

CONSIDERACIONES EN TORNO AL MECANISMO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y A LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

Javier PATIÑO CAMARENA

SUMARIO: I. *El mecanismo de reforma constitucional adoptado por la Constitución federal de 1917.*
II. *Ánalisis de las principales interrogantes que plantea la regulación vigente en torno al proceso de reforma a la Constitución federal.* III. Bibliografía.

I. EL MECANISMO DE REFORMA CONSTITUCIONAL ADOPTADO POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917

Durante los trabajos del Congreso Constituyente de 1917, el tema relativo al mecanismo a seguir en materia de reformas constitucionales no suscitó discusión específica alguna, y por lo mismo, dicho Congreso se limitó a ratificar el sistema de reformas constitucionales delineado en 1857, por lo que en el artículo 135 constitucional se sentaron las bases para estructurar al poder constitucional reformador a través de la actividad concertada del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados, en los términos siguientes:

Artículo 135. 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 los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

En torno al mecanismo de reforma constitucional delineado por el artículo precedente, resulta pertinente formular las consideraciones siguientes:

Desde 1917 y hasta 2008 el artículo 135 constitucional tan sólo experimentó una reforma, la cual tuvo lugar en 1965 y tuvo como justificante el que con apego al texto hasta entonces vigente sólo el Congreso de la Unión podía hacer la declaratoria correspondiente si la mayoría de las legislaturas de los estados habían aprobado o rechazado una propuesta de reforma que les hubiera remitido, por lo que en caso de que el Congreso de la Unión se encontrara en receso, se tenía que esperar hasta el siguiente periodo ordinario de sesiones para hacer la declaratoria correspondiente o, en su defecto, convocar a un periodo extraordinario de sesiones. Así, con el propósito de trascender esta situación, en 1965 se adicionó este artículo a efecto de precisar en el mismo que el cómputo de los votos de las legislaturas locales en relación con una propuesta de reforma constitucional debe ser hecho por el Congreso de la Unión, cuando se encuentre reunido o, en sus recesos, por la Comisión Permanente.

Por lo que hace a la expresión “la presente Constitución puede ser adicionada o reformada”, cabe señalar que la doctrina constitucional mexicana considera que se adiciona la Constitución cuando a través de la actuación del poder constitucional reformador se le agrega un enunciado jurídico hasta entonces inexistente en su seno, como sucedió en 1990 cuando se precisaron en el artículo 41 constitucional las bases organizativas de lo que más tarde sería el IFE, o en el caso de las disposiciones que en el presente conforman al artículo 4o. constitucional, todas las cuales han sido producto de la actividad del poder constitucional reformador, ya que el texto original de dicho artículo, relativo a la libertad de trabajo, en 1974 fue incorporado al texto del artículo 5o. que trata sobre la misma materia.

En cambio, se considera que se reforma la Constitución cuando por la vía del poder constitucional reformador se suprime o modifica un enunciado constitucional ya existente. Si bien en unos casos la distinción entre una adición y una reforma es nítida, en otros no lo es tanto, ya que con frecuencia las adiciones entrañan reformas, y de igual forma, las reformas con frecuencia implican adiciones. Hechas estas precisiones, cabe señalar que la referida distinción resulta irrelevante para efectos de sustanciación del proceso de reforma constitucional, ya que en uno y otro caso se deberán observar las mismas reglas.

La exigencia de que las reformas o adiciones a la Constitución deben ser aprobadas en primer término por el Congreso de la Unión, y con posterioridad por las legislaturas de los estados, es una exigencia que se estableció por vez primera en la Constitución de 1857, la cual en su versión original estructuró el Poder Legislativo federal en forma unicameral, y no fue sino a través de la reforma constitucional de 1874 como se restableció al Senado de la República, y con ello la organización bicameral del Congreso de la Unión.

El requisito de que las reformas o adiciones tengan que ser aprobadas tanto por el Congreso de la Unión como por la mayoría de las legislaturas de los estados obedece a que en todo Estado social y democrático de derecho se requiere idear un mecanismo de reformas a la Constitución que trascienda a los poderes constituidos, pues éstos por su propia naturaleza, no pueden alterar en ningún caso y por ningún motivo los términos de su representación, ni a la ley que los crea y organiza, y de igual forma responde al propósito de preservar al “pacto federal” y garantizar que cuando se quieran modificar sus términos se conozca tanto la voluntad nacional como el parecer de las entidades federativas en cuanto tales, las cuales deben velar para que prevalezca el reparto de competencias que establece la Constitución federal, y cuidar que a través del mecanismo establecido para su reforma no se afecten o vulneren sus derechos e intereses.

II. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES INTERROGANTES QUE PLANTEA LA REGULACIÓN VIGENTE EN TORNO AL PROCESO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

Toda vez que en ocasión anterior abordé el tema relativo a si el poder constitucional reformador tiene algún límite en su actuación, o si por el contrario, puede modificar libremente cualquier disposición constitucional, a continuación se concentrará la atención en las principales interrogantes que plantea el mecanismo de reforma constitucional adoptado por nuestra Constitución vigente, y entre las que destacan las siguientes:

1) ¿Quiénes están facultados para presentar iniciativas de reforma o adición a la Constitución federal?

En torno a esta interrogante cabe señalar que sorprende el que en una materia tan importante, delicada y trascendente como es la determinación de quiénes pueden proponer la reforma de los términos de la “voluntad general” expresada en la Constitución, no figure una determinación expresa sobre la materia, tal y como lo hace la Constitución de los Estados

Unidos y varias de las Constituciones de los estados que conforman a la República federal mexicana, como las de Baja California Sur, Coahuila, Hidalgo y Oaxaca.

Así, ante la ausencia de disposición expresa sobre la materia, diversos autores concluyen que esta facultad la tienen aquellas personas o entidades a los que el artículo 71 de la Constitución federal les confiere facultad para presentar iniciativas de leyes federales, y consecuentemente, sostienen que la facultad de presentar iniciativas de reforma constitucional le corresponde en exclusiva al presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados; es decir, al conjunto de representantes políticos que en un momento dado encarnan al Poder Legislativo de una entidad federativa. Si bien esta postura presenta la ventaja de “cobijar” la práctica que en esta materia se ha observado a través del tiempo y de ofrecer “un norte cierto” para el futuro, no resulta del todo consistente, ya que no es cierto, como algunos han dicho, que esta solución sea producto de la aplicación del principio general de que “quien puede lo más puede lo menos”, ya que en todo caso respondería al principio de que “quien puede lo menos puede lo más”, toda vez que resulta incontrovertible que las leyes federales tienen una jerarquía inferior a la Constitución, y por lo mismo, no tiene la misma relevancia ni trascendencia modificar a ésta que a aquéllas. Es por ello que se considera que esta materia debe ser objeto de una atención preferente en el momento en el que se plantee la oportunidad de reformar el mecanismo de reformas a la Constitución.

Ahora bien, toda vez que el artículo 71 de la Constitución federal le confiere a las legislaturas de los estados la facultad para presentar iniciativas de leyes federales, pero no hace referencia expresa a la legislatura del Distrito Federal, que si bien es una entidad federativa no tiene el estatus o la naturaleza de estado, se plantea el problema de dilucidar si la Legislatura de esta entidad federativa puede presentar iniciativas de reforma constitucional.

Esta situación es resentida por las autoridades políticas del Distrito Federal como una discriminación injustificada, ya que consideran que a resultas de las reformas constitucionales de 1993 y 1996 se precisaron en el artículo 122 constitucional, las bases para la organización política y jurídica del Distrito Federal, tanto en su carácter de asiento de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, como en su carácter de entidad federativa que cuenta con órganos de gobierno propios, como son el jefe de gobierno, que es electo a través del sufragio universal libre, directo y secreto, y la Asamblea Legislativa, que se integra con 66 diputados, cuarenta de los cuales son electos a través del sistema mayoritario y veintiséis a través del sistema de la representación proporcional. En vista de ello, concluyen que si en los artículos que regulan la materia de reforma constitucional no se alude expresamente al Distrito Federal, ello debe entenderse como un descuido del legislador, que al configurar la reforma constitucional de 1996 al artículo 122 no tuvo el cuidado de hacer en esta materia todas las correspondencias constitucionales correspondientes, particularmente en el artículo 135 de la ley suprema.

Cabe precisar que en el referido artículo se dispone en la base I, fracción V, inciso ñ, que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal puede presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en materias concernientes al Distrito Federal, redacción que plantea varios problemas, como es el dilucidar, en primer término, si dicha Asamblea puede presentar iniciativas de reforma constitucional relacionadas con dicha entidad federativa y a continuación, si también puede presentar este tipo de iniciativas en otras materias.

Con relación a este tema, se considera que por las razones ya apuntadas y con apego al principio general de derecho conforme al cual “donde existe la misma razón de ser debe existir la misma ley”, y toda vez que el Distrito Federal es, al igual que los estados, una entidad constitutiva de la Federación mexicana, se le debe reconocer a su legislatura el derecho a presentar iniciativas de reforma constitucional en cualquier materia, así como el derecho a participar y votar en los procesos de reforma constitucional que se presenten, cualquiera que sea la materia de que traten.

Por último, a partir de la consideración de que lo que se entiende bien sin decirlo se entiende mejor diciéndolo, resultaría conveniente precisar que toda iniciativa de reforma constitucional tiene la naturaleza de asunto de atención preferente.

2) La exigencia constitucional de que toda iniciativa de adición o reforma a la Constitución debe ser aprobada, en primer término, por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión, plantea la interrogante de determinar la manera como debe sesionar dicho cuerpo colegiado, ¿en forma conjunta o separada? es decir, se requiere determinar si las cámaras que integran al Congreso de la Unión deben sesionar en asamblea única, o si al ocuparse de una reforma constitucional, deben sesionar en forma separada, sucesiva e independiente, como lo hacen cuando se ocupan de las iniciativas de leyes federales.

En torno de esta interrogante, algunos autores consideran que las cámaras deben ocuparse de las iniciativas de reforma constitucional en forma separada y sucesiva, y apoyan su postura en la consideración de que los casos en que las cámaras del Congreso deben sesionar en forma conjunta están limitativamente previstos en la Constitución, pero resulta que precisamente éste es uno de esos casos en que la Constitución alude de manera inequívoca al Congreso de la Unión y no a las Cámaras, y por lo mismo, algunos autores consideran que este señalamiento debe ser interpretado como una exigencia, para que cuando se trate de reformas a la Constitución, las cámaras que integran al Congreso de la Unión tengan que sesionar en forma conjunta, en asamblea única.

Otro argumento que esgrimen los partidarios de que las cámaras sesionen en forma separada, lo hacen consistir en que la referencia que hace la Constitución para que todo proyecto de reforma constitucional sea aprobada por el Congreso de la Unión, es una exigencia acuñada en 1857, cuando se organizó al Poder Legislativo en forma unicameral, pero este argumento tampoco resulta del todo consistente, ya que si bien es cierto el referido señalamiento, también lo es que la expresión en comento se conservó en 1874, cuando se restableció la organización bicameral, por lo que los partidarios de que las cámaras sesionen en asamblea conjunta consideran a este hecho como prueba elocuente de que éste era su deseo; de lo contrario, se debe concluir que se trata de un descuido del legislador, que al configurar la reforma constitucional de 1874 al artículo 135 conservó la expresión Congreso de la Unión, debiendo hacer referencia expresa a las cámaras que integran al Congreso de la Unión.

Un tercer argumento que esgrimen los partidarios de que las cámaras sesionen en forma separada cuando se ocupan de propuestas de reforma a la Constitución, lo hacen consistir en que el análisis de los 183 procesos de reforma a la Constitución que han tenido lugar desde 1921 hasta septiembre de 2008 pone de manifiesto que en todos ellos las cámaras sesionaron en forma separada y sucesiva, en tanto que los partidarios de que en materia de reformas a la Constitución el Congreso sesione en asamblea única, ponen especial énfasis en señalar que la repetición de una práctica irregular no la convalida.

Al margen de las consideraciones anteriores, se puede decir que el hecho de que las cámaras hayan sesionado en el pasado en forma separada y sucesiva en los procesos de reforma a la Constitución no es obstáculo para que llegado el momento en el que se considere conveniente reformar el mecanismo de reformas a la Constitución, los actores políticos resuelvan que por la importancia, relevancia y trascendencia que tiene todo proceso de reforma constitucional, en el futuro las cámaras que integran al Congreso de la Unión tengan que sesionar en forma conjunta, en Asamblea única, como lo hace en Francia el Congreso cuando sesiona en el Palacio de Versalles con objeto de resolver lo conducente en relación con una propuesta de reforma a la Constitución.

3) Otra interrogante por demás interesante radica en determinar el alcance real que tiene la exigencia de que las propuestas de reforma a la Constitución tengan que ser aprobadas por las 2/3 partes de los miembros del Congreso de la Unión que se encuentren presentes.

La doctrina constitucional mexicana considera que dada la importancia que tienen por sí mismas las cuestiones constitucionales, se debe proceder con sumo cuidado en materia de reforma constitucional, y por lo mismo, se pronuncia a favor de establecer un quórum calificado para la aprobación de las propuestas de reforma constitucional, con el fin de que en caso de alcanzarse el mismo, ello sea prueba elocuente de que existe un amplio consenso a favor de la reforma.

José María Iglesias, a mediados del siglo XIX, recomendaba que en materia de reformas constitucionales no se deben admitir "...sino las que aparezcan indispensables y que reúnan un quórum calificado, para que así cuando llegue a reunirse las dos terceras partes de los votos, y más todavía cuando éstos aumenten, se tendrá una seguridad, punto menos que completa, de que la reforma iniciada se recomienda por su justicia y su conveniencia".

El mismo autor agrega: "Es por ello que, siempre que se trata de asuntos de gran interés, se busca asegurar el acierto y para ello es frecuente que en tales casos se exija una mayoría calificada que casi no deje duda de que representa verdaderamente la voluntad de la nación; dicha mayoría calificada puede ser de 2/3, 3/4 ó 4/5 partes, etcétera".

Ahora bien, cualquiera que sea el quórum de votación calificado que se adopte, tendrá un alcance muy diferente si se exige respecto del total de los integrantes del Congreso de la Unión, o de las Cámaras que lo componen, o si tan sólo se exige respecto de los miembros presentes en la sesión respectiva de dichos cuerpos colegiados, en cuyo caso revestirá gran importancia conocer la forma como se integró el quórum de asistencia.

En nuestro caso, la Constitución vigente exige que la reforma o adición sea aprobada por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso de la Unión que se encuentren presentes, y no por las dos terceras partes de los integrantes de dicho cuerpo colegiado cuyo número es sensiblemente mayor, como se verá a continuación.

En vista de ello, a fin de saber si se satisface el quórum de votación requerido, se requiere, en primer término, conocer la forma como se configuró en la sesión en cuestión el quórum de asistencia que exige la Constitución, y el cual es, en ambas cámaras, de simple mayoría. Ahora bien, toda vez que la Cámara de Diputados se integra con quinientos representantes, para que dicho cuerpo colegiado pueda sesionar y adoptar resoluciones deben encontrarse presentes, al menos 251 diputados, y en caso de que de esta forma se haya constituido el quórum de asistencia, entonces el quórum de votación consistente en dos terceras partes de los miembros presentes se satisfará con 167 votos a favor de la reforma ($251 \div 3 = 83 \times 2 = 167$), lo que representa una tercera parte de los integrantes de la referida cámara.

En el caso del Senado, que se integra con 128 senadores, el quórum de asistencia que exige la Constitución para que dicho cuerpo deliberativo se encuentre en condiciones de sesionar y pueda, en consecuencia, adoptar válidamente determinaciones, es la simple mayoría de sus integrantes, por lo que dicho requisito se encontrará debidamente satisfecho si concurren a la sesión en cuestión, al menos 65 senadores en cuyo caso el quórum de votación requerido, consistente en las dos terceras partes de los miembros presentes, se cumplimentará con 43 votos a favor de la reforma en cuestión ($65 \div 3 = 21.6 \times 2 = 43$), lo que representa aproximadamente una tercera parte de sus integrantes de dicha cámara.

Con base en las consideraciones anteriores, se puede concluir que el propósito que persigue la exigencia de un quórum de mayoría calificada se verá frustrado si dicho quórum calificado se exige, no en función de los integrantes del cuerpo colegido en cuestión, sino con relación a la mayoría que se encuentre presente en la sesión, ya que en este caso se puede satisfacer el quórum de votación requerido con el voto de 167 de los quinientos diputados, y con el voto de 43 de los 128 senadores, lo que equivale al 33.5% de los integrantes del Congreso de la Unión, situación que se compagina mal con el principio básico de toda democracia, consistente en que las decisiones se deben tomar por mayoría. Consecuentemente, en esta hipótesis "el quórum calificado" no será prueba de que exista un amplio consenso

sobre la materia, ya que en cada cámara se podrá aprobar la reforma constitucional en cuestión con un número de votos sensiblemente menor al que corresponde a la simple mayoría.

En su oportunidad se puso especial énfasis en señalar que a través de la exigencia de un “quórum calificado” se busca garantizar que toda propuesta de reforma constitucional cuente con un amplio consenso que no deje dudas de que la determinación adoptada representa verdaderamente la voluntad de la nación al respecto, pero este objetivo no se puede considerar alcanzado cuando al quórum calificado de votación de dos terceras partes de los miembros del Congreso se le agrega la expresión “que estén presentes”, ya que con ello se introduce un artificio al que con propósitos ilustrativos he propuesto llamar “cláusula Copperfield”, ya que dicha expresión, en apariencia inocua, da como resultado que el quórum de votación calificado de dos terceras partes, se convierta, en la hipótesis planteada, en un quórum de votación real equivalente a una tercera parte de los integrantes del Congreso.

Pero la aplicación de la fórmula empleada por la Constitución dará resultados diametralmente opuestos si en la sesión en la que se va a conocer de la propuesta de reforma constitucional el quórum de asistencia se integra con la totalidad de los integrantes de la Cámara de Diputados, que son quinientos, pues en tal caso la exigencia de que las propuestas de reformas o adiciones a la Constitución tengan que ser aprobadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes exigirá el voto favorable de 333 diputados, y en tal hipótesis se le conferirá un poder extraordinario a la minoría contraria a la reforma, ya que bastará la oposición de 168 diputados, que representan una tercera parte de los integrantes de la Cámara, para frustrar la voluntad de 332, que representan dos terceras partes del referido cuerpo colegiado, situación que, como en el caso anterior, se compagina mal con los principios fundamentales de la democracia.

Con base en las consideraciones anteriores, se puede decir que en caso de que en la sesión de resolución de una propuesta de reforma constitucional el quórum de asistencia se configure con la simple mayoría de los integrantes del cuerpo colegiado en cuestión, el quórum calificado de votación exigido (dos terceras partes de los presentes), favorecerá a la minoría promovente de la reforma o adición constitucional, en tanto que en la medida en que el quórum de asistencia se configure con un número mayor de integrantes, y sobre todo en los casos en que se integre con la totalidad de los integrantes del referido cuerpo colegiado, el quórum de votación exigido (dos terceras partes de los presentes, que en este caso lo serán todos o casi todos) favorecerá a la minoría opositora a la reforma en cuestión.

4) También reviste particular importancia determinar el tipo de “mayoría” con el que se tienen que aprobar en el seno de las legislaturas locales las propuestas de reforma a la Constitución federal que les sea remitidas por el Congreso de la Unión o por su Comisión Permanente.

El problema se plantea toda vez que la Constitución federal determina la forma y términos como se debe votar en el Congreso de la Unión las propuestas de reforma a la Constitución, pero no precisa la mayoría con la cual deben ser aprobadas en las legislaturas locales, ya que se limita a exigir que la propuesta de reformas a la Constitución federal, una vez aprobadas por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión, deberá ser aprobado por la mayoría de las legislaturas; es decir, por al menos 17 de las 32 existentes, pero sin especificar el tipo de mayoría con la cual se debe aprobar la propuesta de reforma en el seno de cada una de ellas.

En vista de ello, todo hace pensar que este tipo de determinación debe ser resuelto por las Constituciones locales, pero el análisis de las mismas permite afirmar que dichas Constituciones prevén el tipo de mayoría con que se deben aprobar las propuestas de reforma a la Constitución local, pero no contienen disposición alguna respecto a la mayoría con la cual la legislatura estatal debe aprobar las propuesta de reforma a la Constitución Federal que les sean remetidas por el Congreso de la Unión o por su Comisión Permanente, y consecuentemente existe indefinición al respecto.

Cabe hacer notar que la Constitución de Baja California es la única que contiene una disposición expresa al respecto, ya que en el artículo 112 dispone que las propuestas de reforma que le sean remitidas por el Congreso de la Unión o por su Comisión Permanente deben ser aprobadas por mayoría calificada de los integrantes de la legislatura.

La falta de disposición al respecto en la mayoría absoluta de las Constituciones de los estados ha dado como resultado que en algunos de ellos se resuelva, sin base constitucional expresa alguna, que el quórum de votación para aprobar una propuesta de reforma a la Constitución federal que le sea remitida por el Congreso de la Unión es el de simple mayoría de los diputados integrantes de la legislatura que se encuentren presentes, lo que contrasta con el hecho de que varias Constituciones locales exigen que las propuestas de reforma a las mismas deban ser aprobadas por el voto de las dos terceras partes del total de los integrantes de la legislatura.

A efecto de evitar que se presenten situaciones como la descrita, resultaría conveniente que por lo pronto las Constituciones locales exijan el mismo quórum de votación para aprobar las propuestas de reforma a la Constitución federal que a la local, máxime que, bien vistas las cosas, la Constitución federal y la local configuran, en su conjunto, la Constitución de la entidad.

Resulta claro que en materia de reformas a la Constitución, cada estado puede adoptar la fórmula que considere más conveniente, pero al hacerlo deben tener cuidado de no colo-
carse en una situación menos favorable que otros estados. Con el propósito de ilustrar esta situación se propone el siguiente ejemplo: supongamos un hipotético caso en el que cuatro estados cuyas respectivas legislaturas se integren con 180 diputados cada una, establezca un quórum de votación distinto para aprobar las propuestas de reforma a la Constitución federal que le sean turnadas.

En el marco descrito, supongamos que la Constitución del estado A disponga que las propuestas de reformas que le sean remitidas a la Constitución federal deban ser aprobadas por dos terceras partes del total de los integrantes de la legislatura en turno, número que en nuestro ejemplo asciende a 120. En esta hipótesis, para que la legislatura de dicho estado pueda aprobar la propuesta de reforma a la Constitución federal se requerirá del voto favorable de 120 diputados.

En el caso de que la Constitución del estado B exija que las referidas reformas sean apro-
badas por dos terceras partes de los miembros presentes de la legislatura en turno, que el quórum de asistencia sea el de simple mayoría y que en la respectiva sesión dicho quórum se haya configurado con la asistencia de 91 diputados, entonces ello dará como resultado que las dos terceras partes de votos exigidos para aprobar una reforma constitucional se satisfaga con 61.

Si la Constitución del estado C exige que las propuestas de reforma a la Constitución federal sean aprobadas por la simple mayoría del total de los integrantes de la legislatura, en este caso, para aprobar la propuesta de reforma en cuestión se requerirán 91 votos, puesto que la legislatura en comento se integra con 180 diputados.

Finalmente, en el caso de que la Constitución local del estado D exija que toda propuesta de reformas a la Constitución federal sea aprobada por la simple mayoría de los miembros presentes de la legislatura, y que el quórum de asistencia se haya conformado con 91, entonces la reforma propuesta a la Constitución federal en esa legislatura deberá obtener 46 votos a favor para ser aprobada.

Como se puede apreciar, no obstante que en el ejemplo propuesto la legislatura de cada uno de los cuatro estados se integra con idéntico número de diputados, la misma propuesta de reforma constitucional requiere en cada uno de ellos, para ser aprobada de un número sensiblemente diferente de votos, lo que es resultado del hecho de que la Constitución de cada uno de ellos establece el quórum de votación en diferentes términos, lo que da como

resultado que en el estado A la propuesta de reformas deba ser aprobada por 120 diputados; en el B, por 61; en el C, por 91, y en el D, por 46.

Con base en las consideraciones anteriores, se puede decir que al margen de que cada entidad federativa debe decidir libremente en su Constitución local el quórum de votación que debe observar la legislatura respectiva cuando le sea remitida una propuesta de reforma a la Constitución federal por el Congreso de la Unión, ello puede dar como resultado que los estados que conforman a la Federación adopten diferentes fórmulas, lo que puede resultar particularmente delicado tratándose de la aprobación de una reforma a la Constitución federal, campo en el que, por su propia naturaleza, debe imperar el “espíritu federalista”, conforme al cual debe señorear el principio de “igualdad de trato” para todas las repúblicas hermanas que conforman a la Federación mexicana.

Otro camino para subsanar la omisión en comento (la ausencia de señalamiento del quórum de votación con el que deben aprobar las legislaturas estatales las propuestas de reforma a la Constitución federal), consiste en reformar la Constitución federal para establecer en ella las directrices que deberán observar de manera igualitaria y uniforme todas las legislaturas de las entidades federativas. Con este fin se puede disponer en la Constitución federal que las legislaturas locales deberán aprobar las propuestas de reforma constitucional que se les remitan sobre la Constitución federal, con la misma mayoría que se le exige al Congreso de la Unión en la materia (dos terceras partes de los presentes), pudiendo dicha prevención ser complementada con las disposiciones que cada estado estime pertinentes, pero sin contravenir lo que al efecto disponga la Constitución federal.

En resumen, para superar la ausencia de señalamiento en torno al quórum de votación con el que las legislaturas estatales deben aprobar las propuestas de reforma a la Constitución federal, figuran diversas soluciones, entre las que destacan el que las Constituciones locales exijan para aprobar una propuesta de reforma a la Constitución federal, el mismo quórum de votación que se exige para aprobar reformas a su Ley Suprema estatal, o bien el que la Constitución federal le exija a las legislaturas locales el mismo quórum de votación que le exige al Congreso de la Unión para aprobar las propuesta de reforma a la Constitución federal.

5) De conformidad con la regulación vigente, no existe un término expreso o tácito para que las legislaturas de los estados aprueben o rechacen una propuesta de reformas a la Constitución federal, que les haya sido remitida por el Congreso de la Unión o por conducto de su Comisión Permanente, lo que puede dar como resultado que el proceso de reforma constitucional se inicie al amparo de una legislatura federal y se concluya durante la actuación de la siguiente, situación que también se puede dar en relación con la aprobación por parte de la legislatura estatal.

En vista de ello, se han formulado propuestas para que se señale en forma expresa en el artículo 135 constitucional, un plazo dentro del cual necesariamente se deben pronunciar las legislaturas locales, plazo que en todo caso debe ser suficiente, para que las legislaturas analicen con cuidado los proyectos de reforma a la Constitución federal que se sometan a su consideración, precisión que debe ser completada con el señalamiento expreso de que en caso de que transcurra el plazo fijado, si la legislatura en cuestión no hace ningún pronunciamiento, se deberá entender, por ese simple hecho, que aprueba o rechaza el proyecto en cuestión (según se trate de la afirmativa o de la negativa ficta). Con relación a este tema, cabe tener presente que quince Constituciones estatales prevén la “afirmativa ficta”, para el caso de que, en relación con los proyectos de reformas a la Constitución local respectiva, no se reciban respuestas de los ayuntamientos dentro de un plazo que varía de 15 a 45 días naturales, siendo dichas Constituciones las de Aguascalientes, Baja California, Colima, Chiapas, Chihuahua, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

6) La exigencia contenida en el artículo 135 constitucional conforme a la cual toda propuesta de reformas a la Constitución federal requiere, entre otros requisitos, de la aprobación

de la mayoría de las legislaturas de los estados, plantea el problema de determinar si la legislatura del Distrito Federal tiene voto en los procesos de reforma constitucional en materias concernientes al Distrito Federal, y si también tiene participación y voto en los procesos de reforma constitucional en general, ya que, como se explicó en su oportunidad, el Distrito Federal es una entidad federativa, pero no es un estado, y el artículo 135 se refiere a las "legislaturas de los Estados".

A efecto de evitar repeticiones ociosas, se recomienda consultar las consideraciones formuladas en el punto 1 de este apartado, debiendo tener presente que con apego al principio de que "ahí donde existe la misma razón de ser, debe existir la misma ley", y toda vez que el Distrito Federal es, al igual que los estados, una entidad constitutiva de la Federación mexicana, se le debe reconocer derecho tanto a presentar iniciativas de reforma constitucional como a participar y votar en los procesos de reforma constitucional que se presenten, y ello con independencia de la materia que traten.

7) Otro aspecto que frecuentemente se soslaya, y que no obstante ello reviste particular importancia, se relaciona con la forma en que el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente debe efectuar el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados. Al respecto, ya se explicó que el quórum de asistencia de las cámaras para poder sesionar es de simple mayoría, lo que quiere decir que la Cámara de Diputados sólo puede sesionar si se encuentran presentes al menos 251 de sus integrantes, y la de Senadores si se encuentran presentes 65 de sus miembros, hecho lo cual sus determinaciones, por regla general y salvo disposición expresa en contrario, serán adoptadas por simple mayoría.

En el caso de la Comisión Permanente, se debe tener presente que este cuerpo colegiado, que representa al Congreso de la Unión en sus recesos, se integra con diecinueve diputados y dieciocho senadores, y que para sesionar requiere de simple mayoría de sus integrantes, por lo que con la asistencia de diecinueve de sus miembros dicho órgano colegiado puede sesionar, y en estas condiciones por simple mayoría, en el caso con diez votos, adoptar la determinación correspondiente.

Con relación a este tema, también reviste particular importancia aclarar qué sucede en caso de que dichos cuerpos colegiados no emitan una "declaración final" y que ello dé como resultado que la reforma no entre en vigor, como sucedió con motivo de la propuesta de reforma constitucional que se trató durante el gobierno del presidente Cárdenas para otorgar el voto a la mujer, la cual, no obstante que fue aprobada por las Cámaras del Congreso de la Unión en diciembre de 1937 y por la mayoría de las legislaturas al año siguiente, jamás se emitió la declaratoria final, lo que dio como resultado que no entrara en vigor, lo que ocasionó que la propuesta de igualdad política de la mujer con el varón en materia electoral no fuera alcanzada sino hasta que años más tarde, en 1953, se presentó, votó, aprobó y publicó otra reforma constitucional sobre esta misma materia.

Por la importancia que reviste todo cuanto concierne a las reformas a la Constitución federal, se considera desde todo punto vista conveniente que los institutos de estudios legislativos de las Cámaras del Congreso de la Unión integren un registro en el que se lleve un control que permita conocer el quórum de votación con el que, en su caso, cada una de las iniciativas de reforma constitucional fue aprobada en el Congreso de la Unión, así como en torno a la forma como se pronunciaron las legislaturas de los estados de la República al respecto.

8) También reviste una importancia subrayada el clarificar si el presidente de la República puede vetar una reforma a la Constitución federal aprobada en los términos y condiciones establecidos por la Constitución.

Como es sabido, el veto del titular del Poder Ejecutivo se encuentra regulado por el artículo 72 constitucional, incisos b y c, en los que se dispone que se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo "proyecto" que no sea devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de diez días útiles, y que en caso contrario se deberá devolver con las obser-

vaciones que se hubieran formulado a la Cámara de origen para que sea de nueva cuenta discutido junto con éstas, y si fuera confirmado "por las dos terceras partes del número total de votos", pasará otra vez a la Cámara revisora, y si en ésta fuera sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

En el referido artículo 71, fracción "j", se señalan los casos en los que el Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, pero entre los casos que se prevén no figura el referente a las reformas constitucionales que le sean turnadas para su promulgación.

Ahora bien, ya que la Constitución se refiere a los "proyectos" que le sean turnados al Ejecutivo, pero no hace referencia expresa a la posibilidad de vetar una propuesta de reforma constitucional aprobada en los términos dispuestos por el artículo 135 constitucional, se plantea la interrogante de determinar si el Ejecutivo también puede ejercer el llamado "derecho de voto" en este campo.

Sobre este punto, Eliseur Arteaga sostiene que por economía procesal o por sentido común no procede el voto en contra de las reformas constitucionales, toda vez que como éstas son aprobadas por las dos terceras partes de los presentes, resulta lógico suponer que el voto se superó de antemano, por lo que en este caso la interposición del voto resultaría ociosa. Esta postura parece razonable, salvo por el hecho de que este autor sostiene, al igual que la mayoría de la doctrina, que cuando se ejerce el voto y se envía el proyecto de nueva cuenta a la Cámara de origen, el artículo 72, inciso c, exige que sea "confirmado por las dos terceras partes del número total de votos", expresión que puede ser interpretada de diversas maneras, siendo una de ellas el que esta expresión exige un quórum de votación de dos terceras partes de los diputados que integran la legislatura, y no sólo de los que se encuentren presentes, como se exige en la primera ocasión.

En íntima relación con este tema, cabe preguntarse si los gobernadores pueden vetar la aprobación que la legislatura local haga de una propuesta de reforma a la Constitución federal, tema sobre el cual las Constituciones locales no contienen ninguna disposición al respecto.

La hipótesis anterior no debe confundirse con la interrogante relativa a si el gobernador de un estado puede vetar una reforma a la Constitución local aprobada por el poder constitucional reformador de la entidad, tema sobre el cual la mayoría de las constituciones locales guardan silencio, si bien algunas, como la de Nuevo León, prohíben expresamente el voto del gobernador, en tanto que otras, como la de Guerrero, disponen de manera expresa que las iniciativas de reforma a la Constitución que le sean turnadas al gobernador pueden ser vetadas por éste.

9) Otro punto por demás interesante radica en determinar si resulta admisible el que en la Constitución se establezcan lo que unos autores llaman "cláusulas pétreas", y otros "cláusulas intangibles", expresiones con las cuales se alude a aquellos preceptos constitucionales en los que se dispone que en ningún caso se podrán reformar ciertos principios o instituciones establecidos en la Constitución, como lo hizo la Constitución federal de 1824 en relación con la religión católica, cláusulas que en rigor, ni son pétreas ni son intangibles, ya que siempre se pueden cambiar, puesto que nada impide que primero se suprima la prohibición de la reforma y a continuación reformar lo que hasta entonces estaba prohibido.

Los partidarios de las cláusulas "pétreas" fundan su existencia en la consideración de que toda Constitución debe contar tanto con mecanismos que le permitan recoger los cambios que la realidad social imponga como necesarios como con mecanismos que le permitan preservar los fundamentos del orden constitucional.

En contra de la existencia de este tipo de cláusulas se ha pronunciado un considerable número de tratadistas, por considerar que su simple existencia traduce la pretensión de imponerle a las generaciones futuras la voluntad o el parecer de generaciones pasadas, sin posibilidad de modificarlas, lo que da como resultado que el Poder Constituyente del pasado

le imponga restricciones al Poder Constituyente del futuro, lo que resulta inaceptable, ya que el Poder Constituyente, por su propia naturaleza, no tiene en su actuación límite alguno, ni de forma ni de fondo, ya que el pueblo soberano siempre podrá modificar su forma de gobierno, dado que la soberanía nacional radica originalmente en el pueblo, lo que quiere decir que la potestad que tiene el pueblo para autodeterminarse es una potestad o facultad que han tenido las generaciones pasadas, que tiene la generación presente y que tendrán las generaciones futuras, pero que siempre se actualizará a través de la generación actuante en un momento determinado.

10) Se ha dicho y con razón que en el campo de la política “la forma es fondo”, afirmación que tiene plena acogida en relación con el procedimiento relativo a las reforma de la Constitución, y por lo mismo, se requiere clarificar los términos en que se debe hacer del conocimiento público el que una iniciativa de reformas a la Constitución federal ha sido aprobada en la forma y términos exigidos por la ley suprema. En esta materia se debe tener presente que las reformas y adiciones a la Constitución federal no son obra del Congreso de la Unión ni de las legislaturas de los estados, sino del poder constitucional reformador, que se integra a través de la actividad concertada de la legislatura federal y de las legislaturas locales actuantes en el momento de la reforma. En vista de ello, resulta a todas luces inapropiada la expresión “El Congreso de la Unión decreta”, o bien la expresión “la Comisión Permanente decreta”, ya que dichas expresiones les confieren a dichos cuerpos un poder que por sí mismos no tienen, e inducen al error, por lo que se propone que la fórmula que se utilice al efecto sea la siguiente: “El Congreso de la Unión, (o en su defecto la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión), en uso de las facultades que le confiere el artículo 135 Constitucional y previa aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la mayoría de las legislaturas de los Estados decreta...”.

11) Cabe aclarar que el mecanismo establecido en el artículo 135 constitucional no es la única vía para reformar la Constitución, ya que el sistema constitucional mexicano descansa sobre la base de que el ejercicio de las atribuciones soberanas que la nación delega en los poderes constituidos y en el poder constitucional reformador no se hace de manera irrevocable, por lo que resulta incuestionable que la Constitución se puede reformar con apego al artículo 39 constitucional, que dispone que la soberanía nacional radica original y esencialmente en el pueblo, que todo poder dimana del pueblo y se instituye para su beneficio, y que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de modificar la forma de su gobierno.

Otra vía excepcional para reformar la Constitución se encuentra consignada en el artículo 73 constitucional, fracción III, ya que en dicho artículo se faculta al Congreso de la Unión “para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes”, por lo que cada vez que se concretece estas hipótesis, ello dará como resultado el que se modifique el número de estados integrantes de la República federal mexicana, lo que implica una reforma a la Constitución federal. Al respecto se debe tener presente que la fracción III del artículo 73, en el numeral 5o. exige, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 135 constitucional, que la erección de un nuevo estado sea votada por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras, pero no formula exigencia alguna con relación a las legislaturas de los estados.

De igual forma, se debe tener presente que conforme a lo dispuesto en el artículo 133 constitucional, los tratados que se celebren con apego a los principios y procedimientos establecidos en la Constitución forman parte de la ley suprema de toda la Unión, por lo que por esta vía también se puede reformar y adicionar la Constitución, debiendo tener presente que en el artículo 15 constitucional se dispone, de manera categórica, que no se autoriza la celebración de convenios o tratados en virtud de los que alteren las garantías y derechos establecidos por la Constitución para el hombre y el ciudadano.

Cabe precisar que en el marco jurídico que regula la organización y el funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se reconoce, de manera expresa, que las garantías tuteladas por nuestra Constitución no son sólo las garantías individuales, sociales y políticas contenidas en la misma, sino también los derechos humanos precisados en varios tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República en los términos y condiciones establecidos por la Constitución, como es el caso del Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, de diciembre de 1966, los cuales fueron ratificados por México en 1981.

12) Otro tema por demás importante es el relativo a la inconstitucionalidad de una reforma constitucional, ya sea por no haberse observado escrupulosamente el procedimiento establecido para ello o por cuanto su contenido choque con otras disposiciones constitucionales.

Al respecto, Diego Valadés puntualiza que...en los casos en que 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 son declarados expresamente inmutables y siguen vigentes a pesar de que se les hayan incluido deformaciones, o de que exista 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 de normas que también son vinculatorias o en contradicción con ellas.

Schmitt y Loewenstein, así como Ignacio Burgoa en México, consideran que en ese supuesto las reformas serían inconstitucionales. 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.

Dadas las limitaciones de tiempo y espacio fijadas en este Congreso de Derecho Constitucional, y dada la importancia, relevancia y trascendencia que reviste este tema, en esta ocasión tan sólo se plantea el problema y se reserva el estudio de sus múltiples implicaciones para tratarlos en un Congreso posterior.

Por último, en materia de reformas a la Constitución, se debe tener presente que México es un Estado federal y que, por lo mismo, cada uno de los estados integrantes de la Federación mexicana cuenta con una Constitución local, en la que se prevé el mecanismo que se debe observar para su reforma, por lo que resulta claro que el tema de las reformas constitucionales no se agota con el análisis de los mecanismos de reforma contenidos en la Constitución federal y de la intervención que tienen en ellos las legislaturas de los estados, sino que también se requiere analizar con detenimiento los mecanismos contenidos en las Constituciones de los estados, tema cuyo estudio, como en el caso del punto anterior, se reserva para el próximo Congreso.

Entre tanto, cabe adelantar que el análisis de las Constituciones locales pone de manifiesto que la mayoría de ellas adoptan como mecanismo para su reforma los contornos esenciales del llamado modelo americano o federal y por lo mismo, disponen que para poder ser reformadas se requiere de la actividad concertada de la legislatura en turno y de la mayoría de los ayuntamientos, con lo que se evita que el Poder Legislativo por sí solo pueda modificar a la Constitución, ya que dicha práctica resulta contraria a la esencia del Estado de derecho, puesto que si el poder constituido puede por sí solo modificar a la Constitución, ello implica el quebrantamiento del principio de supremacía constitucional, ya que en este caso la Constitución no estará por encima del poder, sino que éste subordinará la Constitución a su "querer", y en los hechos será un poder constituyente permanente, cuya existencia atenta en contra del principio de seguridad jurídica, aspiración suprema de todo ordenamiento jurídico positivo.

III. BIBLIOGRAFÍA

- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford, 1999.
- _____, *Constitución, política y realidad*, Siglo XXI.
- BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2006.
- CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980.
- _____, *La Constitución de 1917*, México, UNAM, 1979.
- CONGRESO DE LA UNIÓN, XIVIII Legislatura, *Los derechos del pueblo mexicano a través de sus Constituciones*, México, 1997, t. I-VII.
- CONGRESO CONSTITUYENTE, *Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, 1960, t. I-IV.
- COSSÍO VILLEGRAS, D., *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, SE, 1957.
- CUEVA, Mario de la, *La idea de la soberanía en el decreto constitucional de Apatzingán*, México, UNAM, 1964.
- _____, "El constitucionalismo mexicano", *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, t. II, México, UNAM, 1957.
- _____, "La Constitución Política", *México, cincuenta años de revolución*, t. IV, México, Fondo de Cultura Económica, 1961.
- DUVERGER, Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnelle*, París, Presses Universitaires de France, 1970.
- HAURIOU, Maurice, *Principios de derecho público y constitucional*, Madrid, Reus, 1937.
- IGLESIAS, José María, Artículo publicado en el periódico *Siglo XIX*, el 22 de octubre de 1856.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, 1949.
- PATIÑO CAMARENA, Javier, *Derecho electoral mexicano*, 11a. ed., UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco y VALADÉS, Diego, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983.
- SCHMITT, Carl, "Teoría de la Constitución", *Revista de derecho privado*, Madrid, 1934.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al través de los regímenes revolucionarios*, México, SPP, 1990.
- TENA RAMIREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 1987.
- _____, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1968.
- VALADÉZ, Diego y CARBONELL, Miguel, *El Proceso Constituyente Mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y a 90 de la de la Constitución de 1917*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007.
- VEDEL, George, *Manuel elementaire de droit constitutionnelle*, París, 1944.
- ZARCO, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1957.