

## LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

PORFIRIO PIÑA

### A. El prurito reformador

En los dos últimos sexenios el orden jurídico mexicano fue devaluado también; y lo fue desde el Poder Ejecutivo sucesivamente encomendado a dos profesionales del derecho, quienes, además, lo habían explicado en las más anti-gua escuela del país. Durante sus gestiones y para realizarlas, con el resultado nada risueño que nos agobia económica y moralmente, llegaron a 338 las alte-raciones sufridas por la Ley Suprema; y de ellas, 84 reformas fueron hechas durante los períodos presidenciales de seis generales, 2 durante el de un civil, y 52 durante los de otros cuatro abogados. Tal parece que, en México, los Presidentes de la República que menos respetan la Constitución son los pro-fesionales del derecho, y de estos, quienes lo enseñan; pero lo inconcebible es que, de esos dos Presidentes, el que enseñara derecho público y escribiera una teoría general del estado, alterara la Constitución para burlar un juicio de amparo. Cuéntase que al decirle al señor Presidente de la República los propios afectados, que interpondrían amparo contra un decreto que había expedido el 1o. de septiembre de 1982, con la prepotencia del autócrata, que tantas veces ha sufrido México, exclamó: "entonces reformaré la Constitu-ción" ... .. y la reformó en dos meses. Así, aunque con su reforma el señor Presidente no lograría que su decreto estuviera de acuerdo con la Constitu-ción, lograría algo mejor: que la Constitución estuviera de acuerdo con su decreto.

Otro abogado se ha hecho cargo del poder ejecutivo, ahora un maestro de derecho constitucional y tratadista de la materia. Discípulo del anterior, em-pezó su tarea enviando un paquete de proyectos de reformas constitucionales para su aprobación por los poderes legislativos de la Federación y de los Es-tados. Tres meses después el Diario Oficial anunciaba una constitución que vale cincuenta y cinco pesos; y en Tribunales, entre los litigantes, botaría el chiste amargo: las Ediciones Andrade quebraron por la escasez de papel y por su constitución de hojas sustituibles.

En conocido diario de la ciudad de México un periodista escribía, el 23 de mayo de 1983, empezando su columna acostumbrada, lo siguiente: "El 18 de enero pasado la mayoría (19) de las legislaturas de los estados había ya aprobado un proyecto de reforma y adición al artículo 4o. constitucional en vista de lo cual la Comisión Permanente del Congreso de la Unión le dio curso al proyecto a efecto de que el decreto respectivo entrara en vigor: "Ar-

título Unico: Se reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos: Artículo 4o. ... Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa...".

La prisa de lograr la felicidad por decreto hará que, violando las normas, se escriba en la Constitución el derecho a la vivienda digna y decorosa, como se escribió el derecho a la información sin que el pueblo que lee sepa el por qué y el cómo de una reforma constitucional, que apareció publicada cierto día en el Diario Oficial de la Federación, un periódico que pocos leen y que ni siquiera puede conseguirse en todas las capitales de los Estados.

Don Felipe Tena Ramírez, maestro de derecho constitucional y ministro jubilado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su magnífico libro "Derecho Constitucional Mexicano" critica esa "actividad reformativa proliferante", clama por atenuarla y aboga "por un sistema análogo al de 24, que al dar intervención en las reformas a dos Congresos sucesivos (el que examina la reforma y el que la aprueba), permite auscultar la opinión pública a través de la elección de representantes para el Congreso y las legislaturas que van a aprobar la reforma, autoriza a suponer que con el transcurso del tiempo se logre mayor ponderación y estudio y, por último dificulta, disminuyéndolas por ende, las reformas a la Constitución" ... Una reforma más, pues, pero ésta salvadora, que la Constitución, con ella o sin ella, es ya el "almodrote" que dijera don Jorge Vera Estañol.

No creo que la reforma que propone el maestro Tena Ramírez fuera eficaz. Cualquier sistema de reformas lo sería si la democracia y la responsabilidad cívica fueran el estilo real de vida de los mexicanos; utopía a la que nos acercaremos cuando todos los que voten sepan siquiera leer y el significado del voto, su trascendencia. Creo que una solución podría principiarse con la correcta aplicación del artículo 135 de la Constitución y que las circunstancias actuales propician tal solución, porque ante la Suprema Corte de Justicia cursa un juicio de amparo contra aquella reforma constitucional realizada por el Poder Ejecutivo para burlar otro juicio de amparo. Bastará con que los señores ministros de la Corte cumplan su protesta de guardar y hacer guardar la Constitución, asuman y ejerciten sus atribuciones, rescatando para el Poder Judicial el rango que le corresponde en el Estado Mexicano, el de ser como afirmó don Emilio Rabasa: ... "el poder equilibrador y limitador de los poderes activos, el conservador del régimen federal; ... la institución que garantiza el cumplimiento de la constitución ..."

### B. La Constitución

La doctrina kelseniana presenta a la Constitución como la norma jurídica fundamental que unifica y da validez a las normas de un orden jurídico positivo, las cuales se encuentran jerárquicamente estructuradas de manera que las de rango inferior están subordinadas a las de rango superior, que las

crean y de las cuales aquéllas resultan ser aplicación. El orden jurídico positivo es, así, un sistema de normas en el que la constitución es la norma superior, la norma más general y la que primero se aplica en un proceso creador de derecho que culmina con la aplicación, que es ejecución, de la sentencia judicial, o con el acto administrativo o con el acto jurídico privado. Estas son las normas individualizadas, concretas, las normas inferiores, creadas al final de ese proceso, que muestra cómo el derecho regula su propia creación, y que la constitución, mientras subsiste, da validez a todas las normas que fueron creadas aplicando normas superiores que, a su vez, fueron creadas aplicando la constitución. Esta instituye, pues, los órganos y fija los procedimientos de creación de las normas generales y al hacerlo regula la función legislativa, señalándole también, algunas veces, su materia. La constitución no puede ser modificada por ninguna ley creada en la forma dicha. Sólo es posible modificarla, dice Kelsen, mediante un procedimiento diferente del legislativo ordinario, que presente mayores dificultades y que la propia norma jurídica fundamental establezca. Y Kelsen habla de la constitución en sentido material, diciendo que es el conjunto de preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y, especialmente, la de las leyes; y habla, asimismo, de la constitución en sentido formal, como de un "documento solemne", un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas cumpliendo reglas especiales, cuyo fin es "dificultar la reforma de tales normas". Y enfáticamente agrega: "Una constitución en sentido formal, especialmente los preceptos por los cuales la modificación de aquélla se hace más difícil que las de las leyes ordinarias, sólo es posible si hay una constitución escrita..."

Hans Kelsen será designado "el padre de la Constitución Federal Austriaca" de 1920. Para esta fecha tendrá ya más de siglo y cuarto de vigencia la Constitución de los Estados Unidos de América, que es una constitución escrita en 1787, que consigna la supremacía de la constitución y que establece un procedimiento de reformas a la constitución diferente al legislativo ordinario. Esta constitución servirá de modelo a las constituciones federales mexicanas y a las de muchos otros países, fundamentalmente en lo que se refiere a la forma de gobierno; y así veremos surgir desde el siglo XVIII repúblicas representativas, democráticas y federales, con características peculiares, especialmente en lo relativo a lo que las presenta como un estado federal y que ha motivado que se afirme que no hay un régimen federal sino que hay regímenes federales.

Don Manuel Herrera y Lasso, el discípulo predilecto de don Emilio Rabasa, decía que: ... "La Constitución y el espíritu que la anima son barrera real opuesta a la arbitrariedad, al despotismo y a los excesos del Poder, y solución adecuada del problema vital de las relaciones entre gobernantes y gobernados: *hasta donde puede el gobernante y hasta donde debe el gobernado*. Problema que a todos nos afecta y que todos hemos de resolver por cuenta propia, a menos de aceptar la existencia como una esclavitud vergonzantemente consentida o sobrellevada" ... Y el maestro insistía, convencido

y convincente, que las constituciones ... "son en realidad una organización sistemática de limitaciones al poder público".

Luego, la constitución es algo más que la pura norma fundamental, que sobriamente estructura y limita al poder; es, también, la conciencia de la Nación en los grandes jalones de su historia.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, es una constitución escrita que establece, expresamente en su artículo 133 y tácitamente en otros, la supremacía de la constitución; y un procedimiento especial para su reforma, que es distinto del legislativo ordinario, en su artículo 135. Asimismo, establece la Constitución en su artículo 73 fracciones I, III y V, tres casos excepcionales, de modificación del Capítulo II de su Título Segundo, llamado Capítulo Geográfico.

Se predica de la Constitución mexicana que es rígida. La rigidez de una constitución no significa que sea irreformable, sino que existe en la propia constitución un procedimiento especial que dificulta su reforma.

La rigidez ha sido característica de todas nuestras constituciones y proyectos de constitución, así como de las que más influyeron en la elaboración de aquéllas. Lo fue de la Constitución de Cádiz de 1812 (Arts. 375-384), de la Constitución Federal de 1824 (Arts. 166-171); de la Constitución Centralista las Siete Leyes de 1836 (Arts. 12-X de la Segunda; 26-I y III, 28, 29 y 38 de la Tercera; 17-11 de la Cuarta, y 1o. al 3o. de la Séptima Ley); del primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842 (Arts. 179-182); del Voto Particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842 (Art. 83); del Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842 (Arts. 152-155); del Voto Particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 (Arts. 20 y 21); del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 (Arts. 27 y 28); del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1856 (Art. 125); y de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 (Art. 127).

### C. El artículo 135 Constitucional

Enseñaba en su cátedra don Manuel Herrera y Lasso, y así lo dejó escrito, que: "una Constitución es un ser con vida propia, con individualidad irreductible, su cabal conocimiento sólo puede obtenerse analizándola de cerca, detenidamente, artículo por artículo; entendiéndola como un todo armónico y congruente cuyos preceptos se explican concatenados por la unidad del conjunto y la historia del pueblo a que se aplican".

El texto original del artículo 135 constitucional decía:

"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 hará el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

En 1966 se reformó el artículo 135 adicionando su último párrafo para que dijera: ... "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".

El texto original del artículo 135 era igual al texto del artículo 127 de la Constitución de 1857, excepto en dos palabras, pues este último decía:

"Artículo 127. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones ó reformas lleguen á ser parte de la Constitución se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas ó adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

La igualdad de los textos de los artículos impone la conclusión de que el procedimiento de reformas constitucionales establecido en la Constitución de 1917, hasta antes de la reforma de 1966, era el mismo que establecía la Constitución de 1857.

La generalidad de la doctrina constitucional mexicana afirma que el artículo 135 establece un órgano encargado de reformar la Constitución. Don Felipe Tena Ramírez lo llama "Constituyente Permanente", así se le conoce ya. Dice este autor que ese órgano está integrado por la asociación del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados; que es un órgano que participa de la función soberana porque puede afectar la obra que es expresión de la soberanía; y que es un órgano permanente porque sobrevive al autor de la Constitución, es decir, al Constituyente originario. La verdad es otra.

El artículo 135 no instituye, no crea, ningún órgano cuya función sea reformar la Constitución. El artículo en cuestión establece, en primer término, la posibilidad de adicionar o reformar la Constitución (la adición es reforma); y en seguida establece el procedimiento para hacerlo. En éste se pueden advertir tres fases que se llenan con funciones distintas, limitadas y sucesivas, que se confieren, en el mismo artículo, a órganos ya instituidos y que estos ejecutan independientemente unos de otros. Así, otorga al Congreso de la Unión la facultad de "acordar" las reformas, llenando esta función la primera fase del procedimiento; confiere a las Legislaturas de los Estados la facultad de "aprobar" las reformas, efectuándose con la función respectiva la segunda fase; y otorga, nuevamente, al Congreso de la Unión la facultad de computar los votos de las Legislaturas y hacer la declaración de haberse aprobado las reformas, actividades con las cuales se consuma la fase final del procedimiento, que concluirá con la publicación de las reformas. Consecuentemente, la facultad de reformar la Constitución la otorga ésta, expresa y conjuntamente, a la Federación y a los Estados, como es lógico se haga en un régimen federal; pero dividiendo la función en tal forma que la misma

no crea ningún órgano omnipotente que "participe de la función soberana". Se requiere la colaboración de todos aquellos órganos del estado federal que están investidos con el poder legislativo; debiendo realizar la Federación una determinada actividad o función, distinta de la que deben realizar cada uno de los Estados. Son, pues, treinta y dos órganos, ya instituidos, autónomos, los que intervienen en el procedimiento de reformar la Constitución. Y esto se logra, esencialmente, por la actividad creadora del órgano federal, y la aprobatoria de no menos de dieciséis (mayoría) de las treinta y una Legislaturas de los Estados, que no forman un voto sino treinta y uno. Estos órganos lo son de los diversos órdenes jurídicos que configuran el régimen federal, donde los estatales ejercitan ordinariamente la función legislativa, y el órgano federal es el mismo en que se deposita el Poder Legislativo; pero, como se verá, no es el que ejercita la función ordinaria de legislar. Está claro, pues, que la tarea total de reformar se realiza mediante actividades parciales, convergentes, de órganos diversos. Está claro que esas actividades parciales tienen contenidos diferentes, como son los de *acordar las reformas* y *aprobarlas*. Y es evidente que no puede existir un órgano donde hay treinta y dos órganos, que lo son de órdenes jurídicos diversos y autónomos y que actúan en sus diversos ámbitos de poder. Y ninguno de esos órganos ha sobrevivido al Constituyente originario.

Luego, el artículo 135 no instituye órgano alguno; y menos un órgano al que pudiera considerarse un "constituyente permanente", que, si tal fuera, estaría sobre la propia Constitución. Y que instituido en el artículo 127 de la Constitución de 1857, hubiera mantenido en peligro, permanente también, toda la obra del Constituyente de 1856, que tanta sangre había costado y seguiría costando. Un órgano así capaz de destruir su propia obra, no hubieran concebido ni aceptado los constituyentes.

Resumiendo lo anterior podemos decir que, en el artículo 135 de la Constitución, se establece: el principio de la mutabilidad de la constitución mexicana por adiciones y reformas, y un procedimiento para hacerlas. Tales adiciones y reformas deben ser realizadas mediante el ejercicio de facultades distintas, que en el mismo precepto se otorgan, expresamente, a la Federación y a los Estados para que las ejerciten, exclusivamente, sus órganos titulares del poder legislativo en sus respectivos ámbitos de poder. No se crea ningún órgano al que se dote de competencia para reformar la Constitución, sino que se crea la función para hacer la reforma y que se satisface mediante el ejercicio de atribuciones bien determinadas y conferidas a órganos independientes, ya instituidos, que ni necesitan asociarse para realizar sus respectivas atribuciones, ni podrían hacerlo, porque son órganos de los diversos órdenes jurídicos que conforman el sistema federal y con tal carácter actúan en la reforma de la Constitución.

Vimos que el Congreso es el órgano federal que junto con otros, las Legislaturas de los Estados, realiza la función específica de reformar la Constitución. Pero cuando el artículo 135 se refiere al Congreso de la Unión no se refiere a la entidad que está partida en dos y cuya función específica es legis-

lar, sino el Congreso General indiviso (el todo es anterior y distinto a sus partes), en el que, de acuerdo con el artículo 50, se deposita el Poder Legislativo y que necesita dividirse en dos partes para poder realizar la función de legislar. El Congreso General, órgano compuesto de sólo congresistas, tiene la función específica de *acordar* reformas a la Constitución; mientras que el Congreso General, órgano compuesto de los órganos parciales Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, tiene la función específica de legislar. La diferencia de funciones requiere órganos diferentes. Como órgano del procedimiento de reformas actúa un Congreso indiviso, una asamblea única, una convención, cuyos individuos no son ya diputados ni senadores, sino congresistas. Luego, el procedimiento de reforma de la constitución deberá iniciarse con la convocatoria para que se reúna el Congreso General en asamblea única, a fin de acordar la reforma de la Constitución, y tal reunión no es sino la unión de las partes al reconstituir el todo, la unidad; o sea la reunión de la Cámara de Diputados y la de Senadores, que sólo son tales cuando se llena el requisito del quórum que, para cada una de ellas, establece el artículo 63 de la Constitución.

La reforma de la Constitución es expresión de soberanía, la que, en los términos de los artículos 39, 40 y 41 de las Constituciones de 1857 y de 1917 reside, esencial y originariamente, en el pueblo, y, por ello, solamente podría reclamarla para sí, como atributo, el conjunto de quienes son mandatarios del propio pueblo; y es claro que la reunión de todos los apoderados en una sola asamblea, reuniría para ésta el mayor poder que la soberanía requiere para ser tal. Luego, si en el régimen federal mexicano se habla de una soberanía de la Federación y de una soberanía de los Estados, para poder ser congruentes con lo que tal expresión significa, debe entenderse que esas dos pretendidas soberanías, son más realmente soberanía si se las reúne; porque es obvio que lo supremo es la unidad. Y todo eso se logra, natural y lógicamente, al tratarse de la reforma de la Constitución, cuando la Cámara de los Diputados, que representan a la Nación, se fusiona con la Cámara de los Senadores, que, para representar a los Estados, han elegido los mismos electores.

Son muchas las razones que hay para sostener que el Congreso de la Unión a que se refiere el artículo 135 es una asamblea única, una convención. He aquí otras.

El procedimiento de reformas establecido en el artículo 135 presupone que el Congreso de la Unión encargado de acordar las reformas es una asamblea. Esto resulta de que el artículo 135 de la Constitución es igual al artículo 127 de la Constitución de 1857, cuyo contexto comprendió, hasta antes de su reforma en 1874, un artículo 51 que decía literalmente: "Se deposita el ejercicio del Supremo poder legislativo en una *asamblea* que se denominará Congreso de la Unión". Esto se definitivo. El Congreso no era sino la reunión de todos los representantes del pueblo y, por tal mandato, el pueblo mismo, cuya era la soberanía; concepto éste todo lo vago y demagógico que se quiera, pero que, a juicio de Tena Ramírez, es el concepto sobre el cual "se erige nuestra organización Constitucional". Lo explican la Convocatoria del Presi-

dente Juárez del 14 de agosto de 1867 y la circular de su ministro Lerdo de Tejada a los gobernadores, que acompañó a la Convocatoria. En ésta se pedía la conformidad del pueblo para que se modificara la Constitución sin sujetarse al procedimiento señalado en su artículo 127, mediante el cual se consideraba más difícil lograr que el poder legislativo se dividiera en dos cámaras, que el Presidente de la República tuviera la facultad del veto y que los informes que diera éste a aquél no fueran verbales, sino por escrito. Porque, diría Lerdo en su circular, la Constitución organiza los poderes legislativo y ejecutivo de manera tal que "el legislativo es todo, y el ejecutivo carece de autoridad propia en frente del legislativo"; y sin censurar que esto hubiera sido así en una época en que la "sociedad mexicana necesitaba reformarse", lo que no podía hacer "la marcha normal de los poderes públicos", y dado que tampoco lo había logrado la dictadura que en varias ocasiones sólo dejó desengaños, la historia de estos "pudo inspirar a los constituyentes de 1857, la idea de crear, y establecer permanentemente, en lugar de un congreso una convención", que hiciera la reforma. La historia de estos "desengaños" no era sino la historia de Antonio López de Santa Anna. El Congreso de la Unión era el poder del pueblo, en aquél representado, y que reunido en asamblea general, en convención permanente, alzaba la fuerza de su soberanía contra la dictadura.

El Congreso de la Unión, a quien el artículo 127 de la Constitución de 1857 atribuía expresamente la facultad de "acordar" las reformas a la Constitución, era, según el artículo 51, una asamblea depositaria del Supremo Poder Legislativo de la Federación formada exclusivamente por los diputados; y éstos, electos por el pueblo, tradicionalmente se consideraba representaban a la Nación. La función de "acordar" las reformas era realizada, pues, exclusivamente por los diputados. Los Estados no tenían intervención en el "acuerdo" de tales reformas; su función era "aprobarlas" o rechazarlas.

La reforma constitucional de 1874 se inició, realmente, con la convocatoria de don Benito Juárez de agosto de 1867 y con "La extraña iniciativa" de don Sebastián Lerdo de Tejada de diciembre siguiente, que de ninguna manera proponían la modificación del procedimiento para reformar la Constitución; pues su propósito fundamental era el de menguar, con el bicammarismo y el veto, el poder que tenía el Congreso de la Unión. Así, al realizarse la reforma constitucional de noviembre de 1874, que instituía el bicammarismo, se reformó el artículo 51 de la Constitución de 1857 y se reformaron otros artículos más, entre ellos el 52, que confirmaba a los diputados como los representantes de la Nación; el 58, que hizo a los senadores representantes de los Estados, y los artículos 70 y 71 relativos a la formación de las leyes; pero no se reformó el artículo 127, cuyo texto siguió atribuyendo al órgano federal Congreso de la Unión, la función de "acordar" las reformas, y a las Legislaturas de los Estados la de "aprobarlas". Luego, el procedimiento para reformar la Constitución seguía siendo el mismo. Sólo que como el nuevo artículo 51 disponía que el Poder Legislativo de la Nación se depositaba en una "*Congreso General*", que se dividiría en dos cámaras, una de diputados y otra de Senadores,

y el texto original del artículo 51 decía que el "*Congreso de la Unión*" era una asamblea depositaria del Poder Legislativo, resultaba en realidad que el "Congreso de la Unión" desaparecía, y aparecía en su lugar un "Congreso General" de composición distinta; pues mientras que el primero lo formaba una asamblea de sólo diputados, al segundo lo formaban dos asambleas: una de diputados y otra de senadores. Y la incongruencia de los textos originales vigentes con los reformados, que se atribuye a un descuido de Lerdo, planteó el problema de la correcta interpretación del artículo 127 de la Constitución de 1857, después de noviembre de 1874, y la del artículo 135 de la Constitución de 1917, que lo copió. Y hay que hacer notar, para tal efecto, que hasta 1857 no había tradición constitucional ninguna en materia de reformas a la Constitución, pues resultaba más fácil pronunciarse y cambiar de ley suprema que reformarla. Esta era la única y verdadera tradición y lo fue hasta 1917.

Al realizarse la reforma constitucional de 1874, como el artículo 127 de la Constitución de 1857 seguía hablando de un Congreso de la Unión, asamblea de diputados, podía interpretarse que a quien correspondía "acordar" las reformas a la Constitución e intervenir en el procedimiento respectivo, era solamente a la asamblea o Cámara de Diputados, que antes había sido el Congreso de la Unión y que tenía igual número de individuos con idéntica representación. Porque no se podría dar intervención al Congreso General bipartido, sin violar el artículo 127, puesto que se modificaría el procedimiento de reformar la Constitución, al atribuirle a los Estados una doble participación que no tenían; ya que intervenían "acordando" reformas a través de la Cámara de Senadores y "aprobando" reformas a través de sus Legislaturas. Y esto resultaba no solamente injusto e ilegal, sino irrazonable; dado que desde su Cámara, una docena de senadores podría hacer nugatoria la facultad de la Federación de "acordar" las reformas a la Constitución. Esta fuerza de la Cámara de Senadores ponía de manifiesto que realmente se menguaba la fuerza del Congreso de la Unión asamblea única, propósito que ciertamente se pretendía; pero no el de anular la facultad de la Federación en materia de reformas constitucionales y aumentar la de los Estados.

La interpretación anterior hubiera sido viable al filo de la reforma de 1874 y mientras el pueblo mexicano tuvo memoria de aquel viejo Congreso de la Unión, que fue verdadera expresión de un Supremo Poder Legislativo; pero no era correcta porque en el artículo 51 reformado de la Constitución de 1857 el nuevo Congreso General nacía UNO y era UNO después, antes de dividirse en dos Cámaras para legislar. Había sido concebido como una asamblea antes de dividirse en dos asambleas. Y así nació en la Constitución de 1917: un todo, una asamblea que no legisla; y que, además de mostrarse como una realidad para realizar lo ordenado en los artículos 69, 84, 85 y 87 de la Constitución, ejercita la función extraordinaria de "acordar" las reformas de la Constitución, computar los votos de las Legislaturas, declarar aprobadas las reformas y, naturalmente, ordenar su publicación.

La fusión de la Cámara de Senadores con la Cámara de Diputados, anula la fuerza y la representación que tiene la primera, y al sumarse sus miem-

bros con los miembros de la segunda, el resultado es un Congreso con una representación más poderosa y un mayor número de individuos que, por haber sido todos electos por el pueblo, pueden llamarse legítimos representantes de la Nación. Y son ellos, "los individuos" del Congreso, los congresistas, los facultados, expresamente, por la Constitución, para "acordar" sus reformas. Se integra, así la asamblea única, la convención, que era el antiguo Congreso de la Unión.

La fusión de las Cámaras en una sola asamblea, el "matrimonio de las Cámaras", como llamaron, según don José María Lafragua, a la realizada el 14 de septiembre de 1835, bajo la vigencia de la Constitución Federal y bicameralista de 1824, es forma más solemne y, por ello, más apropiada para acordar la reforma de "la ley que rige las leyes y que autoriza a las autoridades", según expresión feliz de don Felipe Tena Ramírez. La solemnidad, las formalidades, en el procedimiento de reformas a la constitución, son exigencia sustantiva que reclaman la importancia de la función y la jerarquía del órgano que la realiza; pero también providencia educativa para que el analfabeta, que es elector, conozca "por los ojos" la importancia de la Constitución.

La intervención de las Legislaturas de los Estados en el procedimiento de reformas, aprobándolas o rechazándolas, colma la exigencia que el sistema federativo plantea respecto de la necesaria participación de los Estados en la modificación del pacto federal. Por tal participación, tan importante como la de acordarlas, debe excluirse a los mismos Estados de intervenir en esta otra función a través de una Cámara de Senadores, creada para representarlos. Insistimos en que acordar las reformas a la Constitución, es facultad exclusiva de la Federación para ejercitarse por el Congreso General en asamblea única, y que ejercitan "los individuos" del propio Congreso ("sus individuos", decía con más propiedad la Constitución de 1857), que son los diputados y los senadores y que por la fusión de sus Cámaras ya son sólo congresistas. No es una facultad del Congreso que se ejercite, separada y sucesivamente, por cada una de las Cámaras.

Reunido el Congreso General en asamblea única por la fusión de las dos Cámaras, sus individuos, previa deliberación, deberán tomar el acuerdo de realizar la reforma con el consenso de, cuando menos, los dos tercios de los mismos individuos presentes en la asamblea; y formularán el correspondiente proyecto de reformas.

La tarea del Congreso no es "aprobar proyectos de reformas constitucionales presentados por individuos u órganos extraños al propio Congreso, sino "acordar" reformas y elaborar los proyectos respectivos que corresponderá "aprobar" a las Legislaturas. "Acordar" significa determinar o decidir de común acuerdo; es elaborar una decisión, e implica una acción espontánea y voluntaria de quienes la realizan, que excluye la intervención de cualquiera otra sujeto. "Acordar" no es sinónimo de "aprobar", que, dice el diccionario, es dar por buena una cosa; a menos que tengamos que aceptar otra devaluación más: la de los términos, que expresan los conceptos y que son algo así como la moneda del pensamiento.

El Presidente de la República no tiene la facultad, que para tenerla se le debió otorgar expresamente, de iniciar reformas a la Constitución, y que consistiría en poder presentar un proyecto de reformas. En la Constitución de 1917 no se otorga a nadie el derecho de iniciar reformas constitucionales, como tampoco se otorgó tal derecho ni en la Constitución de 1857 ni en el Acta de Reformas de 1847. La Constitución Federal de 1824 otorgaba la iniciativa de reformas constitucionales a las Legislaturas de los Estados; y sólo las constituciones centralistas llamadas Siete Leyes y Bases Orgánicas 1843, la otorgaron al ejecutivo. Evocando al magistrado americano Oliver Wendell Holmes, quien decía que "una página de la historia vale por un volumen de lógica", cabe apuntar aquí algo que apoya con solidez la tesis expuesta, y que nos enseña que el sistema del artículo 135 constitucional es correcto si hay hombres responsables en el poder legislativo. Fracasado que hubo la Convocatoria de don Benito Juárez del 14 de agosto de 1867, en lo que a reformas constitucionales se refería, el ministro don Sebastián Lerdo de Tejada, que era entendido político y preclaro jurista, firmó el 13 de diciembre de 1867 y presentó al Congreso, dice don Antonio Martínez Bález. "La extraña iniciativa, en los mismos términos irregulares de la Convocatoria juarista: "I.—Que el Poder Legislativo de la Federación se deposite en dos Cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del poder Legislativo. Digo extraña, por no calificarla como lo hiciera entonces el Procurador don León Guzmán, de ilegal tal iniciativa, con base en que la iniciativa de ley debe ser un proyecto del texto de ley, y esta iniciativa tan sólo propone al Congreso que el Poder Legislativo de la Federación se divida en dos Cámaras, y no hace, por tanto, ninguna reglamentación: es sólo el rubro, podríamos decir, de la división del Poder Legislativo en dos Cámaras"... La insinuación que parece surgir de lo anterior es inadmisibles. La verdad es otra. El gran jurista que era Lerdo sabía que el Poder Ejecutivo *no tenía* la facultad de iniciar reformas constitucionales, esto es, presentar al Congreso un proyecto del texto de la reforma; y la repulsa de la Convocatoria de cuatro meses antes, que aún conmocionaba a la sociedad, le sugerían al político, cautela, y al jurista, habilidad, frente a un Congreso celoso de sus facultades, consciente de su responsabilidad y en el que figuraban distinguidos letrados". Con "la iniciativa abstracta y genérica", como la llama, también, Martínez Bález, que presentaba Lerdo, éste hacía lo que el jurista solamente podía hacer: una sugerencia de reformas constitucionales, que suscitaría, tarde o temprano, lo que el político deseaba: el acuerdo de reformar la Constitución; pero que, razonablemente, no podía atizar el encono de la oposición, aún agitada por la Convocatoria, y que, en caso de hacerlo, dejaría bien firme el crédito del jurista. En 1872 el Congreso formuló un proyecto de reforma, en 1873 se hizo un nuevo proyecto, y hasta noviembre de 1874 se estableció el bicameralismo.

El Congreso de la Unión deberá remitir el proyecto de reformas a las Legislaturas de los Estados, y éstos procederán a votar aprobando o rechazando el proyecto. Hecho esto, las Legislaturas remitirán, a su vez, los decretos correspondientes al Congreso. Recibidos todos los decretos de todas las Legis-

laturas por el Congreso, éste, reunido en asamblea única, hará con la solemnidad que reclamamos como esencial, el cómputo de los votos de las Legislaturas de los Estados; y si de tal operación resulta que la mayoría de las Legislaturas aprobó las reformas, el Congreso, reunido en asamblea única, hará la declaración solemne de haberse aprobado las reformas. Sólo que aquí, en un procedimiento que era todo unidad, salta la pifia de la reforma de 1966 que le dio intervención a la Comisión Permanente, que, al decir de don Manuel Herrera y Lasso, tiene más de camarilla que de asamblea congresional.

La culminación del procedimiento de reformas a la Constitución es la declaración del Congreso de haber sido aprobadas las reformas. En consecuencia, tal declaración debe hacerse con toda la solemnidad que requiere la importancia del acto. En seguida el Congreso, actuando siempre en asamblea única, ordenará la publicación de las reformas.

Una ley orgánica del artículo 135 constitucional debería regular el procedimiento de reformas, sobre las bases que el mencionado artículo proporciona, como son: la actuación del Congreso en asamblea única, el acuerdo y el proyecto de reformas, la remisión de éste a las Legislaturas de los Estados, al cómputo de los votos, la declaración de haberse aprobado las reformas y la publicación de éstas. Así se evitarían prácticas viciosas, como la de hacer la declaratoria sin que el Congreso haya recibido todos los decretos de las Legislaturas.

La práctica inconstitucional de presentar iniciativas de reformas constitucionales por el Presidente de la República, es vicio adquirido después del año de 1876, con el que termina la década de respeto ferviente a la Constitución de 1857, guardada por la actitud resuelta de un Congreso compuesto de congresistas responsables. Su presupuesto apoyo legal sin duda quiso encontrarlo en el artículo 71 fracción I de la Constitución de 1917, confundiendo, lamentablemente, una reforma constitucional con una de esas leyes cuya formación regulan, ahora, el mismo artículo 71 y el 72 que le sigue. Esto fue y sigue siendo expresión del desprecio a la Constitución como norma suprema de gobierno, y su adopción como un libro donde la vanidad presidencial escribe, con cada reforma, su nombre; ahora más que ayer, porque las reformas a la Constitución podría, promoverlas el ejecutivo a través del partido político que señorea, partido que, a su vez, dispone para sus miembros de todos los sitios del Senado y de los trescientos sitios de los diputados que corresponden a los distritos electorales uninominales.

De acuerdo con el artículo 70 constitucional solamente son leyes las resoluciones del Congreso; y *la reforma de la Constitución no es una resolución del Congreso*. Luego, la reforma de la constitución no es una ley. Es solamente *una reforma de la constitución*. No vale ni opera aisladamente, sino que vale y opera dentro de un contexto, que es el que da validez a todas las leyes. Esta confusión respecto de su naturaleza ha hecho, asimismo, que el procedimiento usual de reforma de la Constitución sea el de la elaboración de las leyes. Y así concebido, ante tal aberración, cabe plantear estas preguntas: ¿Por qué si la constitución es una ley, en su reforma no se observan los

mismos trámites establecidos para su formación? ¿Por qué se estima aplicable el artículo 71 e inaplicable el artículo 72 inciso f), que establece el principio de la autoridad formal de la ley? También y respecto de la intervención, en el procedimiento de reformas constitucionales, de un Congreso bipartido que actúa aprobando proyectos de reformas presentados por el ejecutivo, cabe preguntar: ¿Qué carácter tiene esa resolución del Congreso bipartido que implica la aprobación, por las dos Cámaras actuando separada y sucesivamente, de un proyecto de reformas constitucionales presentado por el ejecutivo?

#### D. El punto y el tope de la reforma

La interpretación anterior del artículo 135 de la Constitución toma en cuenta el tenor literal del precepto, dándole a los términos que expresan las ideas el significado que tienen en el idioma español en que está escrito, los antecedentes históricos y jurídicos del mismo, el texto constitucional del que es y ha sido parte, y, también, puede satisfacer cualquiera consideración de tipo político que pudiera argüirse y que resultara razonable, por ser legítima, de acuerdo con lo que dice la propia Constitución. Tal interpretación pone de manifiesto la inconstitucionalidad de todas las reformas hechas a la Constitución de 1917. La práctica observada al respecto aunque eficaz, es contraria a la Constitución, y no puede tener validez en un orden jurídico que se desarrolla postulando, como principio, que contra la observancia de la ley no puede alegarse costumbre o práctica en contrario. La reforma de la Constitución de 1857, hecha en 1874 e iniciada desde 1867, demuestra palmariamente que es bueno el sistema de reformas del artículo 135 de la Constitución de 1917; que no hay motivo para reformar la Constitución cambiando el sistema; y que lo que impide el funcionamiento correcto de las instituciones creadas en la Constitución es la ausencia de civismo en gobernantes y gobernados. Un poder legislativo "aprobador" de todo lo que le envía el poder ejecutivo, es una rémora en cualquiera democracia. El elector que sabe lo que es la constitución y que ésta puede ser reformada por los diputados locales y federales que elige, con los senadores, que también elige, tendrá buen cuidado en elegir a los más aptos, si el poder público no le impide hacer tal elección.

Configurado el procedimiento de reformas a la Constitución se plantea otro problema, de suma importancia, como es el de determinar los límites dentro de los cuales debe realizarse la función reformadora, determinar qué es lo que de la Constitución puede reformarse. Este problema es de mucha importancia ahora que, después de casi cuarenta años de haber nacido, en una obra de derecho constitucional que es ya clásica en nuestro país, el llamado Constituyente Permanente, órgano imaginario según hemos visto, ha sido aceptado como algo real. Sustentándolas teóricamente un órgano que no existe, las cualidades que se le atribuyen, de estar sobre la Constitución y apto, por ello, para modificarla del principio al fin, las sustenta en realidad aquel

órgano del que Lerdo dijera que era nada frente al legislativo, el ejecutivo, en un cambio excesivo del mismo sistema federal, que impuesto en un centralismo gubernamental y vitalmente necesario, resultó penetrado por éste, y ambos conformaron un régimen federal excepcional, con el poder más ágil, activo e independiente, que no soñara Lerdo. Porque si tal poder controla, mediante un partido político que los nombra, a los diputados, a los senadores y a los gobernadores, resulta que es el propio poder ejecutivo quien en verdad sustenta las cualidades y atribuciones del fantástico Constituyente Permanente; y el sistema, que dice ser presidencialista, puede ser realmente una dictadura, que abierta y claramente se dijo combatir y se combatió en las Constituciones de 1857 y 1917. De este sistema "presidencialista" son constructores dos eminentes constitucionalistas mexicanos: don Emilio Rabasa y don Felipe Tena Ramírez, aquél, con su bello y enjundioso libro "La Organización Política de México", y éste, con su creación del Constituyente Permanente.

Es vital para nuestra democracia determinar si tiene límites o no la potestad reformadora. El artículo 135 habla de adiciones o reformas a la Constitución. Aunque la adición es reforma, se considera que aquélla expresa algo que se agrega a lo que ya existe y que no lo contradice. Se ha dicho que la reforma vale dentro del todo y no por sí sola; y sus efectos no pueden comprender los derogatorios de la ley posterior. Una reforma a la constitución no debe romper la congruencia del texto constitucional. La más pequeña incongruencia plantea la exigencia de una reforma y justifica la que restaure la congruencia del texto. Reformar es volver a dar forma a lo substancial, es un nuevo modo de presentar la materia sin afectarla. Es sólo la nueva presentación que de la substancia se hace para conocerla mejor.

A menos que se considere con Elisur Argteaga Nava, que la constitución es un instrumento del poder y no la norma fundamental del orden jurídico, que estructura y limita el poder, es claro que la potestad de reformar la constitución tiene un punto y un tope. El punto se localiza en la imposibilidad jurídica, no en la ineptitud de los órganos simples de las cámaras legislativas, para lograr, mediante la actividad legislativa ordinaria, los fines que se estima necesario alcanzar con la reforma de la Constitución. Aquí debe rechazarse la regla del menor esfuerzo, que se aplicaría reformando la constitución; y también debe rechazarse toda finalidad publicitaria de partido, la constitución no debe ser programa de una función a representar, cada sexenio, por el partido político en el poder con su primer actor: el Presidente de la República; sino cauce por donde naturalmente se desarrolle la actividad política del gobernante y del gobernado en esta tarea mutua que es gobernar.

Don Emilio Rabasa, refiriéndose a la Constitución de 1857, advierte un Poder Supremo Nacional, además de los poderes ordinarios, y un órgano por el que se expresa, que serían el antecedente del llamado Constituyente Permanente; sólo que Rabasa, si bien afirmó la omnipotencia de tal Poder, solamente acepta la capacidad de su órgano para realizar adiciones y reformas a la Constitución de 1857, porque, dijo, estaría "en contradicción con

el sentido común creerlo capaz de realizar "la destrucción constitucional de la Constitución"; y enumerando, ejemplificativamente, límites, como el de "el respeto a las verdades y derechos teóricos del sistema federal", y como el de la reserva que la Constitución le hace al pueblo del derecho de modificar la forma de gobierno, establece el límite final, que marca "el correctivo de la fuerza".

Entre el punto de la reforma constitucional y el tope final de la misma, que es el "correctivo de la fuerza" de que habla Rabasa, el "hasta aquí" del gobernado, que grita contra el gobernante que lo golpea, hay muchos otros topes no susceptibles de definirse sino de apreciarse. El primero de esos topes sería la barrera de los derechos del hombre, las garantías individuales, que llama así la Constitución porque ésta le garantiza al pueblo del estado, que tales derechos serán respetados por los órganos de los poderes que instituye la propia constitución, la que han jurado guardar y hacer guardar, y que deben guardar, aquellos otros individuos a quienes se inviste como órganos del poder público. Estos derechos constituyen un mínimo, que puede ampliarse; pero nunca disminuirse. La reforma constitucional para abatir esos derechos, en beneficio de las llamadas garantías sociales, no tiene razón de ser si atendemos a que el grupo organizado sólo es tal frente a los que no lo integran, porque dentro del grupo el valor protegido sigue siendo el individuo, la persona sujeto del derecho. Todo lo que éste protege es una garantía social; y las llamadas garantías sociales, como derechos de grupos organizados, natural o artificialmente, son sólo un aspecto del bien común, que debe conseguirse imponiendo, en la ley, a los derechos del individuo, cuanta modalidad sea necesaria para satisfacerlo; pero nunca desconociendo esos derechos en beneficio de tales grupos organizados que, en la realidad, sustentan al poder, y que, por ello, son parte del mismo. Otros topes son los que Rabasa menciona; y otros más aquellos cuya determinación haría posible una concepción más precisa, por individualizada, del orden público, basada en la estructura jerárquica del derecho y que atendería tanto a la mayor o menor generalidad e importancia de las normas, como a su contenido axiológico. Por todo esto, la apreciación de los límites de la potestad reformadora, corresponde hacerla, más que a la doctrina, a aquel poder que tiene por función crear el derecho del caso concreto: el poder judicial, en la sentencia del amparo contra la reforma que se estime inconstitucional. Al poder judicial compete acatar el campo de la potestad de reformar la constitución, que empieza allí donde está el punto que marca la exigencia del cambio. El poder ejecutivo mexicano es ya tan demasiado fuerte y todopoderoso que resulta irresponsable; la realidad nos lo muestra como el único y verdadero Supremo Poder de la Federación; y para que esta realidad no nos golpee con la dictadura más cínica que jamás se haya entronizado en México, es urgente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación abra las puertas al amparo contra cualquier reforma a la constitución. Contra toda reforma de la Constitución debe proceder el juicio de amparo, no solamente, como afirma Tena Ramírez, cuando la reforma no ha sido hecha por quienes

debieron hacerla o cuando no se realizó conforme al procedimiento establecido en el artículo 135, sino, también, cuando la reforma no es reforma, porque cambia la esencia de la propia constitución o viola los principios en ella sustentados. Y no puede aceptarse que un amparo contra una reforma de este tipo sea un amparo contra la propia constitución, porque una reforma no integra la constitución sino hasta que es definitiva; y no es tal mientras pueda ser impugnada en amparo porque no ha transcurrido el término para interponerlo y, hecho esto, mientras el amparo no sea resuelto. Y en este punto cabría hasta reconsiderar el principio de la relatividad de la sentencia de amparo. El cambio de la constitución como consecuencia de una reforma es un acto revolucionario, ruptura de la legalidad; y solamente imposición dictatorial si se impide la revisión constitucional del acto por el poder instituido para hacerla, o cuando éste se abstiene de realizarla.

Lo hecho por el Presidente de la República de septiembre a noviembre de 1982 es tan lesivo al orden jurídico mexicano, que sólo falta que los señores ministros de la Corte representen el papel de sepultureros del amparo. El Presidente de la República, violando la Constitución, hizo que el estado se apoderara de la banca privada el 10. de septiembre de 1982, diciendo nacionalizarla y esgrimiendo un decreto, que expidió en esa misma fecha, creando el estanco o monopolio estatal de la banca. Contra el amparo que los afectados le anunciaron interpondrían contra el decreto, el Presidente remitió a una de las Cámaras del Congreso, el 17 de septiembre, un proyecto de reformas al artículo 28 de la Constitución, que había violado, porque ahí se confirmaba la ya vieja libertad de comercio al prohibir monopolios y estancos. El 18 de noviembre siguiente, fecha señalada para la audiencia constitucional en el amparo promovido contra el decreto de apoderamiento de la banca, el Secretario de Hacienda le presentaba al juez del amparo una petición de sobreseimiento del juicio y un ejemplar del Diario Oficial, del día anterior, donde aparecía publicada la reforma constitucional en que decía apoyar el sobreseimiento. ¿Puede concebirse mayor burla al juicio de amparo? ¿Cómo justificar en un estado de derecho el atentado cometido por el ejecutivo desde el 10. de septiembre y mientras subsistió el viejo texto constitucional? Pues bien, contra la reforma del artículo 28 constitucional los mismos quejosos interpusieron otro amparo, que un juez federal responsable mandó se tramitara al admitir la demanda respectiva; pero el ejecutivo, Secretario de Gobernación, se alzó en queja ante un Tribunal Colegiado e hizo que éste desechara la demanda, declarándola "notoriamente improcedente", en un alegato de más de veinte fojas, que es la sentencia en la queja, y que ha sido resuelta por el Colegiado excediéndose en su competencia, que la tiene solamente para declarar fundada o infundada la queja. Recurrida sin éxito, la Suprema Corte de Justicia deberá resolver, ahora, una reclamación, y lo que resuelva significará: si el llamado presidencialismo mexicano con un ejecutivo tan omnímodo, es o no es una dictadura; y si la Constitución es o no sólo el instrumento de ese poder dictatorial.

NOTA: Los autores nombrados en este artículo expresan las opiniones que se citan en las obras siguientes:

- Antonio Martínez Bález. "El Federalismo Mexicano y la Desaparición de los Poderes de los Estados". Conferencia del autor, publicada en "El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Constitucional". Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México. Librería de Manuel Porrúa, S. A., México, 1961.
- Elisur Arteaga Nava. "Las Conjuraciones, una interpretación política de la Constitución". Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, número 2, México, 1978.
- Emilio Rabasa. "La Organización Política de México, la Constitución y la Dictadura". Editorial América. Madrid.
- Felipe Tena Ramírez. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, S. A. México, 1976.
- Hans Kelsen. Teoría General del Derecho y del Estado. Traducción de Eduardo García Maynes. Imprenta Universitaria. México, 1949.
- Manuel Herrera y Lasso. "Estudios Constitucionales". Segunda Serie. Publicaciones de la Escuela Libre de Derecho. Editorial Jus, S. A. México, 1964.
- En lo relativo a legislación constitucional se utilizó el libro de don Felipe Tena Ramírez. "Leyes Fundamentales de México", 1808-1982. Editorial Porrúa, S. A., México, 1982.