

DE LA REFORMABILIDAD
CONSTITUCIONAL

RENÁN CETINA

CONTENIDO

I. Cuestiones preliminares

II. Las decisiones políticas fundamentales y la autoprotección constitucional

III. Argumentos en pro de una nueva Constitución

IV. Argumentos en favor de la reforma a la Constitución vigente

V. Derecho constitucional comparado

VI. Conclusiones

VII. Bibliografía

I. CUESTIONES PRELIMINARES

Puede decirse que dadas las circunstancias políticas instauradas en México desde el 2 de julio de 2000, no ha habido momento, desde la entrada en vigor de nuestra Carta Magna actual, en que la idea de tener una nueva constitución haya circulado tanto. Ciertamente, con anterioridad, las incongruencias, fallas gramaticales y las defectuosas formulaciones de fondo del pacto federal han motivado a juristas, académicos y políticos a presentar propuestas de renovación, pero, repetimos, no es sino hasta que se vislumbró la probable y cercana alternancia en la presidencia de la República cuando se manifestó con mayor ímpetu la relevancia del tema de las reformas de fondo o de la abrogación del Pacto Federal para adecuarlo a la realidad política del momento. En este sentido, no han sido pocas las publicaciones en las cuales, ya sea a favor de la reforma o de la renovación total, se han formulado los argumentos jurídicos o históricos que diriman la cuestión.

Para iniciar el análisis de la viabilidad de una nueva constitución es necesario partir —parece de Perogrullo— de los principios. Primero, de los principios generales que, sin ser todavía políticos —pues los preceden—, no por ello dejan de tener importancia, porque de ellos se debe partir para ubicar el tema, y porque de dichos principios se pueden deducir los principios rectores del derecho constitucional mexicano y las dificultades que acarrea su inobservancia.

Según la definición del *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*, constitución es, en una de sus acepciones, la forma de gobierno que tiene cada Estado o, en otra, la ley fundamental de la organización de un Es-

tado. La restricción que quiere ver a la constitución sólo como la forma de gobierno de las democracias occidentales o como la ley fundamental de un Estado con esas características es, pues, inexacta, dado que de la definición transcrita no se desprende dicha restricción. De esta generalidad partimos para afirmar que las constituciones de los Estados con una tradición distinta de los que vivimos bajo la influencia de la Ilustración pueden tener algunos principios que no concuerdan con los que los países de Occidente mayoritariamente, y cada vez más de todas las latitudes, han adoptado. La República Islámica de Irán es un ejemplo de un Estado teocrático que, a pesar de ser una república, —decisión política fundamental—, se rige en múltiples aspectos por la ley coránica y su jurisprudencia, savia de su realidad jurídica.

Por otra parte, es indudable que la tendencia emanada de la revolución francesa de 1789 ha influido de manera más que decisiva en la doctrina constitucional del Occidente moderno, de tal manera que pocos toman en cuenta la existencia de otros modos de organización social que no sólo subsisten en diversos puntos del orbe, sino que rigieron a gran parte de la humanidad en otros tiempos y espacios. Y si esto lo traemos a colación es sólo para ubicar la situación mexicana en su justa dimensión, pues el hombre, a pesar de todos los cambios históricos es siempre el hombre con las mismas necesidades esenciales. Las ideas que nutrieron la revolución francesa, la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano marcaron el inicio de una etapa que parece irreversible y que legó, primero a la Constitución de Estados Unidos de América y por la influencia de ésta a muchas más, principios renovadores que borrarón de manera fulminante otras formas de gobierno, declarando la inoperancia de principios y estructuras sociales que merecieran un estudio más profundo.

Otra de las influencias notorias que marcaron nuestra forma de gobierno es la adopción del individualismo como fundamento de las leyes constitutivas. Si anteriormente el fundamento era con frecuencia de orden trascendente, —lo que le otorgaba en principio una inmutabilidad de origen—, ahora es el individuo como tal, sin ninguna liga con principios trascendentes, el que es objeto de la tutela, y tal vez por ello las ingentes dificultades de conciliar intereses individuales en las sociedades modernas a falta de un principio rector inmutable, independiente de las vicisitudes históricas. Por el contrario, ahora los principios sostenidos por las naciones, referidos exclusivamente al individuo, devienen inmutables, convirtiéndose en dogmas de los que es harto complejo separarse cuando la realidad así lo exige, como veremos más adelante al tratar de la reformabilidad de las decisiones políticas fundamentales, esencia de las constituciones modernas.

Las constituciones mexicanas han abrevado de esa fuente histórica, desde la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, hasta la que actualmente nos rige. En su artículo 4.º, la constitución de 1824 establece para el gobierno la forma de república representativa popular federal, claro legado de las ideas francesas a las que nos referíamos.

De cualquier manera, de los principios generales a que hacíamos mención, quedan en diversos ordenamientos constitucionales posteriores a la inclusión de ideas progresistas, vestigios que se plasmaron en los proemios o en los primeros preceptos de dichas normas. A manera de ejemplo, la constitución mexicana de 1824, reza en su introducción: “En el nombre de Dios Todopoderoso, autor y supremo legislador de la sociedad”, y la de 1857: “[...] En el nombre de Dios y con la autoridad del pueblo mexicano...”. Del

mismo modo, la Constitución argentina establece en el artículo 2.º que el Gobierno Federal sostiene el culto católico, apostólico y romano. Son estas huellas, entre otros preceptos, de la relación con principios superiores, desechados en múltiples ordenamientos atendiendo a la nueva situación y mentalidad de los pueblos o de los vencedores en las luchas armadas que dan paso a los congresos constituyentes, aun contra lo expresamente pactado en el propio texto constitucional. Tal es el caso del artículo 171 de la constitución de 1824, cuya literalidad es la siguiente: “Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y del acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la federación y de los estados”.

De cómo se han quebrantado los candados de la reformabilidad constitucional, de los alcances del artículo 135 de la constitución vigente y de la diferencia entre la posibilidad y probabilidad de una nueva constitución mexicana, abundaremos en lo siguiente.

II. LAS DECISIONES POLÍTICAS FUNDAMENTALES Y LA AUTOPROTECCIÓN CONSTITUCIONAL

Siendo la constitución la ley constitutiva de un Estado, como su propia raíz lo indica, tiene como una de sus funciones primordiales establecer la organización de Estado y de su gobierno, delimitando las funciones de los órganos del poder, y determinar los derechos fundamentales de sus habitantes. Como norma primera de la que emanarán las leyes secundarias, debe poseer un atri-

buto de permanencia, que no de inmodificabilidad, lo que sería absurdo en la medida en que la constitución es el reflejo de una realidad social y política fluctuante que responde a su naturaleza. La constitución necesita estabilidad, como afirma el doctor Diego Valadés. Sostener su inmovilidad sería, si se nos permite el símil, como si pretendiésemos la inmovilidad del lenguaje como fenómeno histórico y social, de modo que, si siguiéramos el argumento al extremo, continuaríamos hablando hoy como lo hacía el Cid Campeador. Pero de ahí a adoptar, en cuanto surgiese, cualquier variación del lenguaje, por más chocante y agresiva que fuera, sólo por el hecho de que es una expresión de la realidad cotidiana, hay una distancia considerable, por decir lo menos. Recordemos que si los principios no son firmes, si no nos mantienen en la posición que con conciencia y responsabilidad hemos querido asumir, perderemos el piso, y la ley de la gravedad hará el resto; esto sucede en cualquier ámbito, y el derecho y la política no son la excepción.

Ha habido constituciones que imponen taxativamente la irreformabilidad total; no obstante, la mayoría de las constituciones modernas prevén mecanismos de protección o candados para dificultar su reforma o prohibir su abrogación, más no su inmutabilidad. Por supuesto que hay constituciones benevolentes que permiten su sustitución con ciertas condiciones, como la constitución de Suiza, que en su artículo 118 dispone que “la Constitución Federal puede ser revisada en todo momento, total o parcialmente”. No es el caso de México, que desde la constitución federal de 1824, establece en el título VII las disposiciones de observancia, interpretación y reforma de la constitución y acta constitutiva, con medidas como la prohibición de que el mismo congreso que proponga o reciba las propuestas de las legislaturas de los estados sobre la propia constitución, las decreta.

¿Puede hablarse entonces, como lo hacen algunos, de un suicidio jurídico si la constitución establece los mecanismos de su propia abrogación? Lo dudamos. Puede llegar un momento de lucha entre la norma jurídica suprema y la realidad. Entonces se establece el conflicto entre la violación a una constitución que no establece el medio para su renovación, por ejemplo no establece la posibilidad de convocar a un congreso constituyente o el referendo para abrogarla, y la tensión creada entre la realidad social o política y la constitución que ya no la refleja. Hans Kelsen explica el caso en los siguientes términos:

“... Puede ocurrir que una Constitución se declare a sí misma ‘eterna’, o que algunos preceptos constitucionales se consideren irreformables. Entonces nace la cuestión acerca de si dicha Constitución o dichos preceptos pueden ser, sin embargo, reformados o no, es decir, si jurídicamente pueden serlo, pues la posibilidad real de su reforma está fuera de toda duda... Desde el punto de vista del orden jurídico estatal que es desde el único en que se plantea esta cuestión, la respuesta es la siguiente: del mismo modo que la violación de las normas que se refieren a la creación jurídica —a falta de otra determinación constitucional— implican la nulidad de la norma irregularmente establecida; es decir, así como es jurídicamente imposible una creación irregular de normas, así también es jurídicamente imposible la reforma de una Constitución o precepto constitucional declarado irreformable. Esta declaración de invariabilidad puede ser enormemente inoportuna, puesto que, de hecho, no podrá imponerse una Constitución que no está de acuerdo con las necesidades de la época, que exigen imperiosamente su reforma;

pero jurídicamente, no hay más remedio que atenerse a ella, como a toda norma referente a la creación normativa”¹.

Al considerar el análisis de Kelsen no podemos sino recordar que nuestra Constitución de 1917 nace a partir de una revolución armada que trastoca el orden jurídico anterior, esto es, la constitución del 57, violando lo que ésta disponía expresamente en los artículos 127 y 128, esto es, los principios de protección constitucional y su inviolabilidad, en términos similares, si no idénticos a la constitución actual, y a pesar de que la iniciativa de Carranza y de los constituyentes de Querétaro se dirigían solamente a *reformular* la constitución anterior, como se desprende del título original de la Constitución que nos rige.

Llama la atención el hecho de que la Constitución de 1917 haya surgido en contravención con lo dispuesto por el ordenamiento del 57, siendo que para quien presentó la iniciativa y para quienes fungieron como constituyentes era sólo una reforma. El problema se da, pues, porque, siguiendo a Kelsen, jurídicamente habría que haberse atendido al texto expreso de los artículos citados supralíneas, pero por otra parte, la situación fáctica del país hacía imperiosa o la reforma al texto constitucional o su renovación total, dilema cuyo origen fue el distanciamiento entre la realidad y el orden constitucional, su desahogo la lucha armada y su corolario la Carta de Querétaro.

Cabe notar, sin embargo, que la justificación de la revolución, aun si fuera por simple repetición histórica, no puede extenderse al texto constitu-

¹ Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, citado en Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 1995, pp. 229 y 230.

cional. La revolución no entra, por supuesto, como fuente de legitimidad, sino en los textos de historia o en la doctrina, nunca en el derecho positivo. Sólo *a posteriori* podría convocarse al pueblo a un referendo para ratificar un suceso violento de tales consecuencias, y en tal sentido se expresa Felipe Tena Ramírez al afirmar que “el derecho positivo no puede consignar el derecho a la revolución, porque este derecho es la negación de aquél. La Constitución que estableciera el derecho a ser violada, no sería en rigor una Constitución. Por eso la Constitución del 17, que tuvo su origen en el desconocimiento de la de 57, repitió en su artículo 136 la misma prohibición contra la revolución que la anterior consignaba”².

La revolución es, pues, injustificable jurídicamente e inevitable históricamente —por lo menos *a posteriori*—, y basta un repaso de la historia mundial para reconocerlo. Al respecto señala el constitucionalista Hermann Heller: “No hay forma ninguna de inviolabilidad de las normas constitucionales que pueda detener revoluciones y restauraciones; ninguna división de poderes de derecho constitucional puede impedir que en un conflicto insoluble, por ejemplo entre el gobierno y el Parlamento, decida, a falta de una unidad superior de acción, el poder prácticamente más fuerte, realizando así la necesaria unidad del poder del Estado”³.

Sea como fuere, la mayoría de los mexicanos están en contra de una revolución. Habría que preguntarles (o a sus representantes), si están a favor

² Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1944, trigésima segunda ed., 1998, p. 74.

³ Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, citado en Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho Constitucional*, Harla (col. Textos jurídicos universitarios), México, 1990, p. 163.

de una nueva Constitución. Las razones de quienes se colocan en esa corriente se exponen más adelante.

‘Decisiones políticas fundamentales’ es un término acuñado por Carl Schmitt en su *Teoría de la Constitución*⁴. Dichas decisiones se traducen en la “concreta situación de la unidad política y ordenación social de un cierto estado” y son el alma y la esencia de la conformación política, de manera tal que no pueden ser reformadas, pues son el Estado mismo, es decir, el Estado *es* constitución en la medida que se identifica sustancialmente con dichos fundamentos ideológicos y de organización; son las normas que no contienen las decisiones políticas fundamentales, que Schmitt llama leyes constitucionales, las que pueden ser reformadas; las otras que son su esencia no podrán ser modificadas sin modificar al Estado mismo y, por ende, desaparecerlo.

En esta corriente, denominada por la doctrina *decisionista*, coinciden juristas de la talla de Mario de la Cueva, Ignacio Burgoa y Jorge Carpizo, por mencionar sólo algunos de los más destacados. Si el constituyente permanente no tiene la facultad de variar las decisiones políticas fundamentales, es sólo el pueblo, en ejercicio de la soberanía, quien tiene el derecho de tal cambio. Aquí Burgoa:

No debe confundirse el poder constituyente que [...] pertenece al pueblo, con la facultad de adicionar o reformar la Constitución que en nuestro orden jurídico corresponde al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados conforme a su artículo 135. [...] entre

⁴ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1966.

dicho poder y tal facultad hay una diferencia sustancial, pues mientras que aquél se manifiesta en la potestad de variar o alterar los principios esenciales sobre los que el ordenamiento constitucional se asienta, es decir, los que expresan el ser y el modo de ser de la Constitución y sin los cuales ésta perdería su unidad específica, su consistencia íntima y su individualidad, la mencionada facultad únicamente debe ser entendida como la atribución de modificar los preceptos constitucionales que estructuran dichos principios o las instituciones políticas, sociales, económicas o jurídicas que en la ley fundamental se establecen, sin afectar en su esencia a unos o a otras⁵.

En el mismo sentido se expresa Jorge Carpizo al afirmar que “las decisiones fundamentales, en principio, no pueden ser reformadas por el poder revisor, sino únicamente por el pueblo”⁶. Define el jurista las decisiones fundamentales como la esencia, los principios rectores o las ideas del orden jurídico que conforman las demás normas de tal manera que al ser plasmadas las dichas ideas en la norma, adquieren una forma, única que es sujeto de cambio por el poder revisor, más no así la idea primigenia.

El único que puede variar la idea que representa la decisión fundamental es el pueblo como depositario de la soberanía; y tal transformación puede realizarla mediante dos vías: por medios violentos o pacíficamente si está contemplada en la norma constitucional.

⁵ Burgoa, Ignacio, “Reformabilidad de la Constitución”, en *Hacia una Nueva Constitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 28.

⁶ Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, Porrúa, 2000, p. 268.

Sin embargo, de la lectura del artículo 135 constitucional, que expresa literalmente:

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, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

De la literalidad del artículo citado, decimos, no se desprende limitación alguna respecto a las reformas, es decir, no ordena taxativamente la exclusión de determinados numerales que pudieran contener las decisiones fundamentales, por lo que es la doctrina —y sólo la doctrina, ante la ausencia de jurisprudencia sobre el tema— quien establece actualmente esa reserva. No obstante, las voces de alerta se levantan, y no puede ser más comprensible, al repasar la costumbre reformista que ha campeado en nuestro país, donde las modas sexenales y un Congreso de la Unión con mayoría del partido en el gobierno facilitaban cualquier tipo de reforma, conviniere o no a los intereses generales de la población.

De cualquier manera, no hay que perder de vista que una cosa es la posibilidad de reformar la constitución, posibilidad que se desprende de la

interpretación jurídica de la norma positiva, y otra muy distinta es la probabilidad del fenómeno. En el caso de México, la posibilidad existe, pero la probabilidad es escasa.

III. ARGUMENTOS EN PRO DE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

Son diversas las consideraciones que distinguidos juristas y protagonistas de la vida política del país esgrimen en favor de una nueva constitución mexicana. Los argumentos se apoyan en múltiples razones: en el nuevo contexto nacional, sobre todo en la circunstancia que inaugura la alternancia en el poder; en la profusión de reformas desde 1921, que acumulan ya más de 500; en la falta de congruencia de la norma fundamental con la realidad política y social, por ejemplo por la no inclusión de los nuevos factores de poder o, como los denomina Miguel Carbonell, los nuevos poderes emergentes, entre los que incluye a las empresas transnacionales, grandes grupos de comunicación, detentadores del capital financiero internacional, redes oligopólicas de producción y distribución de bienes de primera necesidad, grupos criminales organizados, organizaciones corporativas emergentes, entre otros; en los defectos técnicos y gramaticales de la norma suprema; en la incorporación de cuestiones netamente procesales en una ley fundamental por definición, que debiera excluirlos, etcétera.

Se critica igualmente la exagerada fortaleza del Ejecutivo y sus facultades “metaconstitucionales” con el consecuente desequilibrio con los poderes legislativo y judicial, tópico que se desenvuelve en múltiples ramificaciones atendiendo a las reales y deseables facultades de los poderes ejecutivo y legislativo. También se han formulado opiniones en cuanto a la longevidad

de la constitución, argumentando que sólo diez de ellas, de los miembros de las Naciones Unidas, son anteriores a la segunda guerra mundial, entre ellas las del Reino Unido y la de Estados Unidos (curiosamente dos de las más sólidas del planeta). Sin embargo, no es el puro recuento de los años de edad lo que descalifica a una Constitución —sería darle demasiada importancia a un criterio cuantitativo sobre uno cualitativo—, sino la razón de dicha longevidad. En el caso, Porfirio Muñoz Ledo, uno de los más entusiastas promotores de la nueva Constitución, afirma que esa razón es su escasa vigencia porque “ha sido instrumento de legitimación del ejercicio del poder más que orden normativo observado y acatado...”⁷.

Jaime Cárdenas, por su parte, clasifica los defectos de la actual Constitución en tres grandes tipos: los históricos, los de estructura institucional y aquellos que tienen que ver con el grado de consenso político en relación con la Constitución vigente. En cuanto al primer tipo, los defectos derivan, en parte, del cambio de fundamento entre la Carta del 57, orientada a la protección del individuo, y la del 17, con evidente vocación social, transformación que impulsó el surgimiento de un nuevo diseño institucional, encabezado por un partido hegemónico. En el segundo tipo se contemplan los problemas derivados de la falta de equilibrio entre poderes (equilibrio horizontal) y entre el poder federal y los estatales (equilibrio vertical). De aquí la pugna tan de moda hoy, entre quienes se inclinan por una presidencia débil o por un legislativo con mayor poder. Toma relevancia en este punto de equilibrio de poderes el papel que desempeña el Poder Judicial y los cortos alcances de su noble y discreta misión —aun después de las reformas constitucionales impulsadas por

⁷ Muñoz Ledo, Porfirio, “Por una nueva Constitución para refundar la República”, en *Hacia una Nueva...*, *op. cit.*, p. 292.

Zedillo en 1995—, en lo referente a la interpretación constitucional, la conservación de la fórmula Otero que impide la sentencia con efectos *erga omnes* en el juicio de amparo contra leyes, y la improcedencia del amparo por violaciones a las garantías individuales distintas de las contempladas en los artículos 14, 16, 19 y 20 constitucionales (y por ahí, a veces, el 8.º).

Ante lo inviable de la revolución armada que, como lo hemos señalado más arriba no tiene justificación jurídica, para solucionar los problemas apuntados, el medio pacífico de renovación tendría, en primer lugar, que reformar la constitución de manera que contemplara el medio para llevar a cabo la formulación del nuevo texto constitucional. Podría, por un lado, establecer la posibilidad de convocar a un nuevo Congreso constituyente, o la figura de la iniciativa popular o el referendo, debilitando de pasada, es cierto, las facultades de representatividad del Congreso y dejando atrás en el tiempo los candados de la invariabilidad constitucional.

IV. ARGUMENTOS EN FAVOR DE LA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN VIGENTE

Tan numerosos son los argumentos en favor de conservar la Constitución actual, como los que quieren ponerle una lápida. No obstante, los primeros se pueden resumir en el antiguo principio de derecho latino: *Abusus non tollit usus*. El abuso no impide el uso porque no se cuestionan los principios esenciales. Si el árbol florece, pero no completo, no hay que arrancar la raíz, sino cuidarlo.

Salvador Valencia Carmona y Jorge Carpizo sostienen que la Constitución del 17 es identidad histórica de México y tradición que se rompería

con una nueva. Es además motivo de orgullo por ser la primera constitución con eminente sentido social. Y la vetustez que unos alegan, motiva el orgullo de otros.

Diego Valadés se pronuncia por una nueva constitucionalidad, salvaguardando la vigencia de la Constitución del 17 pero cuestionando lo cuestionable. Por otra parte, se pronuncia por la inclusión del referendo en cuanto a las reformas constitucionales de las decisiones fundamentales, con lo cual habría que cuidar el balance entre el concepto de soberanía y el de representación.

Convocar a un congreso constituyente no está previsto en la constitución, (pero tampoco lo estaba en la del 57). En todo caso, de lo que se trata es de modificar el artículo 135 constitucional. Diego Valadés señala que esta reforma puede darse en dos sentidos. “Uno, incluyendo, si así se considera necesario, los principios irreformables de la Constitución y, dos, estableciendo mecanismos de mayor participación para la reforma de la Constitución, como puede ser el referendo constitucional”⁸.

Otras reformas constitucionales de gran magnitud sobre puntos determinantes de la vida pública se han dado en los últimos años, conformando una nueva estructura que empieza a dar sus frutos. Es el caso de las reformas al artículo 115, dando paso a la renovación municipal; la reforma en 1996 de la ley electoral, coartando la injerencia de la Cámara de Diputados en la cali-

⁸ Valadés, Diego, “La Reforma de la Constitución”, conferencia magistral dictada en el *Último Seminario Constitucional y Parlamentario del Milenio*, organizado por la Comisión de Estudios Legislativos, Palacio Legislativo de San Lázaro, 1999.

ficación de las elecciones presidenciales y estableciendo un organismo jurisdiccional autónomo, ahora integrado al Poder Judicial de la Federación, como última instancia electoral; la reforma al Poder Judicial de la Federación con lo que se creó el Consejo de la Judicatura Federal, instituto de administración y vigilancia del Poder Judicial Federal, a excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y la nueva formulación de facultades de ésta, que la encaminan a constituirse como un tribunal constitucional, así como el acotamiento de las facultades presidenciales. La relación entre las Iglesias y el Estado mediante la reforma al artículo 130 terminó con 75 años de distanciamiento casi absoluto, originado, por una parte, debido a los excesos de la Iglesia católica durante centurias y, por otro, catalizado por el jacobinismo a ultranza de la mayoría constituyente de Querétaro. Podemos agregar la reforma al artículo 27, con lo que se rompió con una tradición enraizada en la Constitución del 17 y que fue durante decenios motivo de orgullo nacionalista, pero que hacía insostenibles los lineamientos de la reforma agraria.

En todo caso, con la enumeración anterior, que es sólo una muestra, es fácil percibir que mediante la vía dispuesta por el artículo 135 constitucional es posible modificar la regulación de los elementos de la vida pública nacional más diversos para que respondan al cambiante entorno social, económico y político de México, incluidas algunas de las decisiones fundamentales y otras que Salvador Carmona Valencia señala como las “tendencias recientes del constitucionalismo mexicano”.

Por lo que respecta a la crítica enderezada contra la vorágine reformista a la que se ha sometido a nuestra ley fundamental, es digna de leer con atención la propuesta que formula el doctor Héctor Fix-Zamudio en la

ponencia publicada en *Hacia una Nueva Constitucionalidad*, con motivo de la convocatoria del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. En dicho artículo, el jurista expone la conveniencia en la adopción de leyes intermedias entre la Constitución y las leyes reglamentarias para “evitar, hasta donde sea posible, que se incorporen al texto constitucional disposiciones de carácter reglamentario, que extienden en forma exagerada los preceptos fundamentales y producen inestabilidad ya que se requiere modificarlos de manera constante debido a la necesidad de cambiar normas de detalle”⁹. La benevolencia de estas leyes, denominadas en algunas cartas europeas y latinoamericanas, orgánicas, constitucionales, estatutarias o complementarias, ha sido demostrada por el éxito creciente que han tenido, debido a que “pueden, si no evitar, al menos atenuar el vicio técnico, pero con resultados prácticos muy inconvenientes, de las disposiciones constitucionales reglamentarias, ya que esos ordenamientos intermedios que requieren de un procedimiento más difícil que el de las leyes ordinarias, otorgan a las disposiciones orgánicas mencionadas estabilidad”¹⁰.

V. DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO

Salvando todas las diferencias que pudieran existir, la transición española a la muerte de Francisco Franco toca en lo medular la cuestión de la invariabilidad constitucional, la creación de un constituyente *ad hoc* y la inalterabilidad de los principios fundamentales. “El principal problema que se

⁹ Fix-Zamudio, Héctor, “Hacia una nueva constitucionalidad. Necesidad de perfeccionar la reforma constitucional en el derecho mexicano. Las leyes orgánicas”, en *Hacia una Nueva Constitucionalidad*, *op. cit.*, pp. 191 y ss.

¹⁰ *Ídem*, p. 228.

planteó al iniciar la transición era el de si el conjunto de las Leyes Fundamentales del Reino podían convertirse en base jurídica desde la que iniciar la profunda reforma necesaria, o si, por el contrario, esto entrañaría un acto de ilegalidad, de inconstitucionalidad, dado el carácter de permanencia e inalterabilidad que los propios Principios Fundamentales... se atribuían”¹¹.

Las propias leyes españolas darían la respuesta y la salida legal a tan delicada situación apoyadas con la opinión de destacados juristas de derecho constitucional, como don Torcuato Fernández Miranda, quien en ese entonces apuntaba:

“Tanto desde el punto de vista político como del jurídico, un Principio jurídicamente definido es inalterable hasta que deja de serlo. Si las Leyes Fundamentales se pueden modificar y derogar, es que todo lo que contienen es modificable y derogable. El artículo diez de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado señala un mecanismo muy concreto para modificar o derogar una Ley Fundamental: el referendo de la nación, además del acuerdo de las Cortes”¹².

Agrega Sánchez Goyanes que de ese modo “las propias leyes abrían el cauce a la reforma constitucional, desde la Ley se pasaría a la Ley, sin quiebra de la legalidad vigente, sin ruptura brusca con el pasado, sin vacíos de poder”¹³.

¹¹ Sánchez Goyanes, Enrique, *Constitución Española Comentada*, Madrid, Paraninfo, 1991, p. 29.

¹² *Ídem*, p.30

¹³ *Ibidem*.

En la búsqueda de una constitución que estuviera adaptada a la nueva realidad nacional era necesario configurar nuevas Cortes democráticas que elaboraran la Carta Magna española, para lo cual se elaboró un instrumento idóneo: la Ley para la Reforma Política, que suponía una modificación sustancial de la Ley Fundamentales del Reino y que debía ser aprobada por las Cortes y ratificada por pueblo español. El quince de diciembre de 1976, el pueblo ratificó la Ley por referendo.

En esencia, la Ley establecía dos cosas: La creación de unas Cortes compuestas de Congreso de Diputados y de Senado, y elegidas de acuerdo con los principios democráticos, y la regulación del procedimiento para la reforma constitucional en las nuevas Cortes.

De la comparación entre la transición española y la situación actual mexicana destacan más las diferencias que las similitudes, en virtud de que España pasó de una dictadura *de facto* y *de jure* a la democracia (con la monarquía como símbolo de la unidad española) por medio de un mecanismo —aunque fuera indirecto— previsto en las propias leyes; mientras que en México ni la Constitución contempla su reforma total ni la alternancia en la silla presidencial es remotamente comparable a la transición española.

En cambio, la Constitución argentina de 1994 convocó a un congreso constituyente para reformar la de 1853 —hasta entonces la segunda más antigua de América después de la de Estados Unidos— conservando el artículo de la norma fundamental anterior que le había permitido su nacimiento.

En su preámbulo es posible detectar la continuidad entre ambos ordenamientos constitucionales, pues ahí establece:

Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino: invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia: ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución, para la Nación Argentina.

El artículo relativo a la posibilidad de convocar a un congreso constituyente y que, como se sabe, no contempla nuestra Constitución, reza así: “Artículo 30. La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto”.

Argentina, pues, pasó de una constitución de más de ciento treinta años de vigencia a una nueva que respondió a las necesidades y exigencias de los argentinos, sin necesidad de cruentas luchas o conmociones de importancia. Y esto se dio precisamente porque la constitución anterior contemplaba la posibilidad de un cambio en los factores reales de poder y evitó la

limitación de las facultades constituyentes, que algunos creen el único medio de darle estabilidad a la Carta Magna. La longevidad de la Constitución argentina de 1853 parece negar esta percepción.

Como complemento del panorama sobre la reformabilidad constitucional y de la salvaguarda de las decisiones políticas fundamentales, mencionamos, así sea sólo para agregar un elemento más, que el último párrafo del artículo 89 de la Constitución francesa de 1858, adoptada por referendo en 1958, protege la reforma republicana de gobierno, prohibiendo terminantemente su reforma. Por exclusión, pensamos que las demás decisiones fundamentales francesas sí pueden ser objeto de reforma bajo los lineamientos que el propio artículo establece.

VI. CONCLUSIONES

En vista de lo expuesto, consideramos que, aun cuando es factible, por el sentido no limitativo del artículo 135 constitucional, reformar el Pacto Federal para incluir figuras que permitieran medios de reforma integral, no están dadas las condiciones para la elaboración de una nueva Constitución, pues para ello sería menester que las condiciones políticas estuvieran de tal modo distanciadas del texto constitucional vigente, que fuera apremiante un cambio de tal envergadura. Parece algo desmesurado invocar un efecto mayor, como lo es una nueva Constitución, con base en una causa menor como la alternancia en el poder; y que no se malentienda: si decimos menor es no por su escasa importancia, sino porque constituye sólo un aspecto de los múltiples que conforman la realidad jurídica, política y social de México.

Se podría objetar que la reciente inauguración de la alternancia en el poder es sólo la punta de lanza, pero que las razones en pro de una nueva Constitución son múltiples; que entre ellas se encuentra el distanciamiento a que acabamos de hacer alusión y otras tantas. En todo caso, si no están en juego las decisiones fundamentales, las demás cuestiones se pueden resolver mediante los instrumentos que el constituyente de Querétaro puso a nuestro alcance. Nos adherimos a la enumeración que hace el doctor Carpizo de las razones para rechazar la creación de una nueva constitución; entre ellas cabe resaltar la señalada con la letra H: “Se le atribuyen a la Constitución muchos de los males y vicios de la realidad política y social: ¿en qué norma se basó la existencia de un partido predominante y que el jefe real de éste era y es el presidente de la República? ¿en qué norma se basó el fraude electoral? ¿en qué norma se fundamenta la corrupción que nos corroe?”¹⁴.

Por otra parte, las decisiones políticas fundamentales permanecerían en gran medida las mismas, dada la opinión mayoritaria de la población en cuanto a la forma de gobierno, la división de poderes, la parte dogmática, la institución del juicio de amparo, etcétera.

Respecto a una convocatoria a un congreso constituyente, dejando aparte la omisión de dicha posibilidad en el texto constitucional vigente, las dificultades que implica, son, por decir lo mínimo, mayúsculas. Si los miembros del Congreso de la Unión apenas y alcanzan consensos en cuestiones secundarias y de escasa repercusión, es previsible que en cuestiones relevantes como la fundación de una nueva república, construirían, más que un

¹⁴ Carpizo, Jorge, “México: ¿hacia una nueva Constitución”, en *Hacia una Nueva Constitucionalidad?*, *op. cit.*, p. 102.

nuevo país, una nueva torre de Babel. En este sentido se pronuncia Miguel Carbonell: “Los profundos desacuerdos existentes entre los partidos, las posiciones encontradas y claramente antagónicas sobre puntos fundamentales del quehacer nacional y los cálculos descaradamente electoralistas que hacen las dirigencias partidistas, no ofrecen muchas esperanzas para poder afrontar con éxito la redacción de una nueva Constitución”¹⁵.

En nuestra opinión, lo conveniente es una reforma constitucional integral y sistemática que expurgue la norma fundamental de sus vicios y defectos, que elimine las contradicciones, las incongruencias gramaticales y técnicas. Compartimos la sugerencia de Héctor Fix-Zamudio en relación con las leyes orgánicas que sustraigan de la Constitución todo precepto reglamentario que sólo la entorpece y que provoca las reiteradas reformas.

Parece reiterativo el argumento de que hace falta una conciencia jurídica en la población, que los mexicanos poco conocen su Constitución y que el gobierno y los gobernados no la cumplen. Pero volvamos la mirada a quienes se dirige la ley y en ellos encontraremos la voluntad que se necesita para la convivencia ordenada, pacífica y libre que es el objetivo primordial de la norma.

La Constitución en sí misma no garantiza los fines que sus seguidores o detractores buscan con tanto afán. Los hombres, por su conocimiento y congruencia moral son los garantes del cumplimiento de la norma si sólo siguieran los principios de los que originalmente emanaron los ordenamientos de los pueblos de todas las latitudes y que en transcurso del tiempo se van perdiendo.

¹⁵ Carbonell, Miguel, “La Constitución de 1917: cinco retos inmediatos”, en *Hacia...*, *op. cit.*, p. 50.

La descomposición social imperante es, en cierta medida, una consecuencia de la pérdida de esos principios que ya no se reflejan en los ordenamientos constitucionales, pero también es una alerta para no perderlos de vista.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución española de 1978

Constitución de la Nación Argentina de 1994

AA. VV., *Hacia una Nueva Constitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

Burgoa, Ignacio, “Reformabilidad de la Constitución”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho Constitucional*, Hada (col. Textos jurídicos universitarios), México, 1990.

Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, Porrúa, 2000.

Dromi, Roberto y Menem, Eduardo, *La Constitución Reformada*, Buenos Aires, Ediciones Gudad Argentina, 1994.

Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 1995.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1944, trigésima segunda ed. 1998.

Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1966.

Vallarta Plata, José Guillermo, *Introducción al Estudio del Derecho Constitucional Comparado*, México, Porrúa, 1998.