

PROBLEMAS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL SISTEMA MEXICANO*

POR DIEGO VALADÉS**

I

El estudio de las reformas constitucionales ha interesado a todos los especialistas en la materia. Se trata de un asunto en apariencia muy debatido y, por ende, agotado en cuanto a las posibilidades de nuevas reflexiones.

Aunque es cierto que el prurito de la novedad no debe preocupar mayormente a quien dedica sus trabajos al derecho constitucional, no lo es menos que el progreso de las instituciones nacionales no guarda paralelismo alguno, salvo casos históricos más o menos aislados que identifican a pueblos de distintas latitudes con epopeyas comunes. Téngase presente, como ejemplo, el despertar a la independencia y al constitucionalismo de los países iberoamericanos. Por eso, lo que ha dejado de ser novedad para unos, bien puede serlo para otros.

Si la regla es que el proceso evolutivo de las instituciones es distinto de país para país, se explica que nos ocupemos de examinar y sistematizar los problemas planteados por la reforma constitucional en el sistema mexicano, teniendo a la vista los ejemplos ofrecidos por otros sistemas constitucionales: el derecho comparado ofrece un campo de reflexión muy amplio y su estudio es el mejor elemento para modernizar las instituciones de cada país.¹

El artículo 135 de la Constitución mexicana vigente desde 1917, dice:

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

Se presenta, conforme a ese texto, una primera cuestión de carácter terminológico que, como veremos más adelante, tiene repercusión en cuanto a la defi-

* Este trabajo es una versión corregida de la ponencia "Problemas de la Reforma Constitucional en el Sistema Mexicano", presentada al Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional.

** Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

¹ Véase Konrad Sweigert. "El derecho comparado y la modernización del derecho", en *Universitas*, vol. XI, núm. 2, Stuttgart, nov. 1973, pp. 109 y ss.

nición de los límites del poder reformador o “constituyente permanente”, como prefiere llamarlo el maestro Felipe Tena Ramírez.

Hay quienes opinan —es el caso de Ulises Schmill—² que los términos adicionar y reformar son sinónimos. Entendemos que esto sea así de manera general; empero, la Constitución hace la diferencia de una manera explícita, y esto tiene una razón de ser, pues la simple reforma consiste en modificar o suprimir en el texto constitucional, lo que se distingue, sobre todo por sus implicaciones, de la mera labor de adiccionarla.

En la doctrina constitucional no hay reparos por lo que concierne a la adición del texto de una Constitución. Es bien sabido que existen lagunas —en-cubiertas o explícitas, como les llama Loewenstein— que en cualquier momento pueden ser integradas sin que se afecte la estructura del Estado. La doctrina no es pacífica, sin embargo, por lo que concierne a la modificación o supresión de preceptos constitucionales. De aquí que la precisión terminológica también tenga importancia.

A ese respecto debe subrayarse una distinción más: no es lo mismo reforma —aun en un sentido lato que incluya a las adiciones mismas— que mutación. Con esta última expresión se denota la transformación del poder político, de la estructura social o del equilibrio de intereses, sin que el texto constitucional se actualice en el sentido que se hayan producido esos cambios. Es decir, la mutación constitucional no contempla los cambios habidos en el texto, sino los producidos en la realidad.³ Se ha observado, por otra parte, que esa mutación no necesariamente implica un falseamiento a quebrantamiento de la Constitución.⁴

Así, nosotros abordaremos tan sólo la cuestión de la reforma que, para acentuar aún más sus características, diremos que es un cambio formal del texto constitucional y que, por otro lado, comprenderá a las reformas propiamente dichas —según la acepción del mencionado artículo 135— como a las adiciones.

Los constitucionalistas mexicanos del siglo pasado —Castillo Velasco, Ruiz, Rodríguez, Coronado, por ejemplo— eran unánimes en su observación de que “la humanidad no permanece estacionaria”, de que las instituciones deben perfeccionarse y de que la posibilidad de adecuar una constitución a las necesidades cambiantes “es una válvula de seguridad que evita la catástrofe de las revoluciones armadas”.⁵ En otra expresión también se ha dicho que el ordenamiento constitucional debe ser permanente, mas no inmutable.⁶

² *El sistema de la Constitución mexicana*. México, 1971, p. 151.

³ Karl Loewenstein. *Teoría de la constitución*. Barcelona, 1964, p. 164-5.

⁴ Carlos A. Fayt. *Derecho político*. Buenos Aires, 1973, p. 381.

⁵ Eduardo Ruiz. *Curso de derecho constitucional y administrativo*, México, 1888, t. 2, p. 378; Ramón Rodríguez. *Derecho constitucional*. México, 1875, p. 706; José Ma. del Castillo Velasco. *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, México, 1871, p. 250 y ss.

⁶ Fayt, *Op. cit.*, p. 380.

Esa idea, con diferentes palabras pero con argumentos muy parecidos, ha existido en el ánimo de todos los redactores de constituciones. Al plasmarse en los textos respectivos ha dado lugar a una variadísima gama de sistemas que inhibían o expeditaban la introducción de modificaciones a las constituciones. Esto fue lo que llevó a Bryce a su célebre clasificación de las constituciones en rígidas y flexibles. Esta clasificación, con todo y su aparente precisión, ha dado lugar a algunas confusiones y, por otro lado, ha propiciado que diferentes constituciones queden encasilladas bajo un denominador determinado, siendo que muy bien pueden —así no sea éste el caso típico— contener más de un sistema de reforma para sus diferentes preceptos, y que cada uno de esos sistemas incida ya en la rigidez, ya en la flexibilidad que apuntaba Bryce.

Así, hay que recordar que la flexibilidad y la rigidez de una constitución atiende exclusivamente al procedimiento más o menos dificultado para su reforma o al órgano especial que la practica, pero de ninguna manera a la frecuencia con que estas reformas son llevadas a cabo.

Veamos lo anterior de una manera más clara, refiriéndonos a la Constitución mexicana. Quien observe con detenimiento el artículo 135, transcrito concluirá que esa Constitución es rígida, pues el procedimiento de su reforma difiere del que se sigue para la legislación ordinaria y en ella interviene un órgano que don Emilio Rabasa denominó “poder nacional”. Aun cuando tal órgano está constituido por los diferentes cuerpos colegiados que en el ámbito federal y local tienen la función de legislar, desde el punto de vista de su formación y competencia es distinto de aquéllos; se trata de un legislador especial. Así, podría demostrarse que la Constitución mexicana es rígida.

Sin embargo, habría que ir al artículo 73 de la misma Constitución para encontrar elementos que permiten inferir otra conclusión. En efecto, el referido artículo dice: “El Congreso tiene facultad: I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal; III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes”. Hasta hace sólo unos meses, cuando fue derogada por no quedar en la república mexicana ningún territorio sometido directamente a la jurisdicción federal, con excepción de la capital, existió la fracción II de ese mismo artículo, que rezaba: “Para erigir los Territorios en Estados cuando tenga una población de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política”.

Así, en cada una de las tres primeras fracciones del artículo 73 —considerando para este análisis incluso la que acaba de ser derogada— encontramos otras tantas hipótesis de reforma a la Constitución diferentes a la que contiene el artículo 135:

- a) la fracción primera autoriza al Congreso a reformar la Constitución. En este caso estamos frente a una disposición flexible;
- b) la fracción segunda deja en manos del Congreso constatar que se han dado los supuestos de la norma (población bastante y elementos necesarios para

la existencia política autónoma, elementos que por otra parte no están definidos y quedan sujetos a la interpretación del legislador ordinario), caso en el cual es el propio Congreso el que procede a reformar la Constitución. Ésta es, también, una disposición flexible, y

c) la fracción tercera determina que si la legislatura del Estado en cuyo seno se vaya a formar un nuevo Estado no está de acuerdo, se requerirá que la decisión tomada por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso sea ratificada por las dos terceras partes del total de las legislaturas de los Estados (recuérdese que el artículo 135 solamente requiere que apruebe la mayoría de esos Estados). Aquí estamos ante una disposición rígida que, en la terminología de Biscaretti, implica un procedimiento superagravado en relación a la norma general contenida en el 135.

Así, hemos visto que la Constitución mexicana, que normalmente es considerada rígida por la mayor parte de nuestros constitucionalistas, contiene normas que establecen un procedimiento flexible para su reforma. Es por casos como éste que la clasificación de Bryce se reputa, fundamentalmente, como “escolar”,⁷ pues el que en una Constitución predomine la rigidez, no quiere decir que sea ésa su única y definitiva característica. Por tanto, cuando en lo sucesivo nos refiramos a la rigidez o flexibilidad de una Constitución, deberá quedar claro que sólo estamos destacando sus rasgos generales, sin olvidar que acaso contenga otro tipo de normas que incidan en una clasificación distinta. Lo que sí consideramos prudente eludir es la incolora clasificación de “mixta”, que tan útil resulta cuando no sabemos y queremos definir algo con precisión.

Por lo demás, el término medio que muchas constituciones contienen ya lo preveía Hamilton al decir que a las normas fundamentales hay que protegerlas de esa “facilidad extrema” que las hacía demasiado variables, y de esa “exagerada dificultad que perpetúa sus defectos”.⁸ La propensión a cada uno de esos extremos, sin embargo, resulta a menudo de las circunstancias en que una constitución ha nacido. Por ejemplo, hay un claro predominio de la rigidez en las constituciones de la posguerra, y otro tanto ocurre con las que se han generado después de periodos revolucionarios.⁹

Ese fenómeno es fácilmente comprensible, aunque no por razones netamente jurídicas. Los grupos que alcanzan el poder después de situaciones de violencia, además de actuar con la cautela necesaria para evitar una nueva confrontación, también proceden —o suelen hacerlo— de suerte a asegurarse su predominio como detentadores del poder. De otra parte, también se presenta esa especie de intuición mesiánica que augura infalibilidad a los legisla-

⁷ Paolo Biscaretti di Ruffia. *Introduzione al diritto costituzionale comparato*. Milano, 1959, p. 462. (Hay traducción al español, por Héctor Fix-Zamudio, publicada en México por Fondo de Cultura Económica.) Véase, también, Mario Justo López. *Manual de derecho político*. Buenos Aires, 1972, esp. p. 386.

⁸ *El federalista*. México, 1957, p. 187.

⁹ Carlos Ollero. *El derecho constitucional de la posguerra*. Barcelona, 1949, p. 147.

dores que emanan después de la violencia. En fin, existe igualmente la creencia de que el respeto irrestricto a una constitución inmutable acarrearía, entre varias ventajas, la paz para todos.

Bien sabemos que ese proceso de ideas ha campeado con gran frecuencia en los países latinoamericanos, y que no son tantas las ventajas que ha demostrado tener. La idea de que el principio de rigidez constitucional garantiza la efectiva supremacía de la propia constitución, o de que representa una garantía superior de permanencia,¹⁰ no deja de ser un tanto romántica, toda vez que resulta muy difícil de justificar en la realidad.

Entre nosotros se ha dicho que el exceso de reformas a la Constitución revela escaso respeto por la misma y que eso es resultado “del sistema centralista que tiene el país y de la absorción que el ejecutivo federal ha realizado de las facultades del poder legislativo y del predominio sobre los gobiernos de los estados”.¹¹ En Europa se ha sostenido que cuanto más se identifica una nación con su Constitución, tanto más reservada se muestra la nación en el uso del procedimiento de reforma.¹²

Esas afirmaciones están en pugna con la realidad. La permanencia inalterada de una Constitución no depende de la veneración que se le tenga y tampoco de la identificación que exista entre sus destinatarios y ella. Esa inmutabilidad más bien está relacionada con el grado de precisión y generalidad con que está redactada, y con la confianza que inspiren las autoridades de quienes depende la aplicación misma de las normas que contiene.

Las sucesivas reformas a que se ve sujeta muchas veces una sola constitución, o incluso los cambios totales que llevan a sustituir una constitución por otra, en muy buena medida obedecen no a que se tenga poco respeto por ella, sino todo lo contrario: a que se le considera el único instrumento idóneo para refrenar un tanto, o para encauzar en lo posible, la acción de los gobernantes.

De ahí que los textos constitucionales se tengan que ver sometidos a una gran cantidad de reformas, mediante las cuales se les introducen mecanismos cada vez más complejos para controlar la acción de los diferentes órganos del Estado.

Ese fenómeno denota, entre otras cosas, ausencia de vida parlamentaria, ausencia de juego de partidos, ausencia de controles inter e intraorgánicos efectivos, ausencia de medios de difusión responsables e independientes, ausencia, en suma, de cultura política. La Constitución es reformada porque se cree en ella, porque se presume que la respetan no sólo los destinatarios del poder, sino

¹⁰ Ignacio Burgoa. *Derecho constitucional mexicano*. México, 1974, p. 423; Enrique González Flores. *Derecho constitucional*. México, 1969, p. 21; Hermann Heller. *Teoría del Estado*. México, 1961, p. 293.

¹¹ Daniel Moreno. *Derecho constitucional mexicano*. México 1971, p. 429.

¹² Lowenstein. *Op. cit.*, p. 175.

los detentadores, porque se supone que al agotar casuísticamente todas las posibles incidencias de la vida del Estado, se obtiene la garantía de que esa vida transcurrirá conforme a los cánones legales, porque, en fin, es el último reducto en el que no se puede refugiar la conciencia cívica —mucho o poca— que exista y que no encuentra ningún otro instrumento para hacerse valer.

Lasalle observó que la práctica del derecho constitucional se encargaría de resolver el conflicto entre el derecho escrito y los factores reales de poder “esculpidos en el bronce de la realidad”.¹³ Por eso es que las constituciones también se reforman. Unas veces para dar cauce a fuerzas que se imponen y buscan la legitimación de sus pretensiones, otras para salir al paso de desviaciones que se han venido generando con la “práctica de derecho constitucional”.

Eso es, justamente, lo que no pueden evitar las constituciones rígidas: que a su lado se desenvuelva un derecho no escrito, que las sustituya, merced a lo cual su reforma tampoco se plantea ya como una cuestión crucial para la vida del Estado, pues al perder virtualmente su vigencia deja de interesar a destinatarios y detentadores del poder.¹⁴

Habrá que examinar siempre las circunstancias que rodean a las diferentes reformas constitucionales; pero en términos generales podemos inferir que esas continuadas reformas denotan que se hace un esfuerzo para mantener la vida de la Constitución. Es en algunos países o en algunos de sus momentos históricos la inmutabilidad constitucional es síntoma de robustez institucional, en otros países o en otros momentos la permanente modificación de la carta fundamental permite establecer que hay alientos incesantes para mantenerla actual.

Solemos mencionar, entre las constituciones cuyas variaciones han sido mínimas en número, a la de Estados Unidos. Conviene, empero, tener presente que el sistema adoptado en Norteamérica, diseñado con gran precisión institucional y generalidad terminológica, también ha tenido que ser reformado fundamentalmente a través de la interpretación judicial. Y esto ha parecido un vicio a autores como Wilson.¹⁵

II

Veamos, ahora, qué ha ocurrido en México con su sistema de reforma constitucional. El siglo XIX se caracterizó por incesantes cambios no sólo dentro de una misma carta, sino por la sustitución frecuente de unas por otras. Cada una de las nuevas constituciones aspiró a ser la última, razón por la cual establecían sistemas muy complicados para su reforma. Esa pretensión de inmutabilidad surgió más como una necesidad política de afianzar el predominio

¹³ Ferdinand Lassalle. *¿Qué es una constitución?*, Buenos Aires, 1964, p. 107.

¹⁴ Georg Jellinek. *Teoría general del Estado*. Buenos Aires, 1954, p. 405.

¹⁵ Woodrow Wilson. *Congressional government*. New York, 1925, p. 242-3.

de alguno de los grupos que se autodenominaban “partidos”, que por la convicción de configurar instituciones sólidas e independientes del destino que cada uno de esos partidos pudiera tener.

Ese fenómeno no escapó a la observación de algunos constitucionalistas mexicanos del diecinueve, como Ruiz y Rodríguez, quienes llamaron la atención para el hecho de que las Bases Orgánicas de 1842 eran las únicas que no cerraban las puertas a la reforma de puntos importantes.¹⁶

El viraje decisivo, en todo caso, lo representó la Constitución de 1857, y no es precisamente una casualidad que haya alcanzado una vigencia —si bien apenas nominal en muchos de sus preceptos— de sesenta años. El proyecto original de esa Constitución incluía un sistema extremadamente complicado para su reforma; prevaleció, sin embargo, un criterio muy abierto entre los constituyentes y acabó adoptándose, después de una larga e intensa discusión, el mismo sistema que luego fue incorporado en la Constitución de 1917.

La Constitución de 1857 fue modificada en setenta y un artículos desde su promulgación hasta la víspera del estallamiento de la Revolución de 1910. Y ¿cuál ha sido el destino de su sucesora, vigente a partir de 1917? Esto merece verse con mayor detenimiento.

En el cuadro y tabla que se presentan al final de este trabajo, aparece el número de artículos que han sido modificados, cuántas reformas se les han practicado en conjunto, y en qué fechas se han llevado a cabo esos cambios. El resumen es así: el total de reformas es de ciento noventa y siete, el total de artículos modificados es de cincuenta y seis. Ochenta artículos, por tanto, han permanecido inmutables. Tres artículos (el 27, 107 y 123) han experimentado más de diez cambios cada uno; un artículo (el 73) ha recibido más de treinta modificaciones. Se han producido quince o más reformas en 1928, 1934 y 1967. La imagen es, consiguientemente, de una gran maleabilidad de las normas constitucionales, amén de una curiosa recurrencia a laterar el contenido de determinados preceptos en especial. Los tres artículos mencionados entre los que mayores ajustes han recibido en sus textos se refieren, sucesivamente, a la cuestión agraria, al amparo y al trabajo y previsión social.

Esos datos son, todavía, muy limitados para hacer una idea del contenido y alcance de las reformas introducidas a la carta de 1917. Por esta razón creemos imperativo formular un principio de clasificación de las reformas de acuerdo con su contenido.

Cinco son las variedades de reformas que hemos encontrado: a) Innovadoras. Son las 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; b) actualizadoras de una institución. Son las que vienen a reforzar o a remozar el

¹⁶ Ruiz. *Op. cit.*, t. 2. p. 378; Rodríguez. *Op. cit.*, p. 706.

carácter de una institución ya existente, o bien a suprimirle aquello que por la evolución de esa misma o de otras instituciones ya no tenga razón de existir; *c*) actualizadoras del texto. Son las que se introducen para hacer corresponder el supuesto de las normas con la realidad imperante; *d*) explicativas. Son las que explicitan el alcance y contenido de una norma. Por lo general se limitan a decir lo que de otra forma ya aparecía en el texto, y *e*) correctivas. Son las que enmiendan las deficiencias de expresión de los preceptos constitucionales o modifican su colocación en el texto constitucional, sin alterar su contenido mismo.

De las ciennoventa y siete reformas a que ya hicimos referencia, encontramos que solamente cuarenta y ocho corresponden a las innovadoras. El resto se distribuyen fundamentalmente entre las actualizadoras de la institución y del texto, siendo las menos las que corresponden a las dos últimas categorías.

Para la mejor comprensión de nuestra clasificación, proporcionamos algunos ejemplos.

A. Reformas innovadoras

Establecimiento de la educación socialista (artículo 3o., 1934).

Supresión de la educación socialista (artículo 3o., 1946).

Posibilidad de que los gobernadores estatales celebren acuerdos de carácter general con la federación para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos federales (artículo 18, 1965).

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 período 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 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).

B. Reformas actualizadoras de una institución.

Los servicios profesionales de índole social son obligatorios y retribuidos en los términos de la ley (artículo 5o., 1948).

Autorización para que los extranjeros adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los poderes federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio de sus embajadas o legaciones (artículo 27, 1948).

Son mexicanos por nacimiento los hijos de madre mexicana (artículo 30, 1969).

Se requiere ser mexicano por nacimiento para pertenecer a la Fuerza Aérea (artículo 32, 1944).

Se otorga la ciudadanía a todos los mexicanos de dieciocho años (artículo 32, 1969).

Se otorga el derecho a los partidos políticos nacionales para acreditar a cinco diputados por cada uno y medio por ciento de la votación total del país, y hasta un máximo de veinticinco diputados, contando uno por cada medio por ciento más de los votos recibidos (artículo 54, 1972).

C. Reformas actualizadoras del texto

Supresión de la referencia a los límites entre Yucatán y Campeche, por considerarla innecesaria (artículo 45, 1935).

Se elegirá un diputado por cada 100 000 habitantes o fracción que pase de 50 000 (artículo 52, 1928).

Se elegirá un diputado por cada 150 000 habitantes o fracción que pase de 75 000 (artículo 52, 1942).

Se elegirá un diputado por cada 170 000 habitantes o fracción que pase de 80 000 (artículo 52, 1951).

Se elegirá un diputado por cada 200 000 habitantes o fracción que pase de 100 000 (artículo 52, 1960).

Se elegirá un diputado por cada 250 000 habitantes o fracción que pase de 125 000 (artículo 52, 1972).

D. Reformas explicativas

Descripción de los límites de los territorios Norte y Sur de Baja California, de Yucatán, Campeche y Quintana Roo (artículo 45, 1913).

El artículo 49 señalaba que no podrían reunirse dos o más poderes de la federación en una sola persona o corporación, ni depositar el legislativo en un individuo, salvo en caso de facultades extraordinarias. La reforma de 1938 confirmó lo que ya estaba dicho, agregando “en ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”.

En 1972 se reformó el artículo 54. La iniciativa respectiva señalaba que en parte esas modificaciones no alterarían el contenido del artículo, y que simplemente se hacían “para imprimir mayor claridad al texto a fin de evitar las interpretaciones equivocadas de que fue objeto al ser establecido el sistema”. Comenta Jorge Carpizo que realmente la actual frac-

ción 3a. dice lo que ya estaba en la anterior fracción, pero como en la práctica esa fracción fue violada y los diputados de partido no fueron acreditados por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hubieran logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido en todo el país, se reformó la Constitución para que se dijera exactamente lo mismo.

E. Reformas correctivas

Supresión de la facultad del Congreso para reglamentar la expedición de patentes de corso (artículo 73, 1966).

Supresión de la facultad del ejecutivo para conceder patentes de corso (artículo 89, 1966).

Supresión de la prohibición impuesta a los Estados para expedir patentes de corso y de represalias (artículo 117, 1966).

Los anteriores ejemplos de ninguna manera constituyen una lista exhaustiva de cada uno de los casos. Tan sólo se proporcionan para explicitar las variedades de reformas constitucionales, que ya habíamos enunciado previamente, que se llevan a cabo en México.

III

Según Balladore-Pallieri¹⁷ una constitución sólo puede ser modificada por otra disposición de igual jerarquía. Desde un punto de vista formal esto sería cierto si no se diera, como se da, el caso de que una disposición constitucional suele ser desarrollada por leyes reglamentarias, orgánicas y sociales que no pocas veces incluyen cuestiones no contempladas por la norma básica, o que —y esto es mucho más frecuente— limitan sus alcances.¹⁸

Esto tiene mayor importancia de la que en apariencia se le pudiera conferir. Partamos de la hipótesis de que el contenido de una ley reglamentaria u orgánica no sea inconstitucional, razón por la cual no funcionaría ninguno de los mecanismos para el control de la constitucionalidad que en los diferentes sistemas se incluyen. Aceptemos, por tanto, que el legislador ordinario tiene un amplio margen de discrecionalidad para que, sin salirse de lo preceptuado por la constitución, sí otorgue a ésta un sentido que acaso no coincida plenamente con la norma. Esta cuestión se planteará con mayor frecuencia en tanto que la norma constitucional sea más genérica o estrictamente programática y, obviamente, disminuirá de una manera más o menos proporcional en la medida que la constitución agote casuísticamente las posibilidades de su aplicación. Sólo que esto último tampoco resuelve los pro-

¹⁷ G. Balladore-Pallieri. *Diritto costituzionale*. Milano, 1972, p. 285.

¹⁸ Miguel R. Padilla. *Reforma de la constitución nacional*. Buenos Aires, 1970, p. 37-8; A. Ollero. *Op. cit.*, p. 146.

blemas, pues si la constitución trata de ser exhaustivamente previsoras, se convertirá en un tapón perenne para el proceso político y legislativo normal, razón por la cual se verá sometida con frecuencia a enmiendas que pueden desnaturalizarla desde su origen.

Ese margen de discrecionalidad del legislador ordinario incide muy directamente en el problema de la interpretación constitucional, cuyo estudio en México han realizado con particular profundidad y acierto Héctor Fix Zamudio y Jorge Carpizo en la ponencia general presentada al Primer Congreso Nacional de Derecho Constitucional celebrado en Guadalajara en 1973.¹⁹

Lo que nos interesa subrayar es que las leyes constitucionales a que ya hicimos referencia (orgánicas, reglamentarias y sociales) son, como muchos constitucionalistas mexicanos aceptan, entre ellos Mario de la Cueva, parte misma de la Constitución. Y esas leyes también son susceptibles de modificarse por la acción exclusiva del Congreso de la Unión, sin que se exija un procedimiento legislativo especial. Por otra parte, es a través de ellas que la vida constitucional del Estado adquiere una mayor fluidez y dinamicidad. Así, un muy importante sector de lo que con propiedad podemos llamar parte de la constitución es, para seguir la terminología de Bryce, flexible.

¿Qué importancia tiene todo lo anterior? Balladore-Pallieri sostiene, como un axioma, que la reforma constitucional debe hacerse conforme al procedimiento establecido por la propia constitución,²⁰ y por su parte Cicconetti afirma que las observaciones de ese procedimiento ya es, en sí, un límite que el constituyente establece para la reforma del texto.²¹ Esto sería exacto si no existiera, como en el caso mexicano, la circunstancia de que las leyes orgánicas, reglamentarias y sociales inciden de pleno en la estructura de la propia Constitución, de la que forman parte, y en relación a las cuales el procedimiento general de reforma a la Constitución no opera. Así, la consideración de que el procedimiento sea un límite preciso a la reforma no funciona dentro del sistema mexicano.

La idea de los autores italianos que antes mencionamos también es compartida por otros constitucionalistas. En México, Coronado sostenía la necesidad de un procedimiento que protegiera a la Constitución de ser reformada de manera irreflexiva y que, en virtud del pacto federal era imprescindible que en esa forma intervinieran las entidades federativas.²² A su vez, Carl Schmitt asegura que “toda competencia es limitada” y que debe garantizarse la “identidad y continuidad de la Constitución, considerada como un todo”, después de ser reformada.²³

¹⁹ *La interpretación constitucional*. México, 1975.

²⁰ Balladore-Pallieri. *Op. cit.*, p. 293.

²¹ Stefano Maria Cicconetti. *La rivisione della costituzione*. Padova, 1972, p. 214.

²² Mariano Coronado. *Elementos de derecho constitucional mexicano*. México, 1906, p. 235.

²³ Karl Schmitt. *Teoría de la constitución*. México, 1966, p. 119.

La idea de Coronado, válida en principio, no contempla los casos de la legislación constitucional no sujeta al sistema general de reforma que contiene el artículo 135. Por ejemplo, la Ley Federal del Trabajo dice en su artículo 1o.: “La presente Ley es de observancia general en toda la República y rige las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, apartado A de la Constitución”, y el artículo 1o. de la Ley Federal de Reforma Agraria reza: “La presente Ley reglamenta las disposiciones agrarias del artículo 27 constitucional; su contenido es de interés público y de observancia general en toda la República”. La jerarquía de estas normas, así como su proceso de producción, no deja lugar a dudas.

Esto lo entiende muy bien Biscaretti cuando habla de la reforma constitucional no formal, que se presenta como resultado de actos de órganos estatales ya sea con carácter normativo (reglamentos, leyes, etcétera) o de naturaleza jurisdiccional, al lado de los cuales se presentan hechos de carácter jurídico (*v.g.* costumbre) y de contenido político social (normas convencionales y prácticas).²⁴

Pero si lo anterior no hace sino sugerirnos el importante asunto de los límites de la reforma constitucional, y hemos encontrado que no existe límite alguno por lo que concierne a las leyes constitucionales orgánicas, reglamentarias y sociales, es necesario ver qué ocurre con el texto de la Constitución.

El maestro Mario de la Cueva asegura que los principios de soberanía y representación son intocables, en tanto que el maestro Felipe Tena Ramírez apunta que no hay límites para la reforma constitucional en México.²⁵ La discrepancia, por otra parte, se funda en la diferente interpretación que ambos autores hacen de la relación entre los artículos 39 y 135 constitucionales. El primero de esos artículos dice: “La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno”.

Para De la Cueva sólo el pueblo tiene, por tanto, derecho a modificar o alterar la forma de gobierno; esa facultad no la puede ejercer ninguno de los poderes constituidos. Para Tena, en cambio, toda vez que la única vía que la Constitución otorga al pueblo para ejercer su soberanía es la de los poderes constituidos, pues de otra suerte se estaría abriendo la puerta al proceso revolucionario como único camino posible para modificar la forma de gobierno, es por medio del procedimiento señalado en el artículo 135 como puede modificarse, sin límite, la Constitución.

La tesis de la irreformabilidad cuenta con muchos partidarios. Jorge Carpizo, por ejemplo, sustenta que las decisiones fundamentales (soberanía, división de

²⁴ Biscaretti. *Op. cit.*, p. 485 y ss.

²⁵ *Derecho constitucional mexicano*. México, 1970, p. 64 y ss.

poderes, supremacía del Estado en relación a la Iglesia, amparo, derechos humanos, sistema federal y sistema representativo), no pueden ser reformados.²⁶ Castillo Velasco invocaba, en ese mismo sentido, los principios del derecho natural,²⁷ y Jorge Vera Estañol llegó a reputar como “espuria” a la Constitución de 1917, por ser derogatoria de la de 1857, la cual a su vez era “intangible”.²⁸

En buena medida hay coincidencia entre esa posición y la sustentada por tratadistas extranjeros. De acuerdo con Loewenstein son intangibles la forma de gobierno, el sistema democrático (se refiere, por supuesto, a la democracia occidental), los derechos fundamentales, la estructura federal y, en muchos casos, la no reelección de los mandatarios. Encuentra, asimismo, que hay límites inmanentes que constituyen una reminiscencia del derecho natural.²⁹ Bicaretti admite que al lado de los límites explícitos, que algunos llaman “cláusulas pétreas”,³⁰ pueden darse límites implícitos,³¹ los que a su vez vuelven a plantearse como una cuestión de interpretación constitucional.³²

Desde una posición diversa, Balladore-Pallieri constata que las limitaciones a la reforma constitucional carecen de efecto real, pues sólo limitan al órgano revisor, pero no son un obstáculo al cambio revolucionario.³³ Y la innecesariedad de rigidizar el proceso de reforma hasta dar lugar a la violencia revolucionaria es lo que lleva a otros autores (Carré de Malberg, y Duguit por ejemplo) a

²⁶ *La constitución mexicana de 1917*. México, 1973, p. 332 y ss.; González Flores *Op. cit.*, p. 26.

²⁷ Castillo Velasco. *Op. cit.*, p. 251; es importante, también el voto particular de don Mariano Otero, al Acta de Reformas de 1847, donde dice: “Declarar, como lo hicieron las Bases Orgánicas, que toda la Constitución puede reformarse cualquier día, si es cosa sin peligro hablándose de una Constitución tan sólida como la de la Inglaterra, sería proclamar entre nosotros que el país debe permanecer eternamente inconstituido. Sujetar, por otro extremo, el menos importante y más minucioso pormenor a las mismas dificultades de un principio capital, es embarazar la reforma hasta el extremo de que sea de temerse que el obstáculo se allane con la destrucción. Yo distingo en la Constitución tres partes. Respecto de los principios primordiales y anteriores a la misma, como la independencia de la Nación, su forma de gobierno republicano representativo popular federal, y la consiguiente división de poderes, principios que están identificados con la existencia misma de la Nación, no cabe reforma, y deben declararse permanentes. Por lo que hace a los límites del poder general y de la soberanía de los Estados, es indudable que pueden hacerse algunas modificaciones; pero en este evento, además del voto de los dos tercios de cada Cámara o de la sucesiva ratificación de una reforma por dos legislaturas, exijo el consentimiento de la mayoría de éstas. Sobre todos los otros puntos admito las reformas siempre que así lo acuerden los dos tercios de ambas Cámaras o la simple mayoría de dos Congresos sucesivos”.

²⁸ *Al margen de la constitución de 1917*. Los Angeles, s.f., p. 4 y ss.

²⁹ *Op. cit.*, p. 190-2; también, George Burdeau. *Traité de science politique*. Paris, 1969, t. iv p. 256 y ss.

³⁰ Padilla. *Op. cit.*, p. 26.

³¹ Biscaretti. *Op. cit.*, p. 476 y ss.; Cicconetti. *Op. cit.*, p. 218-9; Pietro Virga. *Diritto Costituzionale*. Milano, 1975, p. 294-5.

³² Cicconetti. *Op. cit.*, p. 254.

³³ Balladore-Pallieri. *Op. cit.*, p. 294-5.

estimar que las limitaciones no son valederas, menos aún cuando ni siquiera se hagan constar expresamente.³⁴

Cabe recordar aquí lo que más arriba habíamos dicho a propósito de la mutación constitucional. Un análisis empírico nos permitirá corroborar cómo una serie de decisiones que corresponden al proceso real de la política y la economía muchas veces alteran substancialmente —aunque no se produzca la respectiva adecuación formal— preceptos constitucionales que son considerados, expresa o implícitamente, como intangibles.³⁵

Debe hacerse, sin embargo, una importante precisión: cuando los límites expresos son vulnerados sólo de una manera parcial o se incluyen adiciones o modificaciones que chocan con la letra o el espíritu de otras disposiciones que también permanecen vigentes, nos encontramos ante una situación de inconstitucionalidad de las reformas. Repárese que estamos refiriéndonos sólo a los casos en que los principios considerados expresamente inmutables vigentes a pesar de que se les hayan incluido deformaciones, o de que haya una ostensible pugna entre las disposiciones nuevas y las subsistentes del anterior texto. Aquí no se trata de una violación a los límites expresos o implícitos, sino de que las reformas resulten excluyentes o contradictorias de normas que también son vinculatorias.

Schmitt y Lowenstein, así como Ignacio Burgoa en México, consideran que en ese supuesto las reformas serían inconstitucionales.³⁶ El nuevo problema, empero, radicaría en cómo distinguir, en cuanto a los efectos que producen, la “parte constitucional” de la “parte inconstitucional” de una misma constitución. En otras palabras, se plantea la cuestión de cómo controlar la constitucionalidad de la constitución.

El asunto no puede resolverse con facilidad. En el fondo lo que se plantea es una crisis constitucional que puede derivar en otra de carácter político, y en el ejercicio del derecho de resistencia individual y popular. Desde un punto de vista técnico podría sugerirse que, cuando esa situación se produzca y toda vez que la constitución ha sido virtualmente desconocida, los órganos responsables de la reforma han perpetrado un golpe de Estado y, como no es posible resolver qué es lo que queda vigente de una constitución violada, si el texto violado o las disposiciones violatorias, habrá que concluir que aquél pierde su vigencia en virtud de una decisión política superveniente, y éstas carecen de valor en razón de su posición asistemática dentro del texto. La única manera de salir de esa crisis constitucional, que convertiría a las autoridades en meramente de facto, sería la reposición o reforma pertinente del texto anterior, o bien su supresión definitiva, conservando como únicos vigentes sólo a los elementos que pugnasen con ese texto.

³⁴ Cfr. Porfirio Marquet. *La estructura del Estado mexicano*. México, 1975, p. 416 y 422 y ss.; Schmitt. *Op. cit.*, p. 145 y ss.

³⁵ Cfr., Pablo González Casanova. *La democracia en México*. México, 1967, p. 131.

³⁶ Loewenstein. *Op. cit.*, p. 192 y ss. Burgoa. *Op. cit.*, p. 429; Schmitt. *Op. cit.*, p. 115.

IV

Dentro de los problemas que plantea la reforma constitucional en el sistema mexicano, resta una importante cuestión por tratar: qué participación debe tener la ciudadanía en la adopción de esas reformas.

Durante el Congreso Constituyente de 1857 este tema fue muy debatido, en virtud de que el proyecto original del mecanismo de reformas incluía la participación de los electores que designaban a los miembros del Congreso de la Unión. En el debate intervinieron muchas de las más destacadas personalidades del propio Constituyente y de la época. Zarco, Mata, Moreno, Ocampo, Aranda, Cendejas, Guzmán y Prieto protagonistas de esa discusión.

Los argumentos centrales fueron los siguientes:

a) La participación de los electores no procede en virtud de que el pueblo delega su soberanía en el legislador (Zarco); las reformas constitucionales pueden recaer sobre cuestiones políticas o administrativas que requieran ciertos conocimientos prácticos (Zarco); hay mucho que temer de la superstición del pueblo (Moreno); los pueblos “necesitan que a fuerza se les haga gozar de las reformas útiles, que éstas se introduzcan a palos” (Moreno); sería incongruente que una asamblea aprobara toda la Constitución y ésta estableciera que, para ser reformada, tuviera que intervenir el pueblo entero (Zarco); se llevaría la agitación y la discordia al país (Zarco); el pueblo no tendría posibilidades de discutir y debería limitarse a un mecánico *sí o no* (Zarco); es incongruente dejar que el pueblo decida sobre las reformas constitucionales y no elija directamente a sus gobernantes y representantes (Prieto); tienen más derecho a conocer de las reformas las legislaturas de los Estados que el pueblo todo (Prieto).

b) La participación popular fue defendida en razón de que es preciso confiar en el “grueso buen sentido del pueblo” (Ocampo); es escandalizante oír a un demócrata hablar de que la libertad se haya de conquistar a palos (Ocampo); los proyectos de reformas se discutirían a través de los medios idóneos, como la prensa, la tertulia y la tribuna, lo que a su vez permitiría que el pueblo se formara un criterio y emitiera su voto afirmativo o negativo de una manera no tan maquinal como se señalaba (Mata); no hay peligro en reunir las funciones electorales y las legislativas, puesto que el poder reside en el pueblo (Cendejas); si se teme que el pueblo carezca de inteligencia, también debiera quitársele el derecho de elegir (Cendejas); el que no se sepa leer y escribir no es una limitación para que alguien se entere de las cuestiones debatidas; los pueblos de la antigüedad vivieron de la tradición oral (Ocampo).

Después de esta polémica, que llevó dos sesiones completas, los constituyentes decidieron modificar la proposición inicial, descartando la participación popular en el examen y aprobación de las reformas constitucionales. El texto que finalmente fue aprobado pasó, años más tarde, a formar parte de la Constitución todavía vigente. Así, el Constituyente de 1917 no se planteó las cuestiones

que habían dividido al de 1857 y se limitó, sin mayor discusión, a ratificar el texto que durante cerca de sesenta años había funcionado a satisfacción de todos.³⁷

Lo anterior no fue óbice para que, hace más de una centuria, Castillo Velasco afirmara que las adiciones o reformas “han de ser obra de la opinión pública”.³⁸ El criterio es compartido actualmente por un buen sector de la doctrina.³⁹ Loewenstein, por ejemplo, se pregunta si el elector medio puede votar en relación a un documento tan complicado como es un texto constitucional, y contesta que sí puede, por lo menos en el caso de tratarse de una constitución completa, aunque no en el de simples enmiendas que, en su opinión, implican una mayor dificultad por el grado de especialización técnica. El argumento de Loewenstein no parece, en el fondo, muy convincente, pues tan complicadas desde un punto de vista técnico son las reformas que se le hacen a una constitución, como el texto completo de ella, cuya inteligencia demanda el estudio detallado precisamente de especialistas en la materia, y cuyas interpretaciones ni siquiera llegan a ser siempre unívocas.⁴⁰

V

A manera de conclusión:

Hemos visto que dentro de nuestro sistema constitucional no existen más limitaciones a la reforma constitucional que aquellas que los diversos tratadistas han estimado aplicables; hemos visto, igualmente, que la frecuencia de las reformas no necesariamente tiene que estar referida a la falta de respeto por el texto; hemos visto, también, que no hay un sistema adecuado para determinar qué hacer cuando se produzca una reforma inconstitucional; hemos visto, en fin, que la mayor parte de las reformas practicadas a la Constitución mexicana no contienen elementos innovadores, que son los únicos que hay que tomar en cuenta pues los restantes (actualizadores de la institución y del texto, explicativos y correctivos) podrían alcanzarse a través de las leyes reglamentarias, orgánicas y sociales, e incluso de la costumbre constitucional y de los principios generales del derecho internacional.

Resta determinar si las condiciones que prevalecen en la actualidad por lo que hace a la intervención del pueblo en las reformas a la Constitución, son las mismas que los críticos de esta idea arguyeron hace doce décadas.

Como no parece ser este último el caso, proponemos que se considere el establecimiento de la consulta al electorado para introducir reformas a la Cons-

³⁷ Francisco Zarco. *Historia del congreso constituyente 1856-1857*. México, 1857, t. II, p. 590 y ss.

³⁸ Castillo Velasco. *Op. cit.*, p. 252; Rodríguez. *Op. cit.*, p. 706.

³⁹ Ollero. *Op. cit.*, p. 152; Bourdeau. *Op. cit.*, t. IV, p. 270-5; Virga. *Op. cit.*, p. 291-2; Ignacio Burgoa. *Proyecto de reformas y adiciones a la constitución federal de 1917*. México, 1974, p. 29; K. C. Wheare. *Las constituciones modernas*. Barcelona, 1971, p. 90.

⁴⁰ Loewenstein. *Op. cit.*, p. 181-2.

titución. Esta consulta podría tener las siguientes variantes: otorgar el derecho de iniciativa popular de las reformas, otorgar el derecho de ratificar las decisiones adoptadas por el Constituyente Permanente (del que, en tal caso, pasaría a formar parte como última instancia el propio electorado), o ambas cosas, que en realidad se complementan.

Las principales ventajas de este sistema serían: introducir un mayor grado de complejidad en la revisión constitucional; llevar a cabo las reformas realmente necesarias; vincular más a la ciudadanía con las decisiones políticas y jurídicas relevantes, lo que, a su vez, sería un elemento importante en su capacitación democrática, y, fundamentalmente, resolver el problema de la inconstitucionalidad de las reformas constitucionales: la reforma en este caso sería una nueva decisión política popular.

TABLA DE MODIFICACIONES A LOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN

<i>Art.</i>	<i>No. de reformas</i>	<i>Art.</i>	<i>No. de reformas</i>	<i>Art.</i>	<i>No. de reformas</i>
3o.	2	55.	4	95.	2
4.	1	56.	1	96.	1
5.	2	58.	2	97.	3
10.	1	59.	1	98.	3
18.	1	63.	1	99.	1
20.	1	67.	1	100.	2
27.	4	69.	1	102.	2
30.	2	72.	1	105.	1
32.	2	73.	31	107.	11
34.	2	74.	3	111.	2
37.	1	76.	2	115.	5
42.	2	79.	9	117.	1
43.	5	82.	3	123.	17
45.	6	83.	3	131.	1
48.	1	84.	2	133.	1
49.	2	85.	1	135.	1
51.	1	88.	1		
52.	6	89.	7		
54.	2	93.	1		
		94.	5		
					No. total de artículos modificados: 56.
					No. total de modificaciones: 197.
					Artículos sin modificar: 80.

SISTEMA MEXICANO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN*

<i>Texto</i>	<i>Iniciativa</i>	<i>Órganos competentes</i>	<i>Procedimiento</i>	<i>Límites</i>
Constitución 1824 (federalista)	Legislaturas Estados.	Congreso	— Un Congreso calificaba las iniciativas y el siguiente votaba. — Aprobación por mayoría.	Temporales: no era reformable durante los 6 primeros años de vigencia. Materiales: intangibilidad de los principios de la libertad e independencia nacionales, religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de poderes.
Constitución 1836 (centralista)	Ejecutivo y Congreso, en todas las materias; juntas departamentales en materia de impuestos, educación, industria, comercio y administración municipal; Suprema Corte, en lo relativo a su ramo.	Congreso Supremo Poder Conservador	— Aprobación por el Congreso, en mayoría simple. — Ratificación por el Supremo Poder Conservador. — En caso de rechazo de éste, aprobación por 2/3 de los presentes en la Cámara de Diputados.	Temporales: no eran reformables los primeros seis años de vigencia.
Constitución 1842 (centralista)	Ejecutivo, Congreso y Asambleas Departamentales, en todas las materias; Suprema Corte en lo relativo a su ramo.	Congreso	— Mayoría de 2/3 del total de votos del Congreso. — Veto presidencial.	

<i>Texto</i>	<i>Iniciativa</i>	<i>Órganos competentes</i>	<i>Procedimiento</i>	<i>Límites</i>
Acta de Reformas 1847 (federalista)		Congreso Legislaturas Estados.	— Deberán mediar seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión en la Cámara de origen. — Aprobación por 2/3 de ambas de un mismo Congreso o por la mayoría de dos Congresos distintos e inmediatos.	
Constitución 1857		Congreso Legislaturas Estados.	— Aprobación por 2/3 de los presentes en el Congreso y la mayoría de las legislaturas.	
Constitución 1917		<i>idem</i>	<i>idem</i>	

* Aclaración: para elaborar este cuadro se tomó en cuenta exclusivamente el texto de cada constitución vigente en México a partir de 1824 y se atendió al procedimiento general de reforma de la Constitución; no se incluye, por tanto, el procedimiento de reforma adoptado en el caso de admisión o creación de nuevas entidades de la federación, ni se integraron los espacios en blanco con las apreciaciones doctrinarias o jurisprudenciales; tampoco se incluyeron los proyectos de Constitución que no llegaron a serlo, en algunos de los cuales se incluían sistemas aún más complicados que los reseñados en este cuadro.