

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

ELISUR ARTEAGA NAVA

El artículo 135 de la constitución política establece tanto un procedimiento para hacerle reformas, como una combinación de órganos competentes para hacerlas. No se trata de un documento inalterable; pero, a la vez, al hacer intervenir a diferentes cuerpos, es incuestionable que no se quiso que tuviera la flexibilidad de las leyes ordinarias.

Respecto al poder encargado de hacer la revisión los autores del precepto tuvieron dos posibilidades: una establecer que las reformas las verificara un ente diverso de los establecidos, que normalmente reforma pero no gobierna; o, la otra, recurrir a los órganos constituidos, tanto a nivel federal como local y lograr el mismo efecto. Los autores de la constitución, siguiendo en parte el modelo norteamericano, optaron por esta última posibilidad; establecieron como revisor a uno compuesto por el congreso de la unión y las legislaturas de los estados.

La constitución sobre la forma de actuar del poder facultado para revisarla fue, afortunadamente, parca; se limita a establecer quiénes son los órganos que intervienen y la mayoría que se requiere. No era necesario más. El resto es aplicar los principios que regulan la actuación de cada uno de los órganos. La práctica en un solo sentido ha sido constante y uniforme desde 1874.

1. Forma de actuar de las cámaras del congreso.

En principio se ha entendido, con toda razón, que se trata del congreso de la unión cuando actúa como órgano legislativo ordinario, con todo lo que ello significa, salvo la mayoría especial: que funciona en cámaras separadas, en forma sucesiva y no simultánea. Ese es el principio general que se desprende del artículo 72.

La afirmación de que cuando el congreso de la unión conoce de una reforma a la constitución debe hacerlo en asamblea única y no en forma separada y sucesiva, carece de consistencia. No existe ni en el texto ni en la práctica anterior a la constitución de 1857, precedente que autorice y dé pie a tal punto de vista. En cambio se puede afirmar, sin lugar a dudas, que una práctica largamente sostenida y no interrumpida lleva a afirmar, que todos los constituyentes se han pronunciado en el sentido de que cuando el congreso conoce de una reforma lo hace en forma separada y sucesiva.

El artículo 170 de la constitución de 1824 a la letra decía: "Para reformar o adicionar esta constitución o la acta constitutiva, se observarán además de las reglas prescritas en los artículos anteriores, todos los requisitos prevenidos para la formación de las leyes, a excepción del derecho de hacer observaciones concedido al presidente en el artículo 106". En la sección sexta de dicha constitución: de la formación de las leyes, existía un artículo 53 que decía: "Todos los proyectos de ley o decreto, sin excepción alguna, se discutirán sucesivamente en las dos Cámaras, observándose en ambas con exactitud lo prevenido en el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones."

La constitución de 1836 siguió el mismo principio establecido en 1824; en el artículo segundo de la séptima ley disponía: "En las variaciones que pasado ese período se intenten hacer en ellos, se observarán indispensablemente los requisitos prevenidos en el artículo 12, párrafo 10 de la segunda ley constitucional, en el artículo 26, párrafos 1o. y 3o., en los 28, 29 y 38 de la tercera ley constitucional, y en el 17, párrafo 2o. de la cuarta". Por su parte el artículo 25 de la tercera ley constitucional supone que el senado siempre sería cámara revisora.

En el mismo sentido se pronunciaron los autores de los proyectos de 1840 (art. 163); los del primer proyecto de constitución de 1842 (ar. 182); los autores del segundo proyecto de constitución de 1842 (art. 155); las bases orgánicas de la república mexicana de 1843 (art. 202); acta constitutiva y de reformas de 18 de mayo de 1847 (art. 27).

Para romper con un precedente largamente sostenido y no interrumpido se requería texto expreso, que obviamente en 1857 no se dio. Es más lógico concluir que, de haber existido una segunda cámara en 1857, el constituyente se hubiera inclinado en el sentido de cámaras separadas y sucesivas. Si el artículo 127 de la constitución de 1857 no dijo nada al respecto fue precisamente por razón de que existía una sola cámara.

En tal virtud, cuando en 1874 se restableció el senado, aunque no se modificó el artículo 127, en virtud de que éste hacía referencia al congreso de la unión, sin determinar una forma diferente de actuar, es lógico concluir que estaba tomando en cuenta una larga tradición en el sentido de que debía ser un congreso actuando en forma separada y sucesiva en los términos del artículo 71 reformado en 1874.

Independientemente de lo anterior, la hermenéutica jurídica más autoriza a suponer que cuando se hace referencia a un organismo que tiene normas generales de funcionamiento y sólo en forma excepcional actúa de diferente forma, se está refiriendo a la actuación común, mas no a la excepcional. Para que la excepción se dé se requiere texto expreso, éste sólo existe cuando el congreso, a falta del presidente de la república, se reúne para designar sustituto, cuando se reúne para oír el informe presidencial y cuando recibe la protesta del presidente (arts. 84, 85, 69 y 87). En el derecho constitucional mexicano cuando el congreso de la unión actúa en cámara única no delibera,

sólo oye; puede deliberar cuando no hay presidente de la república (art. 84 y 85). Malamente podía haberse referido la constitución a un organismo que por sistema escucha, no delibera ni resuelve.

Confirma tal punto de vista el artículo 72 fracción III inciso 5 de la constitución de 1857, reformado en 1874, que en su contenido fue reproducido por el actual artículo 73 en idéntica fracción e inciso, que supone que tanto diputados como senadores se encuentran presentes en sus respectivas cámaras. Está fuera de duda que en la formación de un estado la constitución ha recurrido a los mismos órganos que ha utilizado para hacerle reformas, pero, en garantía de la integridad territorial de las entidades existentes, ha adicionado requisitos como el oír al presidente de la república, oír a los estados afectados, el exigir se reúna una mayoría especial cuando las entidades afectadas se opongan a la formación de la nueva entidad. Todo ello confirma que cuando la constitución en su artículo 135 habla de congreso de la unión, se está refiriendo al legislativo ordinario, al que actúa en forma separada y sucesiva.

La facultad de reformar se ejerce, por lo general, mediante los órganos a que hace referencia el artículo 135, en forma excepcional por vía de los mismos órganos sólo que reforzados con las intervenciones adicionales mencionadas y confiadas a otro tipo de instituciones constitucionales. Es incuestionable que cuando los artículos 135 y 73 frac. III hacen referencia a una combinación de órganos para confiar la facultad reformadora, se están refiriendo no sólo a la misma función reformadora, sino también a la misma combinación y colaboración de poderes para alcanzar el objetivo de adicionar o reformar; por lo mismo, sin perjuicio de que su actividad está regida por los principios generales antes enunciados, existe una norma, la del art. 73 III inc. 5 en el sentido expreso de que se trata de cámaras separadas.

El constituyente de 1917 no sólo confirmó el principio sino que, al haber adoptado, la estructura orgánica por la que se había pronunciado el de 57, también sancionó implícitamente las reformas que vía al artículo 127, actuando el congreso en forma separada, previa iniciativa del presidente de la república, se hicieron durante los años en que estuvo en vigor.

"La interpretación de la Constitución de los Estados Unidos se encuentra necesariamente influenciada por el hecho de que sus disposiciones están redactadas en el lenguaje del derecho común inglés, y deben ser leídas a la luz de su historia".¹ La historia constitucional del país se ha pronunciado sin interrupción en el sentido de cámaras separadas; el precedente, aunque el mexicano no sea un derecho consuetudinario, cuenta en el sistema constitucional.

En los Estados Unidos de Norteamérica existen dos sistemas para realizar enmiendas a la constitución, uno de ellos, el que da iniciativa al congreso, fue el que sirvió de modelo para el sistema adoptado por el legislador extra-

¹ *La constitución de los Estados Unidos de América*, anotada con jurisprudencia. Editorial Guillermo Kraft Ltda. Buenos Aires, Argentina, 1949, tomo I, pág. 69 y 70.

ordinario mexicano.² En el modelo imitado se ha entendido que la función que compete al congreso debe ser ejercitada en cámaras separadas; en el caso *Rhode Island v. Palmer* (National Prohibition Cases), 253 U.S. 1350 (1920), se resolvió: "La adopción por ambas Cámaras del Congreso, cada una con dos tercios de votos en cada una, de una resolución conjunta proponiendo una enmienda a la Constitución, demuestra suficientemente que la propuesta era considerada necesaria por todos los que votaban por ella". En aquel país hubiera sido impensable el que los estados pequeños hubieran aceptado una asamblea unida para reformar la constitución, ya que se hubieran encontrado en desventaja frente a los estados grandes. Terminó por prevalecer el principio de que cada cámara actuara por separado, ello para hacer valer el principio de la representación nacional, que correspondía a la cámara de representantes; y el elemento federativo, que corresponde a la de senadores, lo que no se lograba en cámara única.

A raíz de las reformas hechas en 1982 al artículo 28 constitucional, por virtud de las cuales se reservó en forma exclusiva a favor del estado la facultad de prestar el servicio de banca y crédito, se planteó ante los tribunales la cuestión de que cuando el congreso de la unión conoce de una reforma a la constitución debe conocer en asamblea única como iniciadora y las legislaturas de los estados como aprobadoras. De alguna forma sus promotores se han inspirado en la doctrina argentina y, principalmente, han abrevado en la obra de don Carlos Sánchez Viamonte *El poder constituyente*,³ conviene hacer al respecto un comentario.

El artículo 30 de la constitución argentina de 1853, derogado en 1860, a la letra dice lo siguiente:

"La Constitución puede reformarse en todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso por el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto".

Como se ve el texto sudamericano es totalmente diferente al texto mexicano; aquél, con toda razón dio lugar al siguiente comentario de Sánchez Via-

² Artículo V de la constitución de los Estados Unidos de América: "Siempre que las dos terceras partes de ambas cámaras lo juzguen necesario, el Congreso propondrá enmiendas a esta Constitución, o bien, a solicitud de las legislaturas de los dos tercios de los distintos Estados, convocará una convención con el objeto de que proponga enmiendas, las cuales, en uno y otro caso, poseerán la misma validez que si fueran parte de esta Constitución, desde todos los puntos de vista y para cualesquiera fines, una vez que hayan sido ratificadas por las legislaturas de las tres cuartas partes de los Estados separadamente o por medio de convenciones reunidas en tres cuartos de los mismos, según que el Congreso haya ropuesto uno u otro modo de hacer la ratificación, y a condición de que antes del año de mil ochocientos ocho no podrá hacerse ninguna enmienda que modifique en cualquier forma las cláusulas primera y cuarta de la sección novena del artículo primero y de que a ningún Estado se le privará, sin su consentimiento, de la igualdad de voto en el Senado", contenida en la traducción de *el federalista*, realizada por don Gustavo R. Velasco, Fondo de Cultura Económica, 1957.

³ Carlos Sánchez Viamonte, *El poder constituyente*, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1957, cap. XI, pág. 477 y siguientes.

monte: "Todo eso induce a pensar que para dar fiel cumplimiento al artículo 30 de la Constitución nacional, la declaración deben hacerla las Cámaras reunidas en Congreso, según la expresión del artículo 73, y formando asamblea legislativa, en la cual cada legislador —senador o diputado— tiene un voto, siendo necesaria mayoría de dos tercios sobre el total, por lo menos".⁴

Es evidente que el texto argentino y el mexicano son diferentes; en aquél el congreso simplemente está facultado para hacer una declaración; en el mexicano el congreso está autorizado para acordar las reformas; cuando el congreso actúa en asamblea única, como se ha dicho, no delibera ni toma resoluciones, simplemente oye, excepto cuando no hay presidente de la república.

A fin de procurar la reforma social que los liberales de 57 no habían podido realizar, se instituyó una sola cámara, la de diputados, con el objeto de que actuara como una verdadera convención constituyente que en forma constante reformara y en la que, de alguna manera, se establecía una prolongación activa de la disuelta asamblea constituyente. Cuando el presidente Juárez, en uso de facultades extraordinarias, por medio de las leyes de reforma, realizó la transformación jurídica y social del país, ese congreso con características de convención, ya no tenía razón de ser. La defectuosa iniciativa que culminó con la reforma de 1874, procuró establecer un equilibrio de poderes; ello se logró entre otras razones, con el reestablecimiento del senado. La acción de una cámara impetuosa, como se supone que es la de diputados, es moderada por el estudio sereno que es de esperarse se da en la de senadores. En un sistema federal es inconcebible que el voto de un senador sea equiparable al de un diputado. Los estados no tendrían la adecuada defensa de sus intereses en un congreso que para tratar los asuntos más delicados actuara en asamblea única.

2. Iniciativa presidencial de una reforma constitucional.

El presidente de la república, por lo que hace a la actuación normal del congreso de la unión, tiene cuatro tipos de intervención: la iniciativa (art. 71 I); el veto (art. 72 inc. a, b y c); el ilustrar a la asamblea por conducto del secretario respectivo (art. 93), y la promulgación (89 I). No existe impedimento constitucional para que, con excepción del veto, las ejercite, asimismo, por lo que se refiere a la actuación del congreso en su función reformadora. Técnicamente el veto es improcedente por cuanto a que, como es sabido, para superarlo se requiere de las dos terceras partes de los legisladores presentes en sus respectivas cámaras y como para obtener la aprobación de una reforma se deben reunir cuando menos tal mínimo, se puede afirmar que el veto ha sido superado de antemano. Existe impedimento lógico para el veto. En derecho sigue en rigor el principio de economía. No se puede decir lo mismo por lo que hace a los otros tipos de intervención del ejecutivo.

⁴ Carlos Sánchez Viamonte, *op. cit.*, pág. 505.

Se debe insistir: los autores del artículo 135 han recurrido a órganos constituidos, que se atienen, salvo disposición expresa en contrario, a los principios generales que regulan su funcionamiento. No establecieron ni órganos ni reglas excepcionales. Aunque el artículo 71 frac. I habla de que el derecho de iniciar leyes o decretos compete, entre otros, al presidente de la república, y una reforma a la constitución no puede ser técnicamente estimada ni como ley ni como decreto, lo cierto es que el precepto está tomando el término ley en su acepción amplia, lata: norma general y abstracta. No aceptarlo así significaría que constitucionalmente nadie, comprendiendo a las legislaturas de los estados, tendría facultad para iniciar una reforma a la constitución. No existe disposición que faculte a una legislatura local a promover una reforma consitucional. Negar el derecho de iniciativa sería negar, asimismo, la obligación que tienen los secretarios de ilustrar al congreso y, lo que es más grave, no existiría poder alguno que estuviera facultado expresa o implícitamente para hacer la promulgación de una reforma a la constitución. La constitución reconoce que la promulgación es una facultad que compete en forma exclusiva al presidente de la república. La puede ejercitar el congreso sólo en forma excepcional cuando emite su propia ley orgánica (70). No existe fundamento para que lo haga en diversos casos. Es obvio que la facultad no la tienen ni la rama judicial ni las legislaturas de los estados. De aceptarse que el presidente de la república no tiene el derecho de iniciativa, significaría hacer nugatorio en todos sentidos lo actuado en función del artículo 135 por los restantes poderes.

El artículo 89 habla de que el presidente de la república debe promulgar las leyes que expida el congreso de la unión, no comprende en forma expresa las reformas a la constitución ni los decretos, pero no confía tal tarea a órgano alguno, por lo mismo, de no aceptarse el anterior punto de vista, no habría poder facultado para hacerlo, lo que es una aberración jurídica.

El razonamiento anterior es lógico; no obstante ello conviene invocar otros de diversa naturaleza. Don León Guzmán fue un excepcional y valiente jurista del siglo pasado; como gobernador de Guanajuato fue de los que se opusieron, por esa razón fue destituido, a que la constitución de 57 fuera reformada al margen del artículo 127, como se proponía hacerlo la administración del presidente Juárez. El licenciado Guzmán fue miembro del constituyente de 56/57; incluso, fue secretario de la comisión de constitución. No obstante su juventud fue un influyente miembro de dicha asamblea, lo que es más, él fue el responsable de que en la carta de 57 hubiera desaparecido el senado. En pocas palabras León Guzmán, es una voz interpretativa cuasi oficial. Pues bien, en un opúsculo que publicó en 1870, percisamente para analizar lo relativo a las reformas constitucionales por virtud de las cuales se restableció el senado expresamente dijo lo siguiente: "El Ejecutivo tiene el derecho constitucional de iniciativa. Tal derecho es absoluto, y por lo mismo, debe extenderse a las reformas de la Constitución. Este punto es claro. . ."⁵

⁵ León Guzmán, *Cuestiones constitucionales*, Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, México, 1870, pág. 12.

León Guzmán no puede ser tildado de complaciente con el sistema. Don Ignacio L. Vallarta, al igual que don León Guzmán, fue miembro de la asamblea constituyente de 56/57; aunque en ella no desempeñó un papel sobresaliente, lo cierto es que pasó a la historia como un digno presidente de la suprema corte de justicia de la nación. En tal puesto demostró su sapiencia jurídica e independencia política. Pues bien, como miembro del gabinete redactó y propuso para aprobación del consejo de ministros en el año de 1877 el proyecto de reformas por virtud del cual se excluía el presidente de la corte como suplente del presidente de la república; Vallarta, en ningún momento consideró que con vista a una prohibición o limitación tácita el presidente de la república estuviera impedido para iniciar proyectos de reforma a la constitución.⁶

El presidente Comonfort, a instancias de don Manuel Doblado,⁷ en el mes de noviembre de 1857, a escasos meses de haberse promulgado la constitución, consideró la posibilidad de iniciar ante el congreso de la unión diferentes reformas a la misma.⁸ Estando vivos casi todos los autores de la constitución, muchos de ellos ingobernables en materia de manifestación de ideas, era de suponerse que si su propósito hubiera sido negar al presidente el derecho de iniciativa, hubiera surgido alguna señal de protesta ante una violencia tan grosera, pero no la hubo; el propio Comonfort, en su manifiesto a la nación de 19 de diciembre de 1857, en el que justifica su autogolpe de estado, dice lo siguiente: "En tan graves dificultades y mirando el porvenir a través de tantas dudas, y de los más terribles presentimientos tomé la resolución de hacer el último esfuerzo que creía posible para salvar la Constitución, proponiéndome dirigir al Congreso las iniciativas de las reformas que todos tenían por las más urgentes, y que yo juzgaba que podrían contribuir a calmar los ánimos, a tranquilizar las conciencias y a uniformar la opinión; pero el espíritu de cambio, de mejora y bienestar, menos confiado que yo en los medios lentos y pacíficos que me proponía adoptar; menos esperanzada en el efecto que yo creía todavía posible, hizo que se prescindiese de solicitar mi cooperación, y

⁶ Ignacio L. Vallarta, *Obras*, votos, tomo III, Editorial Porrúa, S. A., México, 1980, pág. 529.

⁷ Ernesto de la Torre Villar, en su obra *El triunfo de la república liberal 1857-1860*, da por sentado que I. Comonfort presentó su iniciativa al congreso de la unión, ver pág. X, pero ello no parece coincidir con el contenido del *manifiesto*. Fondo de Cultura Económica, México, 1960.

⁸ Ernesto de la Torre Villar, *op. cit.*, pág. 8. Ver además *La constitución y la dictadura*, de don Emilio Rabasa, Tip. de Revista de Revistas, México, 1912, pág. 128: "El apunte íntegro dice así: Juramento.—Religión del país.—Consejo de Gobierno.—Extensión de facultades al Poder central Ejecutivo general.—Elección de los clérigos.—Elección por voto universal del Presidente.—Tierras para los indígenas.—Aclaración del art. 123.—Votos monásticos.—Enseñanza libre.—Munguía.—Costas Judiciales.—Inamovilidad de la Corte de Justicia y requisito de abogacía.—Represión de excesos en los Estados.—Alcabalas.—Clasificación de rentas.—Elección de magistrados de la Corte.—Comandancias generales.—Bagajes y alojamientos.—Prisión militar.—Movilidad de jueces inferiores.—Extensión del veto.—Cartas de naturaleza y pasaportes.—Capacidad de los extranjeros residentes, después de cinco años, para obtener cargos públicos.—Reducción del número de diputados.—Reglas para evitar que la elección pública sea falseada.—Requisito de saber leer y escribir para ser electo.—Curso gradual.—Libertad de imprenta."

sin más programa que las pocas ideas que se consignaron en el plan de Tacubaya, se resolvieron las tropas acantonadas en la capital, y en otros puntos de los Estados de Veracruz, Puebla y México, a dar el último paso a que se apela cuando las opiniones son tan largo tiempo sujetadas y comprimidas".⁹

Lo que es más, en el manifiesto de 17 de diciembre de 1857, firmado por sesenta y siete de los miembros del congreso de la unión, se reconoce expresamente el derecho de iniciativa que respecto a reformas a la constitución consideraban asistía el presidente de la república: "Dispuesta a hacer a la Carta fundamental las reformas que la opinión pública demandara, ha esperado las iniciativas que con repetición le anunciara el Ejecutivo, para ocuparse de su despacho con preferencia..."¹⁰

Todos coinciden en que el presidente de la república puede iniciar reformas a la constitución; no hay una sola voz discordante. No hubo quien negara tal facultad. Esa es la idea que maneja Lerdo de Tejada en la *circular* de 14 de agosto que se acompañó a la convocatoria a elecciones. En el constituyente de 17 no hubo una palabra de crítica respecto de abusos o violaciones de parte de los presidentes de la república que actuaron durante la vigencia de la constitución de 57 en relación con el derecho de iniciativa; no se resuelve nada respecto a poner fin a un abuso en tal sentido.

3. El léxico constitucional

Para denotar la aprobación de algo la constitución hace uso de diversos términos que si bien evitan la repetición crean confusión al intérprete: así utiliza el votada (84 III 5a.); usa el sancionada (72 c); en otras el término confirmada (72 c); ratificada (73 III 7a.); resolución (110 p. 5); declaración (111, p. 3); en el artículo 135 utiliza los términos acordar y aprobar.

Sobre el término *acordar* fue frecuente su uso en los documentos políticos del siglo pasado principalmente en su acepción de "Determinar o resolver de común acuerdo, o por mayoría de votos" (art. 86 12a. 104 3a. y 125 del proyecto de constitución de 1857, arts 29, 72 III, 85 frac. XII y 127 de la constitución original de 57).

Aunque no apareció como facultad del presidente de la república como actualmente se consigna en el artículo 92, en su forma de *acuerdo*, fue frecuente su uso (arts. 8, 64).

En la constitución actual, en su primera acepción, aparece en los artículos 28, 72 e, 79 IV y 135; en su acepción de conformidad con algo es utilizado el término 27 fracs. 1 p. 3 y XVII, 133; en su acepción de resolución tomada por una persona aparece en los artículos 8, 92.

Es indudable que ni los constituyentes de 1857 ni los de 1917 y los que

⁹ Ernesto de la Torre Villar, *op. cit.*, pág. 8.

¹⁰ Ernesto de la Torre Villar, *op. cit.*, pág. 23.

con posterioridad han actuado como tales han sido cuidadosos en el manejo del idioma o escrupulosos de la terminología.¹¹

En el artículo 127 original se utilizó el término *acordar*, por eufonía, más que para dar pie a una institución extravagante, como es el funcionamiento del congreso en una sola asamblea, que es excepcional en el sistema jurídico mexicano; para evitar repetir el término aprobar en el mismo artículo. El haber recurrido a ese término por ningún concepto autoriza a suponer la existencia de una institución: el congreso como asamblea única, que es excepcional y como tal sólo puede desprenderse de texto expreso.

4. Cómputo de los votos de las legislaturas

Contrariamente a lo sustentado por don Manuel Herrera y Lasso,¹² técnicamente no existe impedimento constitucional alguno para que el congreso de la unión o la comisión permanente, en su caso, realicen el cómputo una vez que obran en su poder los votos suficientes de las legislaturas estatales para considerar aprobada o reprobada una reforma. Es explicable que, cuando existe una asamblea que ha deliberado y sus miembros emiten sus votos encontrándose reunidos, es de cortesía parlamentaria el esperar a que todos hayan emitido su voto para hacer la declaración correspondiente. Cuando no existe una asamblea deliberante, cuando entre la emisión de un voto de una y otra legislatura pudieran mediar no sólo días sino meses e incluso años, no existe inconveniente legal alguno para hacer la declaración respectiva una vez que se han obtenido los votos suficientes como para dar por resuelta una consulta. Así se ha entendido en los Estados Unidos, el secretario de estado hace el cómputo y la declaración una vez que cuenta con los votos suficientes para considerar aprobada una enmienda.¹³

La función de aprobar o reprobado una reforma ha sido confiada a las legislaturas de los estados; en el proceso respectivo nada tienen que ver ni el gobernador ni los municipios ni puede exigirse determinado tipo de consultas a la ciudadanía. En los Estados Unidos se habla de que es una función federal que ejercitan los estados.¹⁴ En el sistema jurídico mexicano más que hablar de una función federal parece que lo correcto pudiera ser una función constitucional.

5. Alcance de la facultad reformadora

El artículo 125 del proyecto presentado al congreso constituyente de 1856/57

¹¹ Emilio Rabasa, *El artículo 14*, Editorial Porrúa, S. A., México, 1955, pág. 19. Y Manuel Herrera y Lasso, *Estudios constitucionales*, México, 1964, pág. 122.

¹² Manuel Herrera y Lasso, *op. cit.*, pág. 258.

¹³ C. Herman Pritchett: *La constitución americana*. Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1965, pág. 57.

¹⁴ Edwar S. Corwin, *La constitución norteamericana y su actual significado*, Editorial Guillermo Kraft, Ltda. Buenos Aires, 1942, pág. 164.

por la comisión de constitución, por lo que se refiere al procedimiento de reformas, decía lo siguiente:

"Art. 125. La presente constitución puede ser adicionada ó reformada. Mas para que las adiciones ó reformas lleguen a ser parte de la constitución, se requiere: que un congreso, por el voto nominal de dos terceras partes de sus miembros presentes acuerde qué artículos deben reformarse; que este acuerdo se publique en los periódicos de toda la República tres meses antes de la elección del congreso inmediato; que los electores, al verificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los diputados; que el nuevo congreso formule las reformas, y éstas se someterán al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare en favor de las reformas, el ejecutivo las sancionará como parte de la constitución".

El proyecto fue inicialmente discutido en la sesión correspondiente al día 18 de noviembre de 1856 y, a decir de Zarco: "Fue sucesivamente impugnado por los señores Villalobos, Moreno y Zarco, quienes creyeron que era muy lento el medio que se proponía y que en él se confundían la democracia pura y el sistema representativo.

La comisión, en vez de defender su artículo, pidió permiso para retirarlo y el Congreso se lo concedió".¹⁵

Con posterioridad, en las sesiones correspondientes a los días 25 y 26 de noviembre de 1856, se insistió en la necesidad de eliminar la lentitud en los trámites de reforma, así "El señor Moreno cree que el artículo establece moratorias inútiles, como si pretendiéramos que nuestros pósteros aceptaran como buenas las leyes que les legamos, que acaso no convendrán a sus necesidades".¹⁶ Zarco, por su parte, afirmó: "No se sabe por qué la asamblea actual ha de creerse más sabia que las venideras, ha de tener más confianza en su mandato y se ha de figurar que puede interpretar mejor la opinión pública y conocer con más acierto las exigencias del país. No se diga que las reformas son más importantes que la Constitución misma. Si se consultara, pues, que la Constitución se sometiera al voto de los electores, esta idea pasaría, o no, pero habría lógica y consecuencia en los señores de la comisión". En la constitución de 1857 se procuró, según M. Ocampo, establecer un procedimiento que evitara reformas precipitadas y la existencia de una constitución que fuera respetada más que las otras leyes.¹⁷

Por último, el manifiesto a la nación redactado por don Francisco Zarco y aprobado por unanimidad por la asamblea constituyente el 5 de febrero de 1857, se sostuvo: "Por eso se ha dejado expedito el camino a la reforma del Código político, sin más precaución que la seguridad de los cambios sean reclamados y aceptados por el pueblo. Siendo tan fácil la reforma para satisfacer las necesidades del país, ¿para qué recurrir a nuevos trastornos, para qué

¹⁵ Francisco Zarco, *Historia del congreso extraordinario constituyente*. (1856-1857), El Colegio de México, 1956, pág. 1034.

¹⁶ Francisco Zarco, *op. cit.*, pág. 1057.

¹⁷ Francisco Zarco, *op. cit.*, pág. 1071.

devorarnos en la guerra civil, si los medios legales no cuestan sangre, ni aniquilan a la república, ni la deshonran, ni ponen en peligro sus libertades y su existencia de nación soberana? Persuadíos, mexicanos, de que la paz es el primero de todos los bienes y de que vuestra libertad y vuestra ventura dependen del respeto, del amor con que mantegáis vuestras instituciones".

De todo lo anterior más es válido concluir que el constituyente mexicano se ha inclinado por el punto de vista de que el supremo poder nacional establecido en la constitución como competente para hacer modificaciones a la misma, lo puede hacer sin limitación alguna, que por el punto de vista de que existen determinados principios que no pueden ser tocados.

Si de conformidad con el artículo 39 el pueblo tiene en todo tiempo el derecho de alterar o modificar su forma de gobierno; el artículo 136 niega el derecho a la rebelión, es lógico concluir que vía el artículo 135 se pueden alcanzar no sólo reformas superficiales sino sustanciales y trascendentes. Negar tal posibilidad, al no existir otra vía, sólo quedarían dos alternativas: la inmovilidad o la violencia; ninguna de ellas va con un sistema jurídico serio.

El único límite a la actividad reformadora que se obtiene del 135 es que la carta magna responda en términos generales a las relaciones de poder que existen, de otra manera es rebasada o desconocida. Sólo el tiempo, con el consiguiente triunfo o fracaso, es el que determina si la actividad reformadora ha sido o no adecuada. Por más interés que tenga el grupo gobernante en alguna modificación si no corresponde a las relaciones de poder que se dan en determinado momento, puede suceder o que se haga un derecho ideal, que es desconocido repetidamente o propicia intranquilidad y violencia.

Que se toquen o no los derechos individuales más que depender de prohibiciones jurídicas, dependerá de la posibilidad de descontento o violencia que pudiera propiciar; de 1917 a la fecha han sido reformados muchos derechos del hombre, algunos casi se han hecho nugatorios, como el que consagraba el artículo 10, pero su desaparición no ha causado intranquilidad; en cambio el pretender aplicar en la década de los veinte el artículo 130 propició violencia. La modificación de la constitución más depende de factores políticos que de valores éticos. Un derecho del hombre no se cambiará por cuanto a que pudiera ser un atentado contra la personalidad humana, no se hará para no propiciar inseguridad.

El que a la constitución política de una sociedad en transición se haga un número considerablemente mayor de reformas que las que se hacen a los mismos documentos vigentes en sociedades con larga tradición gubernativa, no tiene mayor importancia. Es más saludable una reforma que una revolución; es menos peligroso un cambio importante en una carta magna que su sustitución. Lo que es criticable es el hecho de que por pereza mental, por intereses mezquinos, se introduzcan cambios innecesarios o mal elaborados de tal manera que se rompa o desvirtúe la estructura general de la constitución. Esta debe responder en todo momento a las relaciones de poder que existen en el país y ello se logra, a no dudarlo, a través de las reformas. Cuando una constitución fue desplazada por otra, como fue frecuente en el siglo pasado,