo sentido, la *Convención Nacional Democrática* realizada del 6 al 9 de agosto de 1994, en Aguascalientes, a la que asistieron diferentes invitados de las más diversas tendencias ideológicas y políticas, de la cual surgieron múltiples conclusiones, destacando la relativa al establecimiento de un Congreso Constituyente que elabore una nueva Constitución. *Cfr.* VV.AA., *Proceso*, núm. 928, 15 de agosto de 1994, pp. 24 y ss., y Ramírez, Carlos, “Los mensajes al revés, transición a otra Constitución”, *El Financiero*, 5 febrero 1995, pp. 24-25.

Ha proseguido, últimamente, el debate sobre la Constitución de 1917 y se han vertido al respecto interesantes puntos de vista. Cárdenas Gracia⁴⁶ ha hecho propuestas para un nuevo orden constitucional; Díaz Díaz⁴⁷ ha subrayado la ambivalencia de la Constitución y señalado las paradojas que la atraviesan desde su origen, y Hernández⁴⁸ señala que para decidir entre la reforma constitucional o la nueva Constitución debe estar atento a la realidad nacional y no a contar con una bella pieza de ingeniería constitucional. En un estudio reciente, Marván Laborde⁴⁹ subraya la articulación de la Constitución con el sistema político autoritario, dado que expresó la voluntad de los vencedores de establecer un nuevo orden con base en sus propuestas y concepciones; no fue un pacto entre fuerzas políticas, pero considera que un nuevo Constituyente conllevará nuevos riesgos y sacrificios, y que las reformas constitucionales es menester que sean radicalmente diferentes. Por su parte, García Ramírez⁵⁰ apunta que, aunque seduce la idea de establecer un nuevo pacto social, “no es sencillo hacerlo, porque hoy carecemos de una idea suficiente sobre lo que conviene a la Nación, en el concepto de todos o en la gran mayoría de sus integrantes, y de un acuerdo bastante para formular esa conveniencia constitucional en disposiciones constitucionales”. Para el maestro Fix-Zamudio,⁵¹ durante estos ochenta años, nuestra carta federal se ha modernizado, es decir, ha incorporado las instituciones que requieren un funcionamiento jurídico contemporáneo en permanente transformación; en este sentido, puede afirmarse que tenemos una Constitución renovada, que dado el desarrollo que requieren todavía sus preceptos, antes que pensar en una nueva ley fundamental, es necesario efectuar una revisión integral de la misma para actualizarla y depurarla.

46 Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit.*, nota 45, pp. 33-58.

47 Díaz Díaz, Martín, “La Constitución ambivalente. Notas para un análisis en sus polos de tensión”, *80 Aniversario. Homenaje a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM, Senado de la República-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 127 y ss.

48 Hernández, Ma. del Pilar, “Reforma o reformismo constitucional, un mal del siglo”, *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, UNAM, Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 127 y ss.

49 Marván Laborde, Ignacio, *¿Y después del presidencialismo?*, México, Océano, 1997, pp. 65 y ss. y 151-152.

50 García Ramírez, Sergio, “La reforma constitucional”, *Vigencia de la Constitución de 1917. LXXX aniversario. Secretaría de Gobernación*, México, Archivo General de la Nación, 1997, pp. 253 y ss.

51 Fix-Zamudio, Héctor, “¿Constitución renovada o nueva Constitución?”, *80 Aniversario. Homenaje a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *cit.*, nota 47, pp. 89 y ss.

De todos modos, no puede dejar de desconocerse que la preocupación por las excesivas reformas tienen justificación, más aún porque éstas han provocado una visible erosión de la ley fundamental, si bien la postura que sugiere la expedición de otra Constitución no representa el sentir general de la sociedad mexicana. Efectivamente, es cierto que se ha acudido en demasía a la reforma constitucional, sea porque la modificación era innecesaria, porque podía superarse mediante una buena interpretación la reforma propuesta o porque se requería una meditación mayor acerca de una determinada iniciativa constitucional.

Disentimos, empero, del parecer que recomienda la elaboración de una nueva ley fundamental, por razones doctrinarias y prácticas: *a)* porque tenemos la firme convicción de que, en primer lugar, se rompería con una historia y tradiciones constitucionales singulares, valores políticos que es difícil encontrar en muchos pueblos del orbe, en los cuales las Constituciones se expiden a cada golpe de Estado o de cualquier otro cambio de poder; *b)* en virtud de que la reforma constitucional, pese a sus excesos, ha logrado conservar en lo general las decisiones políticas fundamentales, consiguiendo también introducir principios e instituciones nuevos en nuestro derecho público, que se están experimentando y consolidando; *c)* porque existen, además, claras razones de oportunidad política para juzgar inconveniente en el momento actual la expedición de una nueva carta magna, ya que, como veremos, el sistema político mexicano está modificándose sensible y profundamente, su punto de arribo es todavía bastante incierto y no se han generado tampoco los amplios consensos indispensables para que surja un nuevo orden constitucional, y *d)* finalmente, porque en un tiempo de crisis como el que se vive, cuando el sistema político y las instituciones están siendo objeto de revisión y cuestionamientos, la Constitución crece en su valor como punto de unión y de confluencia para forjar el Estado mexicano del nuevo siglo.

En síntesis, la supervivencia y el destino de la Constitución de 1917 está íntimamente ligada al futuro del sistema político del país. En este sentido, puede asegurarse que las elecciones ya cercanas del año 2000 serán un evento clave para nuestra ley fundamental, pero curiosamente no así para las tendencias constitucionales básicas que ha venido experimentando en sus años posteriores de vigencia, que señalan claramente los objetivos que está persiguiendo nuestro derecho público, y que tendrán que seguir desarrollándose con ésta o con otra Constitución.

Sí estimamos, en fin, que, para poder seguir funcionando, el actual sistema de reforma constitucional requiere ajustes y explorar otras posibilidades. Es verdad que desde el ángulo teórico el sistema es rígido, pero en la realidad se ha tornado demasiado flexible; las modificaciones constitucionales se efectúan por lo regular con mucha sencillez, por eso varios estudiosos recomiendan evaluar los procedimientos que el derecho comparado contempla para hacer la reforma más ponderada, de tal manera que cuando se pretendan alterar algunas determinaciones fundamentales existan las vías para consultar la voluntad popular.

Por otra parte, la intervención directa del pueblo en la reforma, no sólo a través de sus representantes, resulta conveniente en la hora actual, ninguna “razón de Estado” justifica que no se acuda a la expresión del sentir popular, cuando se deciden asuntos fundamentales para el porvenir del país; es tiempo de que la institución del referéndum, obligatorio o facultativo, aplicado en muchos países del mundo, se utilice en el nuestro a manera de ejercicio democrático. Hace falta también que el Poder Judicial proceda de manera más activa en la interpretación constitucional, que funde escuela renovando lo mejor de sus tradiciones, para que pueda suplir deficiencias o lagunas constitucionales cuando se presenten cuestiones vitales para el porvenir de la República. Una educación constitucional, por último, que propicie el culto y el respeto a la carta magna debe fomentarse en el pueblo en general, y fundamentalmente, en la conciencia de quienes promueven las reformas, nunca es inoportuna a este respecto la frase clásica de que la Constitución debe tocarse con mano temblorosa; sirve reformarla cuando se pretende una solución política de fondo y de largo aliento; pero se le desgasta, si se acude a ella con un criterio inmedatista y circunstancial.

VI. CLASIFICACIÓN DE LAS REFORMAS Y LAS TENDENCIAS VIGENTES

A la luz de los conceptos que hemos vertido, se comprende que el tema de la reforma constitucional es bastante complejo. Precisamente, como las modificaciones constitucionales han sido tan prolíficas y heterogéneas, se utilizará seguidamente una clasificación que las ordene y nos sirva de orientación.

Un primer grupo de modificaciones son las que pudiéramos llamar “de forma”, representan por cierto el mayor porcentaje. Se engloban aquí

cambios, como en el clásico cajón de sastre, de muy distinta índole: de carácter gramatical, actualizadores o correctores del texto, reacomodos, consecuencia de factores o circunstancias determinadas.⁵² Es obvio que en este grupo se encuentran varias reformas que, mediante otra fórmula constitucional, la legislación secundaria o con una buena interpretación judicial, pudieran haber operado sin necesidad de acudir tantas veces al proceso formal del artículo 135.

Citemos algunas reformas ubicadas en este grupo: elimina la práctica inconstitucional de facultades extraordinarias, artículo 49, 1938; exigencia de ser mexicano por nacimiento para pertenecer a la fuerza aérea, artículo 32, 1944; otorgamiento del voto a la mujer, artículo 34, 1953; sobre patentes de corso y represalias, artículos 73, fracción XIII, 89, fracción X y 117, fracción II, 1966; respecto del porcentaje en diputados de partido, artículo 54, 1971; para actualizar el número de habitantes por diputado, artículo 52, cambios de 1928, 1942, 1960 y 1972.

Existen también reformas “innovadoras”, dice con acierto Diego Valadés, que “introducen o suprimen elementos que no existían en la constitución o que, estando presentes, desaparecen para dar lugar a otro tipo de instituciones con caracteres absolutamente originales dentro del sistema”.⁵³

Entre las reformas innovadoras, el autor referido menciona: establecimiento de la educación socialista, artículo 3o., 1934; definición de la pequeña propiedad agrícola y ganadera, artículo 27, 1947; establecimiento de diputados de partido, artículo 54, 1963; responsabilidad para los partidos políticos que impidan que sus miembros elegidos, diputados o senadores, se presenten a desempeñar sus funciones, artículo 63, 1963; supresión del derecho del presidente de la República para convocar a periodo extraordinario de sesiones del Congreso, y otorgamiento de esa facultad a la Comisión Permanente del mismo Congreso, artículo 67, 1923; supresión de los territorios dependientes del Ejecutivo federal, artículo 73, 1975; facultad que autoriza al Congreso para distribuir entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes para unificar y coordinar la educación en toda la República, artículo 73, 1934; reelección

⁵² En este sentido, Valadés distingue en el aspecto formal las reformas actualizadoras del texto, actualizadoras de una institución, explicativas y correctivas. Cfr. Valadés, Diego, “La Constitución reformada”, *Derechos del Pueblo Mexicano, Doctrina constitucional*, t. II, pp. 194 y ss.

⁵³ *Idem.*

presidencial, artículo 83, 1927; prohibición de la reelección presidencial, artículo 83, 1928; facultad del presidente para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, artículo 89, 1928.

Otra serie de reformas se relacionan con el principio de la división de poderes, como las distintas modificaciones hechas al funcionamiento del Poder Legislativo y del Poder Judicial, así como aquéllas que se han efectuado para acrecentar las atribuciones del Ejecutivo.

De esta guisa, respecto del Poder Legislativo se encuentran: cambios sobre el periodo de sesiones de las Cámaras, artículos 65 y 66, reformas de 1977 y 1986; atribución concedida a las Cámaras para formar comisiones de investigación en organismos del sector paraestatal, artículo 93, párrafo tercero; facultad a la Comisión Permanente para solicitudes de licencia de diputados y para aumentar el número de los miembros de aquélla, artículos 79 y 78, 1985 y 1987, respectivamente; facultad del Congreso para expedir su Ley Orgánica, artículo 70, 1977. Para el Poder Judicial, en 1988 se reformaron los artículos 94, 97, fracción XXIX-H del 73, artículos 104 y 107. Por su parte, el Poder Ejecutivo ha dado lugar también a varios cambios, esencialmente para acrecentar sus atribuciones, como algunas de las modificaciones hechas al 27 y al 123.

Un grupo más de reformas son las modificaciones que pueden llamarse “federalizadoras”.⁵⁴ Entre las reformas federalizadoras están: legislación sobre el trabajo, fracción X del artículo 73 y fracción XXIX del artículo 123, 1929; industria textil y obligaciones en materia educativa, fracción X del artículo 73, 1933 y 1934; industria cinematográfica y energía eléctrica, fracción X del artículo 73, 1935; competencia de la justicia federal sobre la industria eléctrica, fracción X del artículo 73, 1940; industria tabacalera, explotación petrolera, aguamiel, fracción XXIX del artículo 73, 1942; legislación sobre juegos con apuestas y sorteos, fracción X del artículo 73, 1947; producción y consumo de cerveza con impuesto especial, fracción XXIX del artículo 73, 1949; petroquímica, obtención de

54 En el mismo sentido, Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, pp. 308-309. Concentradas buena parte de ellas en el artículo 73, que ha sido la piedra de toque a partir de la cual se ha producido un proceso de ensanchamiento de la órbita del gobierno federal. Estas modificaciones han hecho del gobierno federal un ente en extremo poderoso, de ahí que ahora se busque fortalecer las atribuciones de los estados y municipios, para llegar a un equilibrio sano y conveniente para nuestro federalismo; dicho proceso pendular no debe extrañar a nadie, el federalismo en el mundo se caracteriza por su carácter dinámico; es la realidad social y política de un país la que determina las soluciones más convenientes.

hierro y acero, cemento y otras materias primas a la esfera de la justicia federal, fracción XXXI del artículo 123, 1962.

Existen reformas, por último, que comprenderemos en la expresión “tendencias vigentes”, que son temas constitucionales recurrentes; sea porque se refieren a postulados constitucionales que aunque vienen desde 1917 no han logrado satisfacerse de manera plena, sea porque se han desarrollado o aparecido en los últimos veinticinco años, introduciendo principios nuevos en la Constitución o provocando modificaciones importantes en decisiones fundamentales del Estado mexicano. Es menester añadir que tales tendencias han modificado no sólo uno o varios preceptos aislados, sino que a la fecha tienen ya en su haber un número importante de reformas, y seguramente serán la causa de más en cuanto que en ellas se localizan paradigmas constitucionales no acabados o los nuevos rumbos del Estado mexicano.

Entre las principales tendencias vigentes, se encuentran: *a)* la reforma política, que ha producido cambios constitucionales en 1963, 1972, 1977, 1986, 1990, 1993, 1994 y 1996; *b)* los principios de derecho económico, que han ocasionado modificaciones en 1951, 1982, 1983, 1990, 1993 y 1995; *c)* modificaciones al constitucionalismo social, que han versado sobre las materias laboral y agraria, son tantas que sería prolijo enumerarlas; *d)* los derechos humanos, que han dado lugar en 1992 a la creación de la Comisión Nacional y a las comisiones estatales en la materia, así como en 1993 y 1996 a la reforma penal, pero que en años anteriores causaron también la reforma de diversos artículos para establecer nuevos derechos o ampliar los existentes; *e)* el sistema federal, que ha motivado muchas modificaciones a la ley fundamental pero que en el futuro puede provocar otras, si se atiende al reclamo general de fortalecer el espíritu descentralizador; *f)* la institución municipal, cuyo precepto central, el 115, se ha reformado en 1976, 1977, 1983 y 1987, pero en el que pueden haber todavía ajustes y una ley reglamentaria que promueva el ansiado renacimiento municipal, y *g)* reforzamiento de la autonomía de los poderes Judicial y Legislativo, para propiciar un régimen presidencial más ponderado. Esta tendencia ha tenido evidente expresión en la reforma judicial de 1994, así como en algunas medidas y cambios de políticas en el Legislativo federal, de ella cabe esperar más adelante otras modificaciones constitucionales.