

# **PROPUESTA DE UN PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL REALMENTE LEGÍTIMO Y DEMOCRÁTICO**

*Ricardo J. Sepúlveda I.*

*Sumario: I. Planteamiento base; II. Puntos de la argumentación; III. Conclusiones y propuesta.*

## **I. PLANTEAMIENTO BASE**

### **1. Nuestra Creación Constitucional**

No son los datos estadísticos del número de reformas constitucionales habidas en nuestro texto constitucional, ni su comparación con otros sistemas jurídicos, los que vuelven importantísimo un análisis sobre este tema, sino las consecuencias que se han derivado de haber puesto demasiado en ejercicio la facultad revisora que prevé nuestro actual artículo 135.

El número en sí mismo es sólo un dato indicativo, que puede tener una justificación plena en las circunstancias históricas y en las necesidades sociales de ese momento. Un número —aunque sea elevado— en sí mismo no contraría la esencia propia de la Constitución, que entre otras cosas admite ser adicionada y reformada para seguir cumpliendo la función de ser la estructura social primaria. Las modificaciones constitucionales persiguen conservar a la Constitución en su más plena actualidad.

Atrayendo los datos que nuestra propia historia nos arroja, coincidiremos en que uno de los obvios beneficios que ha traído un sistema

de revisión constitucional más abierto, ha sido la misma estabilidad constitucional y por ende el beneficio social. Tal es la opinión de bastantes de nuestros especialistas:

«Veamos qué ha sucedido en México, el siglo XIX se caracterizó por las incesantes sustituciones de textos constitucionales. Cada Constitución contenía una pretensión de inmutabilidad, como deseo de predominar políticamente. El viraje decisivo lo representó la Constitución de 1857, y alcanzó una vigencia de 60 años. Fue modificada en 71 artículos»<sup>1</sup>.

Efectivamente, a partir de las Bases Orgánicas de 1842 se conoció en nuestro sistema la facultad, depositada en órganos constituidos, de reformar la Constitución en puntos importantes. Esta institución quedó detallada y plasmada en el artículo 127 de la Constitución vigente. Con este cambio sobrevino, además de la estabilidad, el prestigio de la misma Constitución.

Reformar la Constitución es, desde otro ángulo, respetarla y someterse a ella, siguiendo los lineamientos que para su adición y reforma ella misma establece. Por esto es el artículo 135 uno de los artículos que quizá mayor operatividad ha tenido.

Este fenómeno no es exclusivo del Estado Constitucional Mexicano<sup>2</sup>, ni siquiera de Latinoamérica<sup>3</sup>. Y conforme se demuestra más necesaria esta labor de adaptación, se han ido acallando las voces de los más radicales doctrinarios que propugnaban por una limitación formal y explícita.

Insistimos en que la razón habrá de darla a unos o a otros no según el aspecto formal del número de reformas concluidas, sino atendiendo a las consecuencias de este fenómeno.

---

<sup>1</sup> Valadez, Diego, **La Constitución reformada**, UNAM, México, 1987, p.20.

<sup>2</sup> En Hispanoamérica desde 1821 se han promulgado 200 constituciones.

<sup>3</sup> Desde 1948 ha habido cien reformas Constitucionales en Suiza.

Sin embargo es interesante distinguir dos aspectos en los que se puede dividir el análisis: en primer término el número de reformas y en segundo término la facilidad en tiempo para llevarlas a cabo, es decir, la celeridad con la que se tramitan. Ambas realidades, empero, se implican: no se puede dar un gran número de reformas si no hay también una facilidad para acelerarlas.

Conjuntados estos dos aspectos pueden efectivamente producir un clima de caos y un desprestigio total de la Constitución. Es más, la creación constitucional es un proceso siempre ascendente, pues abrir las puertas de la inclusión constitucional es invitar a todos los grupos de interés a que pugnen por una reforma a su favor. Se comienza a generalizar y se convierte en uso de todos.

Esta persecución desenfadada de utilizar el texto constitucional para fines propios, como medio protector de sus intereses, es contrario a los ideales de justicia, equidad y bien común que imperan en la Constitución <sup>4</sup>.

La inestabilidad y la falta de respetabilidad son las consecuencias más negativas de una exagerada labor de reformas. Al hablar de falta de respetabilidad nos estamos refiriendo fundamentalmente a la sumisión por parte de la autoridad, sobre quien recaen el mayor número de mandatos constitucionales.

Continuemos profundizando en la situación actual, después de 75 años de vigencia de la Constitución del 17, preguntándonos por el parecido entre aquel texto y el actual.

Se considera que la Constitución de 1917 es una Constitución distinta a la de 1857, a pesar de que el encabezado señale que se trata

---

<sup>4</sup> Cfr. Fix Zamudio, H., **Estado Social de Derecho y cambio constitucional**, III Congreso de Derecho Constitucional, 1983, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p.354.

sólo de reformar la anterior, y de que se hizo en uso de la facultad que el artículo 127 concedía, porque hubo modificaciones sustanciales en puntos por demás fundamentales <sup>5</sup>. Para demostrar lo anterior se citan los artículos 27, 123 y 130 de la Constitución, en los que se recogieron los postulados principales del movimiento de la Revolución y que fueron las modificaciones más trascendentales a la Constitución del 57.

Esta argumentación supone la diferenciación entre las decisiones políticas fundamentales y disposiciones secundarias en la misma Constitución, de manera que modificar las primeras es un acto cualitativamente distinto al de alterar las segundas.

Siguiendo este mismo argumento que le da autonomía a la Constitución del 17, tendríamos que concluir que nuestra actual Constitución es otra distinta de la del 17, y no la misma simplemente reformada, pues los mismos artículos mencionados han sido objeto de reforma y de manera radical. Y continuando por esta argumentación, como el Constituyente Permanente sólo tiene facultad para adicionar y reformar la Constitución, pero no para hacer otra, entonces hay que concluir que tales reformas están realizadas fuera de su ámbito de competencia, y procedería aplicar el artículo 136 para restablecer los «principios que ella sancionaba» y dejar sin efecto las reformas.

Pero dejaremos este punto por ahora, para analizarlo más adelante; lo que nos interesa es subrayar la diferencia diametral entre la Constitución del 17 y la actual. En este proceso de reformas se han dado incluso modificaciones sobre el mismo artículo, respecto al mismo punto, pero opuestas. Pensemos en el artículo 3º y en la libertad de educación. Este artículo se ha modificado en cinco ocasiones: a pesar de ser la educación tema tan crucial para el futuro de cualquier país, no terminamos de llegar a un común acuerdo sobre un sistema uniforme, ni sus contenidos. Se comprenden los perjuicios que esto

---

<sup>5</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe, **Derecho Constitucional Mexicano**, 23 edición, ed. Porrúa, p.72 y nota.

PROPUESTA DE UN PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL  
REALMENTE LEGÍTIMO Y DEMOCRÁTICO

---

puede traer a la ciudadanía, y la conveniencia de asegurar la respetabilidad de la Constitución. Tomemos otro ejemplo: el artículo 28 que se ha modificado en tres ocasiones, atendiendo sólo los aspectos económicos globales, y olvidando que la libertad de comercio es una garantía individual. Tales situaciones han sido virajes de fondo que hacen ver la facilidad de legislar en un sentido o el contrario en un período de tiempo relativamente corto.

Nada tiene que ver la Constitución que tenemos actualmente con la que se promulgó en 1917, y es que efectivamente las circunstancias históricas son completamente otras: aquí está el punto a favor de estas reformas. En estas circunstancias mantener un régimen de propiedad rural como el anterior sería económicamente terrible, o mantener un sistema electoral unitario: incosteable, etcétera. En este sentido es cierto lo que el maestro Valadez dice:

«Sólo en 1917 la norma constitucional condicionó la realidad social y política del país. Ése es el carácter revolucionario de la Constitución. A partir de la primera reforma –1921– han sido los datos de la realidad los que han impactado las modificaciones »<sup>6</sup>.

Ante esta situación se plantea una opción: redactar una «nueva» Constitución. Parecería lógico; especialmente para buscar un instrumento con mayor armonía intrínseca, la que se cuestiona por tratarse de un texto sucesivamente enmendado. Sin embargo, hablar de redactar una nueva Constitución implica salirse de los cauces establecidos por el artículo 135, y regirse por el camino de los hechos, con la consecuente inestabilidad que eso crearía. No se ve razón para ello si hasta ahora han cabido dentro de la misma Constitución las disposiciones más dispares, y las reformas más cambiantes. Dejamos pues definitiva, nuestra opinión en contra de redactar una nueva Constitución, fuera de la competencia del artículo 135 constitucional.

---

<sup>6</sup> Valadez, Diego, *op.cit.*, p.18.

Detengámonos ahora en esto último que hemos mencionado tangencialmente. Las reformas de mayor trascendencia han pasado sin problemas, lo mismo que las de importancia relativa. ¿No debería haber una diferencia entre unas reformas y otras? No toda reforma es cualitativamente igual, y para diferenciarlas hay que atender a los efectos. En esto podemos seguir la clasificación que hace el maestro Valadez en cinco variedades:

- a) innovadoras;
- b) actualizadoras de una institución;
- c) actualizadoras del texto;
- d) explicativas;
- e) correctivas <sup>7</sup>.

Sin afán de detenernos en explicar cada una, baste con observar que algunas modificaciones pueden ser realmente innovadoras, y otras en cambio, meramente actualizadoras. Nuestro sistema de reformas no hace distinciones, sino que da un tratamiento igual a cualquier reforma. Esto nos parece incorrecto.

Para cerrar este primer punto, queremos resaltar la aceleración habida en el número de reformas constitucionales. Los dos últimos regímenes presidenciales juntos significan el 25% del total, el pasado anterior el 10% y el actual el 15%. Observamos, pues, una línea ascendente en la labor de reformas. ¿A qué se debe? Es éste un punto trascendentalísimo, porque de seguir así podría llevarnos a extremos desconocidos de inestabilidad constitucional. Máxime si aceptamos que «un exagerado recurso al procedimiento de reforma formal al texto, hace desconfiar de la adhesión popular a las mismas, pues cuanto más se identifica una nación con su Constitución tanto más reservada se muestra en el uso del procedimiento de reforma» <sup>8</sup>.

La explicación no es recóndita, simplemente que la creciente complejidad de la vida social exige que el Estado legisle más, también a nivel constitucional. Sin embargo esto que puede explicar perfectamente el «hábito», de la reforma constitucional, no es de ninguna

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, p.21.

<sup>8</sup> Lowestein, **Teoría de la Constitución**, Barcelona, 1966, p.175.

manera tranquilizante, pues la misma complejidad es razón de más para que las estructuras jurídicas sean más claras.

## 2. Operatividad del Sistema de Reformas

El órgano encargado de reformar la Constitución, el Constituyente Permanente –así llamado por distinguidos tratadistas mexicanos–, es un órgano exorbitante, en cuanto a sus funciones, respecto de los demás órganos, pues posee competencia para adicionar y reformar la Constitución en todos sus puntos. La ambigüedad del artículo 135, en cuanto a las facultades concedidas al órgano, las hace tan elásticas, que podría caber la posibilidad que se reformara a sí mismo, en su composición o en sus mismas facultades, ampliando, restringiendo sus facultades, o inclusive derogando su existencia. En un Estado Constitucional de Derecho, ningún órgano creado por la Constitución posee facultades similares. La supremacía constitucional se traduce en un límite expreso a los órganos constituidos. Si en cambio, el órgano revisor no tiene tales límites, habría que denominarlo órgano constituyente y colocarlo por encima de la Constitución. Aunque es difícil encontrar tratadistas que admitan tal cual esta conclusión, en sentido estricto es la única y honesta conclusión posible.

No teniendo límites materiales (en cuanto a sus facultades) hay que preguntarse si los tiene formales (en cuanto a los requisitos a reunir), y cómo operarían éstos en caso de no reunirse.

Desde el punto de vista material no encontramos límite alguno, por lo que la única limitante será la misma población que cumpla o no con lo que la reforma establece, pero éste es un límite extrínseco y que funciona *a posteriori*. Obviamente existen los límites de la naturaleza misma del Estado, que funcionan para cualquier órgano, pero tales límites no están plasmados explícitamente en la Constitución, y éste es el punto que nos estamos preguntando.

No siendo nuestro punto central, señalaremos simplemente que con base en los artículos 39 y 136 puede argumentarse a favor de la limitación constitucional del órgano constituyente permanente. En el primer caso derivado del concepto de soberanía popular que pretende adoptar la Constitución, según lo cual le corresponde al pueblo hacer *modificaciones* a su forma de gobierno, y en el segundo reconociendo que dentro de la Constitución hay algunos *principios sancionados en ella* que escapan a toda modificación.

Estas posturas que señalan limitaciones al Constituyente permanente terminan adoleciendo siempre por dos lados: no responden a quién debe entonces intervenir tratándose de reformas sustanciales, y en segundo término, qué instancia procedería frente a una reforma *inconstitucional* promovida por el Constituyente Permanente fuera de su competencia.

Sería altamente deseable que la misma Constitución acabara con la ambigüedad y tajantemente definiera qué reformas no le corresponden al Constituyente Permanente, amén de evitar incertidumbres. Como sabemos, existen en el Derecho Comparado algunas Constituciones que limitan expresamente a su órgano revisor y prevén procedimientos más acertados en cuestiones importantes<sup>9</sup>; tal ejemplo es el que proponemos que siga, por ejemplo, estableciendo que el órgano revisor no podrá modificar la forma de gobierno, el principio de División de Órganos de Poder, la División Territorial, etcétera, que le pueden corresponder a otro órgano, al pueblo vía *referéndum*, o al mismo órgano pero después de un tiempo de prudente divulgación y auscultación, lo que serviría de límite al órgano.

En cuanto a los límites formales establecidos en el artículo 135 hemos de señalar que aunque cada uno de ellos actúa como elemento formal constitutivo del acto, no se conocen casos que por falta de ellos se deje sin efecto una reforma constitucional, pues entre otras

---

<sup>9</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *op.cit.*, pp.47-54.



cosas volvemos al mismo problema de no existir la vía legal de impugnación. La relatividad en los efectos del Amparo lo hace completamente impropio para esto.

¿Cuáles son los requisitos formales que han de reunirse para hacer un acto de reforma válido? Empezando por la iniciativa, y dado que la Constitución no da reglas especiales, ha de entenderse que se aplica el mismo artículo 71, y que pueden iniciar una reforma constitucional: el Ejecutivo, cada una de las Cámaras, las Legislaturas Locales y la Asamblea de Representantes del D.F. en cuanto a asuntos relativos al Distrito Federal.

En segundo lugar, el voto de las dos terceras partes del Congreso de la Unión. Aquí se entiende que las Cámaras pueden sesionar por separado, y no que se reúna en asamblea única. De cualquier forma el cómputo de los votos se hace en cada una de las Cámaras. Por lógica se sobreentiende que en este caso no se aplican los conceptos de Cámara de origen y Cámara revisora, y por lo mismo no son aplicables las disposiciones del artículo 72, inciso h).

En tercer lugar, debe aprobarse por la mayoría de las legislaturas de los Estados. Basta reunir la mayoría mencionada para que pueda procederse a hacer la declaración. No es necesario esperar la respuesta de todas las legislaturas, pues no poseen el derecho de veto ni el de sanción.

El cómputo de los votos de las legislaturas le corresponde al Congreso de la Unión –o a la Comisión Permanente–.

Finalmente debe hacer la declaración de haber sido aprobadas las reformas o adiciones.

¿Qué sucede si no se cumplen las formalidades? El acto es nulo de pleno derecho, por tratarse de un acto de interés público, iconvalidable. Sin embargo puede preguntarse qué procedimiento o medio de impugnación cabría para evitar que la reforma inválida se aplique, o bien produzca efectos. Un concreto análisis de nuestra Constitución

nos hace ver que en este caso el control constitucional no recae en el Órgano Judicial, sino en el mismo Congreso de la Unión que es quien debe hacer la declaración formal. Esa declaración se constituye en el acto final de control constitucional. Una vez hecha esa declaración el Ejecutivo debe promulgar y publicar la reforma, no teniendo el derecho de veto. En el caso de que el Congreso incumpla con su obligación, no queda más medio que el juicio de responsabilidades previsto en el título IV de la Constitución.

Una vez llevado el procedimiento se han reunido los elementos formales del acto de reforma, y éste es modificable sólo mediante otra reforma en contrario.

Ya habíamos mencionado la imprecisión y amplitud con que se le otorgan facultades al órgano revisor; si además de esto los requisitos formales tampoco suponen un freno, entonces se está rompiendo el sano equilibrio que debe existir en un Estado, en donde ninguno de sus órganos debe tener una facultad absoluta. Tal es el caso del Constituyente Permanente, que puede alterar sustancialmente la Constitución, dejar sin efecto cualquier parte de ella, etcétera.

La experiencia demuestra que las iniciativas de reforma constitucional reciben una tramitación esageradamente rápida, casi vertiginosa, impropia de un asunto de trascendencia.

Sirva esto de antecedente para nuestra posterior propuesta en el sentido de abogar por un procedimiento formalmente más dificultoso, de manera que se respete la llamada Regla de Oro de los Estados Democráticos Constitucionales:

«A todo acrecentamiento del poder, debe corresponder un mejoramiento de los controles, un vigorizamiento de las garantías y un perfeccionamiento de las responsabilidades»<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Cfr. Vanossi, Jorge Reinaldo, «Necesidad de la Reforma de la Constitución», **IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional**, UNAM, 1992, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

## II. PUNTOS DE LA ARGUMENTACIÓN

### 1. Equilibrio de Órganos de Poder

El Constitucionalismo recoge como uno de sus principios el de la división de órganos de poder, incluyendo la división tripartita en órgano ejecutivo, órgano legislativo y órgano judicial, y por otro lado la división entre órgano constituyente y órgano constituido. Éstos, junto con el principio de legalidad, la inclusión de las garantías individuales y sociales en la Constitución, y el principio democrático, son los principios del Constitucionalismo.

Este movimiento de Constitucionalismo que toca a su fin, o mejor dicho que vive su apogeo <sup>11</sup>, vive simultáneamente un apocamiento del parlamentarismo en favor del gobernante <sup>12</sup>. Es ésta una realidad que cande rápidamente en la mayor parte de los Estados Constitucionales, extendiéndose las facultades que se otorgan al presidente o gobernante, y su misma intervención de hecho.

En nuestro sistema la realidad es alarmante especialmente en lo que toca a las reformas constitucionales donde, a nivel de opinión pública, una iniciativa de reforma a la Constitución se considera y divulga como una reforma declarada, y aunque no se trate de foros especializados, si se trata de los súbditos de las normas, obligados a conocerlas, y esto contribuye al debilitamiento del Congreso de la Unión –se rompe el principio de División de Órganos de Poder–, y de las Legislaturas Locales –Sistema Federal– <sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Hariou, André, **Derecho Constitucional e Instituciones Políticas**, ed. Ariel Madrid, 1980, p.97.

<sup>12</sup> Bravo Lira, Bernardino, «El Estado Constitucional en Hispanoamérica», **Revista de Investigaciones Jurídicas**, Escuela Libre de Derecho, 1991, p.73 y ss.

<sup>13</sup> Un ejemplo más de éstos fue lo ocurrido con la reforma al artículo 27 constitucional. Ante la iniciativa del Ejecutivo, presentada en la Cámara de Diputados, cuando este órgano aprobó la iniciativa, los periódicos de mayor divulgación desplegaron en sus titulares la noticia: «Se reformó la Constitución»; en letras mas pequeñas se incluía la aclaración: «ahora sólo falta la aprobación del Senado». Decir que se ha reformado la Constitución, cuando apenas se ha iniciado el trámite, y ni siquiera se ha obtenido el voto de las legislaturas locales, es una aberración con efectos muy perjudiciales para la cultura jurídica del pueblo.

En países donde se aúnan problemas sociales o económicos, esta situación, que tiene un origen jurídico, desemboca en una vuelta a la Monarquía, por ejemplo en Brasil o Perú. El Parlamentarismo constitucional es anacrónico: lo decisivo es la eficacia de la gestión gubernativa, y se produce un deterioro del Estado Constitucional <sup>14</sup>.

Es un fenómeno universal que la función legislativa de los parlamentos decrezca día con día; desde el punto de vista material se convierten en órganos de ratificación. Esto mismo podemos decir del Constituyente Permanente respecto de las iniciativas presidenciales, y no hay mayor jerarquía en los actos materialmente legislativos que las reformas a la Constitución.

En nuestro Derecho el Órgano Ejecutivo no forma parte del Constituyente Permanente; así, resulta más contradictorio aún la preeminencia de este órgano en el proceso de adiciones y reformas.

Consideramos que este desequilibrio de los órganos de poder es una de las consecuencias de nuestro actual sistema de revisión constitucional, por las siguientes razones: el Órgano Ejecutivo tiene encomendado realizar los actos de ejecución de la ley (materialmente administrativos), siempre *secundum legem*. Cualquier facultad discrecional es una excepción al artículo 49 de la Constitución, por lo que debe estar explícitamente incluida en la Constitución; de no ser así, por falta de competencia, ese acto es recurrible ante el Órgano Judicial. En el momento en que se rompa este sistema, y pueda el mismo Ejecutivo realizar actos legislativos, entonces se reúnen en uno solo dos o más poderes y ya no hay división de órganos de poder. Estamos fuera de un sistema constitucional. Si esto ocurre a nivel de legislación constitucional, entonces el absolutismo es pleno. Nuestro actual sistema de reforma no es adecuado para respetar en toda su integridad el equilibrio de órganos de poder.

---

<sup>14</sup> Bravo Lira, Bernardino, *op.cit.*, p.74.

PROPUESTA DE UN PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL  
REALMENTE LEGÍTIMO Y DEMOCRÁTICO

---

La característica de rigidez en la Constitución debe manifestarse por la diferencia entre los órganos constituidos y el órgano constituyente. Es la superioridad lógica de la Constitución dentro del Estado, que la mantiene al margen de los gobiernos concretos y de los intereses particulares de los grupos de poder.

Esta diferenciación es una limitante al Constituyente originario, pues no se mantendría la supremacía constitucional si se equiparan ambos órganos; no le queda más alternativa.

Nuestra Constitución recoge este principio en los artículos 39 y 40, aunque en realidad es el artículo 135 el que establece la diferencia, pues no son los órganos constituidos como tales, los competentes para modificar la Constitución, sino un órgano distinto, al que se le ha denominado Constituyente Permanente.

Ahora bien, en realidad esta diferencia no se da, por la predominancia del Ejecutivo sobre el Legislativo, y no se respeta la división entre órgano constituyente y constituido. Resulta que el Órgano Ejecutivo no encuentra en la práctica límites para reformar la Constitución, y se sitúa a niveles de órgano constituyente.

Cabría aún preguntarse cómo lograr esta verdadera diferenciación, y si en realidad es debida a la predominancia del Ejecutivo. La solución no resulta nada fácil, pues el artículo 135 no favorece a marcar la diferencia, toda vez que, tal como está conformado el Constituyente Permanente y tal como opera, se confunde con los órganos que lo componen.

Algunos autores <sup>15</sup>, queriendo establecer esta diferencia, le niegan competencia al órgano revisor para modificar la Constitución en sus puntos fundamentales, y se la otorgan al pueblo, basados en el artículo

---

<sup>15</sup> Cfr. Sepúlveda, I. Ricardo, *Referéndum en México (su establecimiento para Reformas Constitucionales)*, Tesis Profesional, Escuela Libre de Derecho, México, 1986, Capítulo V.

39, y en los principios constitutivos de todo Estado, de manera que no se trata de un verdadero Constituyente Permanente; el único constituyente es el pueblo, y el órgano revisor es un órgano *constituido* con facultades cualificadas. Consideramos que esta opinión es la única solución teórica posible, sin embargo en la práctica resulta más legítimo y democrático estructurar debidamente el proceso de reforma de manera que el Constituyente Permanente tenga límites jurídicos.

## 2. La Rigidez se Cuestiona

Frente a la clásica clasificación de Constituciones en rígidas y flexibles, han surgido otras clasificaciones que complementen y dan una visión más amplia del fenómeno constitucional y de sus características. Así se puede hablar de Constituciones breves y largas <sup>16</sup>, Constituciones estáticas y dinámicas, Constituciones democráticas y no democráticas <sup>17</sup>, etcétera. Sin embargo, hay que recordar que la clasificación entre Constituciones rígidas y flexibles responde, más que a un requerimiento didáctico, a una característica esencial, por la cual existe siempre un mecanismo excepcional de producción de reglas constitucionales <sup>18</sup>. Lo anterior no quiere decir que no pueda adoptarse un sistema de revisión flexible, en dónde se equiparan las normas Constitucionales a las normas ordinarias; sin embargo, a partir del siglo XIX la rigidez en las Constituciones tiene una marcada preferencia.

Soslayando la cuestión anterior con lo que nuestro Derecho determina, concluimos que nuestra Constitución es rígida, pues para su adición y reforma se requiere un procedimiento distinto, excepcional, al que se sigue para la ley ordinaria. En términos prácticos la diferencia –respecto a la legislación federal– es que en el proceso legislativo ordinario intervienen las dos Cámaras –una de origen y otra revisora–

---

<sup>16</sup> Hariou, André, *op.cit.*, p.359.

<sup>17</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Universidad Autónoma de México, México, 1983, p.471 y ss.

<sup>18</sup> Dabin, Jean, *Doctrina General del Estado*, trad. de Héctor González Uribe, ed. Jus, México, 1946, p.168.

y el Ejecutivo. Tratándose de una reforma Constitucional interviene igualmente el Congreso, no tiene cabida el Ejecutivo, y participan con su aprobación todas las legislaturas locales. A primera vista es un procedimiento más laborioso y detenido: la rigidez debe tener consecuencias prácticas.

Si como sucede en nuestro sistema, en la práctica no hay tal diferencia, o resulta mínima, la *legitimidad* constitucional reclama un aseguramiento de esa rigidez.

La rigidez –junto con la forma escrita– es un candado que mantiene la supremacía constitucional; perdiéndose ésta no hay sistema constitucional.

Nuestra conclusión, por demás obvia, es que se reafirme la rigidez de nuestra Constitución, a través de dificultar más el procedimiento de reforma.

Líneas arriba mencionamos que el punto en juego es la legitimidad constitucional. Es momento ahora de detenernos en este punto, para hacer ver la relación que existe entre una rigidez menguada y una falta de legitimidad constitucional.

En términos constitucionales, la legitimidad es algo distinto de la legalidad formal, y proviene fundamentalmente de dos fuentes: primeramente de su origen popular y en segundo lugar de su adhesión a los principios jurídicos fundamentales.

Descartemos la segunda de las fuentes por no sernos necesaria ahora. Es el origen popular, o principio de legitimación política, el que se ve menoscabado.

No es una utopía ni un postulado exclusivo de las teorías roussonianas sobre el origen del Estado, considerar que en el nacimiento, y por lo tanto también en sus cambios más importantes, debe estar presente el consentimiento popular. Una sana doctrina sobre el origen del

Estado, atribuye a la voluntad humana un papel relevante, aunque no único. La Constitución es la partida de nacimiento del Estado, y la voluntad popular debe tener injerencia.

Existen, ya en la práctica, diversos mecanismos para lograr esto: por ejemplo un tiempo de *vacatio legis* en el cual se da intervención al pueblo para que, mediante un *referéndum*, ratifique la Constitución o bien niegue su aprobación. Otro sistema es el del veto popular, en el cual la ley ya es vigente, sin embargo mediante el ejercicio de este derecho el cuerpo electoral puede derogar la vigencia de la Constitución.

Fuera de las instituciones de democracia directa, se dan también modos de legitimar las Constituciones. La más patente, sencilla y obvia, es la sumisión popular a una determinada Constitución. Tal es el argumento que se esgrime a favor de nuestra Constitución vigente, y tal es por ejemplo la razón de algunas reformas que deben sobrevenir y que están originadas en una falta de asentimiento popular; así ocurrió en nuestra opinión con las reformas en materia religiosa.

En toda Constitución, independientemente de la forma de gobierno adoptada, debe haber una intervención popular, directa, semidirecta o indirecta, que legitime ese ordenamiento.

Tratándose de un sistema de reformas que opera demasiado de prisa, no ha lugar a un proceso necesario de legitimación. Y no es argumento en contra el que muchas de esas reformas provengan del interés de un grupo de poder, pues la legitimación popular no es el interés de un grupo minoritario.

Por lo anterior nos parece que se amenaza la legitimidad constitucional cuando la Constitución se cambia en períodos tan efímeros.

Quisiéramos apuntar, para soslayar cualquier mala interpretación, que la adhesión popular no es la única fuente de legitimidad, pues también está el criterio objetivo, que es incluso de mayor jerarquía,



de apearse a los principios jurídicos naturales; sin embargo, tampoco puede desconocerse que no sería legítima una Constitución apartada de la adhesión popular. La nuestra adquirió legitimidad, ahora indiscutida, mucho tiempo después de promulgada.

Concluimos este apartado resumiendo: en la práctica nuestro sistema de revisión deja en entredicho la rigidez teórica y con ella el sagrado valor de la legitimidad constitucional.

### **3. Limitaciones Inmanentes al Constituyente Permanente**

El término «inmanente» evoca alguna realidad que esté dentro del sujeto que se trata. En este caso nos referimos a las limitaciones que el Constituyente Permanente encuentra dentro de la Constitución.

El sentido de este punto de nuestro análisis, es descubrir si la regulación es la adecuada, y el Constituyente Permanente tiene correctamente delimitada su actividad, pues frente a reformas que han sido abiertamente positivas, siempre caben reformas demolitorias o modificaciones en contrario.

Del artículo 135 no derivarnos ninguna limitación en sus facultades, pues de la mención vaga de que le corresponde adicionar o reformar no se aduce ninguna limitación. En estricto sentido, a base de reformas concretas, puede hacer otra Constitución; esto ya no es una posibilidad como lo era antes, pues nuestra Constitución es verdaderamente otra Constitución.

Del artículo 136, Título Noveno, «De la inviolabilidad de la Constitución», tampoco es legítimo derivar la existencia de unas supuestas decisiones políticas fundamentales que fueran limitaciones objetivas al ejercicio de la actividad revisora, pues el supuesto al que se refiere este artículo es al de una interrupción de hecho, no de derecho. Es ésta la mejor manera de interpretar y congeniar los artículos 135 y 136. Recordemos que uno de los principios de interpretación

constitucional es precisamente el de interpretar de la manera que más convenga a la armonía total del texto.

El artículo 39 señala, en su último párrafo, que el pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de modificar su forma de gobierno. Con la misma técnica de interpretación podemos concluir que sin negar la existencia de este derecho popular, más aún, apoyándonos en el encabezado del artículo 41, concluimos que la manera que el Derecho prevé que se ejerza es a través del Constituyente Permanente. Esto no quiere decir que no deiera dejarse cabida a la intervención popular, por lo que ya hemos propugnado en otra parte de este mismo trabajo, sino que hoy por hoy, no cabe otra interpretación <sup>19</sup>.

El artículo 73 fracción III, 7º párrafo, tampoco puede considerarse una limitante, pues aunque para el caso de admitir nuevos Estados dentro de los límites de los ya existentes se requiera el voto de las dos terceras partes de las legislaturas de los Estados, esta mayoría calificada no modifica la sustancialidad del órgano; seguimos estando frente al mismo Constituyente Permanente.

Cabe mencionar que tratándose de una situación de emergencia, habiendo suspendido las garantías individuales, el Ejecutivo, el Congreso no puede, dentro de las facultades extraordinarias para legislar que le puede otorgar al Ejecutivo, darle facultades para reformar la Constitución; primero porque no puede delegar lo que no le corresponde de propio derecho, y segundo, porque en ningún lugar se establece que deje de regir la Constitución. Luego tampoco es el Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias, una limitación al Constituyente Permanente.

No se descubre, pues, ningún apoyo constitucional que limite esta actividad revisora; tal parece que en el debate del Constituyente no se

---

<sup>19</sup> Arteaga Nava, Elizur, **Notas sobre el artículo 135 constitucional: El Constituyente Permanente**, Tesis Profesional, México, 1962, Escuela Libre de Derecho.

deseó establecerla, ni se discutieron en términos de soberanía los alcances de las facultades constituyentes de un órgano constituido, punto sobre el que siempre revierten los defensores del decisionismo constitucional <sup>20</sup>, defendiendo una categoría de órgano soberano para el constituyente originario, y negando la posibilidad de reforma sobre puntos fundamentales de la Constitución.

Ya habíamos advertido que efectivamente se puede hacer una distinción de los artículos constitucionales en razón de su importancia, distinguiendo los de mayor y menor importancia o «fundamentalidad» respecto a la ordenación jurídica del pueblo y sus intereses. De manera que no todo artículo debe ser tratado de la misma manera respecto a su forma o revisión. El sentido común es buen aliado en este tipo de razonamientos; pongamos un ejemplo: no es de igual importancia la reforma constitucional que creó la suplencia en el congreso de la Unión, que la reforma constitucional que dio existencia jurídica a las Asociaciones Religiosas, o la que admitió la libre asociación en el campo, etcétera.

Esto que resulta tan evidente, cuando se pretende clasificar es cuando salta la dificultad. Algunos autores incluso, prefieren claudicar a favor del más puro formalismo, y no hacer ninguna clasificación, llamando constitucional a todo lo que sale de la pluma del constituyente <sup>21</sup>. Nosotros, sin ser decisionistas, sí avalamos el llamado contenido «material» de la Constitución, o las denominadas normas *esencialmente* constitucionales, que son aquellas que, no por voluntad del constituyente, ni del pueblo siquiera, debe contener toda Constitución para ser Constitución, por ejemplo la forma de gobierno, el principio de División de Órganos de poder, algunas de las garantías individuales y las sociales, etcétera. Este contenido material

---

<sup>20</sup> Se llama así a la postura que defiende la existencia de unos postulados fundamentales, llamados decisiones políticas fundamentales, que son adoptadas por el Constituyente originario.

<sup>21</sup> Así se expresa Herman Heller, al decir que el contenido de la Constitución es algo sobre lo que decide exclusivamente el legislador constitucional. Cfr. **Teoría del Estado**, Fondo de Cultura Económica, México, 1942, p.295.

es adaptado por cada legislación en concreto, pero sobre ciertos límites, que son inmanentes a toda Constitución <sup>22</sup>.

Cuando se toca alguno de estos puntos entonces la reforma es trascendental, de lo contrario no lo será.

A lo que estamos llegando es a que así como no existen límites dentro del texto constitucional para la actuación del Constituyente Permanente, sí se pueden derivar algunos del concepto mismo de Constitución, o dicho de otra forma de su contenido material. No puede el Constituyente Permanente, en uso de su facultad omnímoda, suprimir estas Normas Fundamentales.

Es de advertir que una de estas normas es precisamente la que crea al Constituyente Permanente estableciendo el sistema de revisión constitucional.

Continuando con este discurso no nos topamos con la solución, pues si bien no puede suprimir las normas fundamentales, sí puede alterarlas sustancialmente, con lo que el límite que hemos mencionado prácticamente desaparece.

Y es que en realidad el Constituyente Permanente, tal como está estructurada nuestra Constitución, tiene las mismas facultades que el Constituyente Originario, y los mismos límites, ninguno de ellos derivado de la Constitución misma.

Sin afán de mantenernos en el tema de la soberanía, y su relación con la anterior conclusión, simplemente señalamos que no atenta contra los principios de soberanía estatales, porque siendo la soberanía una cualidad del poder o autoridad que tiene el Estado, ésta puede

---

<sup>22</sup> En este sentido es refutable la posición formalista del insigne maestro Fernando Lasalle, al afirmar que una Constitución es la suma de los factores reales de poder, olvidando que hay un sustrato anterior a ese contenido cambiante. Cfr. **Qué es una Constitución**, ed. Ariel, México, 1966, p.62.

adoptar diferentes manifestaciones en el nacimiento, desarrollo, y crecimiento del Estado. La hechura de una Constitución es efectivamente un acto soberano, como lo es su reforma, o cualquier acto de vida del Estado, o del Estado vivo.

Abandonamos este capítulo con la afirmación de líneas arriba: hay una diferencia entre las normas constitucionales, sin embargo esa diferencia no supone, en la práctica, ningún límite a las facultades del Constituyente Permanente. De esto resulta más apremiante la necesidad de establecer límites jurídico-constitucionales claros, operativos, que subsanen estas lagunas, y garanticen la legalidad y la legitimidad en la actuación del omnímodo Constituyente Permanente.

#### **4. Adaptaciones Necesarias**

Merece una corta mención la realidad de que las adaptaciones en una Constitución, se han convertido en una necesidad creciente.

Así ha venido siendo, y por lógica se mantendrá esta tendencia. Se trata de un fenómeno de la evolución social, donde el cambio, el dinamismo, es manifestación de progreso y parte del modo de ser de las personas e instituciones sociales. Esto repercute en los textos jurídicos que con facilidad caen en desuso por anquilosamiento, y son sustituidos por prácticas –no se les puede llamar costumbres– ilegales consentidas por la autoridad.

Una disociación entre el Derecho y la vida social es lo que se amenaza, y el fatal rompimiento a favor del desorden. Por ese motivo los legisladores están abocados a mantener al día esta legislación. Un período de sesiones no es suficiente para hacer frente a una tarea tan basta, por lo que en la mayor parte de las Constituciones se prevén ya dos períodos.

Sin embargo por lo que respecta a nuestro Estado Constitucional, no hemos adolecido de falta de *aggiornamento*, pues se han verificado las reformas necesarias a los cambios económicos y sociales habidos.

Por eso el problema no es una Constitución desfasada, sino al contrario el desequilibrio, primero, funcional entre los distintos órganos federales, y el desequilibrio –segundo– federal, que se puede provocar por el exceso de cambio.

Tomemos en cuenta que la Constitución no puede limitarse a referir un determinado estado de cosas, sino que debe ser una Constitución suscitante, según la idea de futuridad de Ortega y Gasset, que tiene que estar inserta en las Constituciones. Muy interesante resulta otorgar a la Constitución este papel, el de ser conductor y no simplemente camino, el de regular los cambios sociales y orientarlos conforme a los principios del Derecho.

Desde este ángulo resulta palmaria la verdad de que los cambios sociales y las modificaciones constitucionales no tienen por qué coincidir, ni ser una misma cosa. Las adaptaciones son necesarias efectivamente, pero dirigidas por la estructura constitucional.

A este respecto conviene referirse a que el cambio constitucional es precisamente un modo de conservar la Constitución. Tres caminos caben frente a un texto constitucional: cumplir, violar o reformar <sup>23</sup>.

Sobre quién cae en último término la respuesta a esta triple opción, será punto de nuestro siguiente análisis.

### **III. CONCLUSIONES Y PROPUESTA**

#### **1. Justificación de la Intervención Popular**

No queremos en este tema entrar al punto de si en nuestro sistema constitucional cabe o no una intervención popular; bástenos señalar que salvo la tímida mención que se hace en la última parte

---

<sup>23</sup> Vanossi, Jorge Reinaldo, «Necesidad de la Reforma de la Constitución», **IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional**, UNAM, 1992, p.721.

del artículo 39, no hay inclusión a ninguna forma de democracia directa, y conforme al artículo 40, toda forma de intervención popular es dentro del sistema representativo <sup>24</sup>.

Lo que sí queremos sostener es que en última instancia es el pueblo o la comunidad la que da el acatamiento a la Constitución, y como afirma Vanossi,

«(...) si retacea el acatamiento, la reforma [de la Constitución] fracasa, o la Constitución rige parcialmente, y si la comunidad rechaza el acatamiento, no hay Constitución» <sup>25</sup>.

Así por tanto el pueblo debe tener cabida en la elaboración constitucional, no por exigencia de una pretendida titularidad soberana, doctrina por demás ampliamente superada, sino por la definitiva conveniencia para el mejor acatamiento e instalación del texto en la vida social.

El pueblo es una limitante meta-jurídica al constituyente, tanto originario como permanente, y lo es por sus creencias, es decir, por ese modo de pensar compartido, y en cuanto a los factores reales de poder, está limitado por la realidad social subyacente.

Pocas son las constituciones que no dan, aunque sea de manera mixta o semidirecta, cabida a la intervención popular, a través de alguna de sus distintas configuraciones. Esto ha creado una nueva forma de democracia, la democracia participativa, que sucede a la democracia representativa. El ciudadano se ha transmutado de ciudadano pasivo a ciudadano activo. Si en nuestra Constitución no se han establecido estas instituciones, se debe a distintos pruritos heredados desde el constituyente del 57, en el que se debatió ampliamente sobre este punto.

---

<sup>24</sup> La única ocasión en que se implantó una institución de democracia directa en nuestra Constitución, fue en 1987, para el D.F. Sobre la contingente y ridícula historia de esta institución democrática, cfr. Hamdan Amad Fauzi, «El Referéndum: Institución genuinamente democrática que no debe circunscribirse en su aplicación al Distrito Federal, sino hacerlo extensivo al ámbito Federal», **Revista de Investigaciones Jurídicas**, Escuela Libre de Derecho, 1980.

<sup>25</sup> Vanossi, Jorge Reinaldo, **op.cit.**, p.727.

Si clasificáramos las objeciones que se presentaron en ese constituyente, sobre este punto, quedarían las siguientes:

- a) Falta de preparación cívica de los ciudadanos.
- b) Tendencia al conservadurismo que se descubre en los fenómenos democráticos.
- c) Desconfianza a las instituciones democráticas constitucionales.
- d) Diversos impedimentos prácticos, originados por las circunstancias políticas, sociales, económicas y hasta de comunicaciones que imperaban en esa época.
- e) Se consideraba innecesaria, e injustificada.

Nos gustaría hacer frente a cada una, con los datos del momento actual, para verificar si los temores de antaño resultan ahora infundados. En primer lugar el tema de la falta de preparación se encuentra en otros parámetros muy distintos a los de antaño; sin embargo, el punto ha dejado de ser una verdadera objeción atendiendo a los ejemplos de pueblos relativamente incivilizados que adoptan y responden en buen grado a estos requerimientos. La objeción relativa a la tendencia conservadora no tiene sustrato alguno, pues no se trata de tendencias partidistas sino de límites constitucionales. Tocando el tercer punto, la realidad nos demuestra que es una excepción casi peculiar, no dar cabida a algunas formas de democracia directa en la Constitución. Finalmente las dos últimas razones han sufrido cambios diametrales. Las condiciones de comunicación que hoy tenemos dejarían estupefactos a los constituyentes del 57, lo mismo que el grado de desarrollo político y social.

Así, cada una de las argumentaciones en contra de la democracia directa han ido perdiendo veracidad por la experiencia en contra. Se ha dicho, por ejemplo, que la democracia directa a nivel constitucional impide la labor de actualización, estanca el texto constitucional. La experiencia habida en Suiza lo contradice: a partir de 1948 han tenido cien reformas constitucionales.

La democracia representativa contemporánea se ha convertido en un símbolo, en una declaración programática, es por eso, al decir del



profesor Vanossi, que consideramos de alta trascendencia el instituir nuevos cauces de participación cívica, como es el caso del *referéndum*. Efectivamente la mayor politización, o educación cívica, ha potenciado la mentalidad participativa, por lo que refrenarla resulta altamente costoso. Es más, si no se adopta es por el temor a establecer un freno; a la sazón convienen las palabras de Duverger:

«El miedo al elector es para el gobernante, el principio de la prudencia»<sup>26</sup>.

En realidad, efectivamente el peligro más grande del *referéndum* (de la democracia directa) es que refuerza las tendencias conservadoras<sup>27</sup>. Existe el caso por ejemplo de Suiza, en donde se ha mantenido vedado el derecho de sufragio para las mujeres. Para esta objeción cabe la refutación hecha líneas arriba. Hay que advertir también que la participación tiene un comienzo, pero no un tope: es impredecible.

Con estas argumentaciones queda suficientemente demostrada la legitimidad de la intervención popular en el proceso de reforma constitucional. No pretendemos en este momento defender una u otra forma de participación, sino sencillamente dejar claro que además de legítimo es necesario para el equilibrio constitucional implantar alguna institución de intervención popular.

Creemos firmemente que la solución final a nuestro desordenado sistema de reforma constitucional está en instituir la intervención popular, vía *referéndum*, para las reformas sustanciales a la Constitución. Sin embargo por ahora, no estando establecida, y como una medida intermedia, hacemos una propuesta en el sentido de dificultar el sistema establecido en el artículo 135, dando de alguna manera cabida a la intervención popular. No se trataría de un *referéndum*, pero sí de dejar una etapa que se podría llamar *preconstituyente*, entre el inicio y la conclusión del trámite, suficientemente prolongada como para facilitar a la opinión popular manifestarse, no a través de alguna

---

<sup>26</sup> Duverger, Maurice, **Instituciones Políticas y Derecho Constitucional**, ed. Ariel, México, 1962, p.267.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p.268.

institución con efectos vinculatorios, pero de cualquier manera entrar en el debate constitucional y legitimar la reforma en que se concluya.

## 2. Procedimiento Dificultoso

Con distintas razones hemos demostrado que por ser legítimo y apropiado, debe dificultarse el procedimiento actual de reforma constitucional, estableciendo límites al Constituyente Permanente.

Lo «dificultoso» del procedimiento no es más que derivación del carácter rígido de la Constitución, como dice de manera contundente el maestro Duverger:

«Es necesario [para la revisión constitucional] un procedimiento complejo y difícil»<sup>28</sup>.

En la Constitución de 1824 se estableció un sistema de reforma rígido, que con algunas adaptaciones podría ser el sistema de reforma realmente legítimo y democrático por el que estamos propugnando.

Preveía este texto constitucional, en su Título VIII, Sección Única, «De la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y acta constitutiva», que las reformas entrarían primeramente en una fase de calificación de las reformas, para seleccionar aquellas que deberían ser materia de discusión del *siguiente* Congreso. El artículo 168 establece con todo dogmatismo que nunca deberá ser uno mismo el Congreso que haga la calificación prevenida y el que decrete las reformas.

Como es sabido, este sistema nunca pudo probar su acierto en la práctica, pues antes de que se preocupasen de reformar la Constitución comenzaron las luchas por instaurar el régimen centralista, atentando contra la prohibición expresa del artículo 171 de la Constitución de 1824, según el cual la forma de gobierno gozaba de una rigidez absoluta.

---

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 228.

Lo verdaderamente positivo de este sistema es el carácter «difícil» del procedimiento, que tiene por objeto asegurar la ponderación necesaria, la imparcialidad justa y la labor preconstituyente, características necesarias de una labor de reforma constitucional.

Hemos advertido dentro del fenómeno de exageración en las reformas, tres problemas distinguibles: el número exagerado de reformas; la predominancia del Ejecutivo en el procedimiento y la precipitación en su trámite. Por lo tanto, lo que hemos de buscar es un sistema que evite estos tres inconvenientes.

El Dr. Héctor Fix Zamudio hace una propuesta concreta, en la que busca fundamentalmente que el trámite de la reforma no se concluya en menos de un año, dando cabida a la consulta popular formando una comisión especial para el estudio de cada reforma, y llevando a cabo la votación en sesión extraordinaria convocada al efecto.

En el año en el que el insigne maestro publicó esta propuesta, nuestra Constitución preveía en su artículo 65 un solo período de sesiones ordinarias, iniciando el 1° de septiembre, y no pudiendo prolongarse más allá del 31 de diciembre. Actualmente el mismo artículo por reforma publicada el 7 de abril de 1986, contempla ahora dos períodos de sesiones, el primero comienza el 1° de noviembre, y el segundo el 15 de abril. Esta modificación supondría una variación en las propuestas del Dr. Fix, aun cuando en el fondo se mantendría el mismo objeto.

Si tomamos en cuenta que las reformas constitucionales, llevadas a cabo conforme a los procedimientos del artículo 135, no pueden ser recurridas ante los tribunales, pues no existe cauce legal para hacerlo, se hace más necesario aún el cuidado y la prudencia con que se actúe al hacer estas reformas. Se requieren medios de control preventivo. En este control debe tener cabida la intervención popular, y esto se puede lograr dando períodos de tiempo en los que se alcance a formar una opinión pública que influya en la fase final de la reforma. Asimismo debe servir también para que en el debate parlamentario se analicen exhaustivamente las consecuencias de un acto de tal envergadura. Finalmente, en defensa del sistema Federal, se debe respetar el derecho

que les corresponde a los Estados de valorar las circunstancias que rodean el acto, hacer un sondeo público si lo ven conveniente, designar una comisión especializada, etcétera, medidas todas ellas legítimas y que implican más del tiempo que suelen tardar normalmente.

A lo que nos lleva lo anterior es precisamente a requerir de un tiempo medio de trabajo suficiente y justo. Esto sería una fórmula para conseguir mejorar el sistema de reforma.

Sin embargo sería de desear que no fuera sólo cuestión de tiempo, sino que se estableciera la obligación para que se dé oportunidad a formar una opinión pública. A lo que nos estamos refiriendo es a una consulta popular, similar al plebiscito, y no a la institución jurídica del *referéndum*.

Una posible propuesta consiste en diferenciar los períodos en los que se estudia y analiza por una parte, y aprueba por otra, el proyecto. Tal como está organizado el Congreso actualmente, podría hacerse de manera que se presente en el primer período de sesiones y sólo pueda ser discutido en el siguiente primer período de sesiones. Con mayor precisión: los proyectos de reforma se presentarían en el primer período y se someterían a aprobación un año después. Con esto los mismos miembros del Congreso habrían podido profundizar en el proyecto presentado.

Nos parece adecuada la propuesta del maestro Fix en el sentido de que se forme una única comisión de estudio, formada por representantes de ambas cámaras, por ser más adecuado con la unicidad de la función que realizan como Constituyente Permanente.

Finalmente, las legislaturas locales al dar su aprobación, no podrían hacerlo antes de los 6 meses de haber recibido la iniciativa. Con esto se defendería el sistema federal, y se evitaría la precipitación en la aprobación de los Congresos locales.

Una reforma así tramitada requeriría para su promulgación al menos un año y medio, a partir de que fue presentada a alguna de las Cámaras en el primer período de sesiones.

Con estos ajustes no se variaría en el fondo el actual sistema de reforma del artículo 135, pero sí se suprimirían situaciones ilegítimas en las que no hay absolutamente participación popular, y que pueden llevar a un régimen de inestabilidad jurídico y social <sup>29</sup>.

No creemos que por dilatar una reforma constitucional el lapso que estamos proponiendo se cause ningún perjuicio definitivo a la sociedad, y sí empero se consigue el respeto a la naturaleza propia de la Constitución.

Muchos otros puntos quedan pendientes en relación al tema de la reforma constitucional, que no pueden ser tratados en este trabajo, como son: una propuesta concreta para implementar la participación popular en las reformas constitucionales; los límites –que deberían ser explícitos– del Constituyente Permanente en su labor de revisión constitucional, de manera que pueda distinguirse entre preceptos fundamentales y preceptos secundarios, y por lo tanto el procedimiento para su modificación; la implantación de unos medios de control constitucional de las reformas constitucionales, etcétera. Confiamos en que la doctrina se seguirá haciendo responsable de su labor en favor de la auténtica vida constitucional.

Por ahora hemos querido suscribir esta propuesta concreta, que consideramos un medio necesario para salvaguardar la legitimidad constitucional en nuestro Estado.

---

<sup>29</sup> Como ejemplo de una reforma constitucional sobre materias fundamentales que fue llevada a cabo de manera prudente, pausada, dando tiempo a la concertación y a la opinión pública, fue la llevada a cabo en 1992, sobre los artículos 3, 5, 24, 27 y 130 de la Constitución. En junio de 1989 el Episcopado presentó un proyecto de reforma. Durante esos tres años se dio pie a una labor de auscultación, de trabajo, de propuestas, etcétera, muy benéfica para que el texto definitivo de las reformas constitucionales fuera legítimo y popular. En este lapso ocurrieron hechos trascendentales para impulsar la modificación que hasta entonces aparecía como infranqueable: la visita del Romano Pontífice, la visita del Presidente de la República a la Ciudad de Vaticano, la designación de un representante personal del Presidente de la República, frente a las autoridades de la ciudad del Vaticano, el debate popular que produjeron todos estos hechos, etcétera. En este caso no fue el texto constitucional, la causa de este proceso, se debe más bien a la importancia de la materia: cuán deseable sería que en todos los casos ocurriera un tratamiento similar.