

LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL

ATENCIÓN ESPECIAL EN LA FUNCIONALIDAD Y POTENCIALIDADES DEL CONTROL FORMAL Y MATERIAL DEL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN EN MÉXICO

Miguel Ángel Eraña Sánchez*

Introducción

Al presente estudio no es ajena la crucial cuestión de que, el instituto de oposición (y minorías) parlamentaria (s), se encuentra reconocido en todas las formas de gobierno del Estado liberal, tal como ha sido tempranamente resaltado por el profesor italiano Giuseppe De Vergottini, quien considera que la presencia de la oposición parlamentaria, en cuánto *oposición garantizadora*, acaba por ser elemento genuino de la forma democrática de gobierno¹.

De la misma manera, tiene en cuenta que tanto los procedimientos de reforma constitucional como los procedimientos de control jurisdiccional, han sido comúnmente asociados como la doble cara de la rigidez y de la pervivencia de los Ordenamientos en tanto que operan como garantías de la Constitución².

Bajo ese contexto, la preocupación capital es repasar las peculiaridades del procedimiento de revisión constitucional que tienen cabida en el Ordenamiento mexicano,

* El autor, es Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca y profesor de tiempo del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, campus Santa Fe. Su principal línea de investigación es el Congreso de la Unión.

1 En sus palabras : *"La oposición parlamentaria está presente en todas las formas de gobierno que se reconducen a la matriz del Estado liberal, aún cuando habitualmente se le considera en conexión con la discutida forma de gobierno parlamentaria. Desde este punto de vista se difumina la importancia de la búsqueda de elementos de tipificación de la forma de gobierno parlamentaria (en sus diversas acepciones), presidencial, semipresidencial y directorial, es más, la determinación de la presencia de la oposición parlamentaria, en cuanto oposición garantizada, acaba de ser elemento seguro de definición de una forma particular de gobierno garantizadora"*: G. de Vergottini (1979): "La forma de gobierno de oposición garantizada" en *REP*, Núm. 9, Madrid, pp. 8 y ss. El tratamiento parecido en otros de sus estudios: *Derecho Constitucional comparado* (1983): *Derecho Constitucional Comparado*, Espasa-Calpe, trad. P. Lucas Verdú, Madrid, pp. 320 y ss., así como en: *Voz "Opposizione parlamentare"* (1989): *Enciclopedia del diritto*, tomo XXX, Giuffrè Editore, Varese, pp. 535-561.

2 Independientemente de que sigan discutiéndose los caracteres de la superioridad constitucional (donde la rigidez también puede apreciarse distintamente desde una perspectiva lógico-jurídica o positivista), merece rescatarse la coincidencia aparecida cuando se trata de reconocer estos dos ámbitos (revisión constitucional y control de constitucionalidad), como garantías vertebrales de cierre de los sistemas constitucionales. Los términos amplios del debate pueden verse en Alejandro Pace/ Joaquín Varela (1995): *La rigidez de las constituciones escritas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 10-129.

poniendo la mira en identificar, por un lado, los derechos de las minorías políticas que tienen representación en el Congreso de la Unión y, por otro lado, los aspectos menos atendidos doctrinalmente como pueden ser la ausencia de mecanismos de democracia directa y las potencialidades del control formal y material de la reforma constitucional en sede judicial.

Cabe advertir que, revisadas previamente las generalidades del procedimiento ordinario de creación de leyes, resulta claro un *modelo uniformista* dentro del Ordenamiento mexicano que se caracteriza por la ausencia de diferencias notables en los distintos modos de génesis normativa³.

Tanto es así que en las prácticas parlamentarias del Congreso de la Unión, por mucho tiempo resultó irrelevante desplegar tanto el procedimiento de creación de una ley reguladora de derechos o de garantías constitucionales, como otro de *ley orgánica* o de materias legislativas secundarias.

Para atisbar mejor la naturaleza del procedimiento legislativo, con el profesor Fix-Zamudio conviene recordar que el sistema constitucional mexicano, como unánimemente ha señalado la doctrina, es un sistema de facultades expresas en cuanto a que los poderes y autoridades federales sólo pueden hacer aquello para lo que han sido expresamente facultados⁴.

Aunque dichas facultades expresas del Congreso de la Unión están previstas en los artículos 73, 74, 76 y 77 constitucionales, es en el primero de los preceptos dónde, principalmente, se concentran las materias en que cabe la expedición de leyes.

Esto no impide observar que, a lo extenso del Texto constitucional, se atribuye también, de manera explícita o implícita⁵, la competencia del Congreso de la Unión para conformar esa pluralidad de leyes existentes en el Ordenamiento jurídico nacional⁶, lo cual ha dado lugar a numerosas clasificaciones y disquisiciones sobre la jerarquía de las leyes⁷.

3 Esta realidad no se explica sólo por la homogeneidad de los procedimientos de creación de leyes previstos en el Ordenamiento (art. 72 constitucional), sino también por los propios criterios de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (especialmente en la interpretación del art. 133 CM) que conceden la misma jerarquía normativa a *leyes reglamentarias, orgánicas, ordinarias y códigos de materias específicas*. Al mismo tiempo que estos instrumentos normativos guardan una relación de subordinación natural con la Norma suprema. Este principio de supremacía constitucional se extiende a las leyes secundarias o cuerpos normativos generales que reciban cualquier denominación, que por ése hecho se sitúan en el nivel jerárquico superior sólo y si fuere el caso que determinen la creación de un *subordenamiento*. Vid. Amparo directo 233/88, Semanario Judicial de la Federación, octava época, tomo I, enero-junio de 1988, parte 1, p. 394.

4 Vid. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado (1999), Porrúa, México, p. 664.

5 La doctrina nacional ha identificado entre las *facultades implícitas*, aquellas reguladas por la fracción XXX del mencionado art. 73 constitucional (que a la vez tienen origen en una cláusula similar de la Constitución norteamericana: artículo núm. 1, sección VIII), donde en términos genéricos se otorga la competencia al Congreso de la Unión para expedir todas las leyes que tengan "*por objeto hacer efectivas las facultades anteriores*". Ibid, p. 666.

6 Ordenar las materias que son competencia del Congreso de la Unión resulta por demás complejo. También asumir válidamente algunas de las clasificaciones procedentes de la doctrina constitucionalista, en cuanto a las denominaciones de las leyes formuladas por el Congreso de la Unión en el ejercicio de sus atribuciones. Mejor idéntico, *grasso modo*, los instrumentos legislativos cuyo *iter* parlamentario resulta idéntico, atendiendo a la denominación literal con la que han sido promulgados. Por ejemplo: como *Códigos*: el de Comercio, el Fiscal, el de Instituciones y Procedimientos Electorales, o los códigos adjetivos y sustantivos en materia civil y penal federal. Como *Leyes Federales*: la Ley contra la delincuencia organizada, la Ley Federal de competencia económica, la Ley federal de procedimiento administrativo, la Ley federal del trabajo, la Ley federal de Mar, la Ley federal de Vivienda, la Ley de radio y TV. Como

A todos esos procedimientos parlamentarios, en determinados momentos llegó a unirlos cierto elemento pernicioso de los sistemas presidencialistas deformados: la omnipresencia de la voluntad del Poder Ejecutivo tanto en la formulación de la Iniciativa legislativa; en la irradiación de la disciplina parlamentaria durante el despliegue del procedimiento en sede cameral, así como en los intentos de asegurarse, por distintos medios, que las propuestas y motivaciones legislativas del Gobierno federal tomaran la forma deseada de principio a fin del procedimiento.

En cambio, durante las últimas Legislaturas, aun cuando el *modelo uniformista* de creación de leyes mantuvo su vigencia, éste ha logrado articularse bajo condiciones totalmente distintas. La principal tiene que ver con el disminuido plano en el que, hoy por hoy, parece situarse el Presidente de la República, como resultado del incremento del peso e influencia de los Grupos parlamentarios dentro del Congreso de la Unión⁸.

Clarificado lo anterior, detendré primeramente la atención en las dos variantes del procedimiento de reforma de la Constitución mexicana. Por una parte, en el *procedimiento rígido de reformas generales* de la Constitución que establece el artículo 135 y, después, en el *procedimiento especial o supergravado* previsto por el artículo 73 que se activa cuando el Congreso enfrenta la admisión o erección de un nuevo Estado y debe decidir su aceptación como miembro de pleno derecho de la Federación.

1. El procedimiento de reformas generales (art. 135)

Este reconocido procedimiento se encuentra articulado en el Título Octavo denominado: “*De las reformas a la Constitución*”, cuyo art. 135 al tenor dice:

leyes generales: la de Educación, de Bibliotecas, de Deuda Pública, de Población, del Deporte, de Protección Civil, de equilibrio ecológico; como *Leyes orgánicas*: la del Ejército, la del Instituto Politécnico Nacional, la del Poder Judicial de la Federación y la misma Ley Orgánica del Congreso de la Unión. Como *Leyes reglamentarias*: la de la fracción V del art. 76 constitucional, la de la fracción XVIII del art. 73 constitucional, la del art. 27 constitucional, la del art. 5 constitucional o la Ley reglamentaria del servicio ferroviario. Como *Ley que establece bases*: la Ley que establece bases para la ejecución de sentencias, la Ley que establece bases de normas mínimas sobre readaptación social. Por último, como *leyes ordinarias* (sin adjetivos): la Ley de Aguas, la Ley de Aeropuertos, la Ley de amparo, la Ley de Asociaciones religiosas y culto público, la Ley de aviación civil, la Ley de Imprenta, la Ley de Inversión extranjera, la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Ley del Banco de México, la Ley del IVA, la ley de Planeación, la Ley de Pesca, la Ley del Servicio Militar, la Ley del ISSSTE, la Ley del Impuesto sobre la renta, etc.

7 Aunque puede verse: H. Fix-Zamudio y S. Valencia Carmona (1999), Op.cit., pp. 70-76. de la misma manera pueden consultarse otras clasificaciones legales desde ángulos doctrinales distintos: E. García Máynez (1961): *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, México, pp. 87 y ss.; G. Fraga (1964): *Derecho administrativo*, Porrúa, México, pp. 37 y ss.; E. Arteaga Nava (1988): *Derecho constitucional estatal*, Porrúa, México, p. 28; M. de la Cueva (1982): *Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, p. 113 y ss. y M. Carbonell (1998): *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, IIL-UNAM, p. 186 y ss.

8 La principal razón de que el Presidente de la República haya reducido drásticamente su papel de impulsor privilegiado de la Iniciativa parlamentaria durante las Legislaturas LVII y LVIII, se explica en el hecho de prevenirse ante el hipotético rechazo de sus proyectos por parte de los congresistas de oposición. En los dos primeros años de LVIII Legislatura (2000-2002), el número de las Iniciativas de ley (del procedimiento ordinario) suscritas por el Presidente reflejó la acusada pérdida del impulso gubernamental: sólo 49 Proyectos, respecto del total de 657 Iniciativas recibidas para la consideración y trámite en el Congreso de la Unión, lo que en números relativos representa únicamente el 7,45 %. Esto contrasta con el 81,26 % de iniciativas promovidas por los distintos partidos con representación cameral. Vid. Información de agosto de 2002, Secretaría General de Servicios Parlamentarios del Senado.

“La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas puedan ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.

De la letra de este precepto han derivado continuas críticas doctrinales, especialmente ante la alusión distintiva y reiterada de términos como *reformas* y *adiciones*, así como de otros aspectos gramaticales cuestionables que han servido para calificar su redacción de poco afortunada y, en ocasiones, para atribuirle la tendencia de interpretaciones equívocas o confusas⁹.

Con independencia de que esta vía conceptualmente rígida de reforma constitucional se tradujo en una flexible y socorrida fórmula de cambios en el Texto supremo, interesa enseguida considerar, *grosso modo*, la posición de las minorías parlamentarias en el discurrir del procedimiento de reforma establecido en el artículo 135.

1.1 La legitimación en la Iniciativa de reforma constitucional

La práctica uniformidad de caracteres del procedimiento legislativo prevista en el Ordenamiento mexicano, se proyecta también en la fase de iniciativa de reforma constitucional desde el momento que el artículo 71 constitucional atribuye, de manera genérica, el derecho de iniciar leyes o decretos al Presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las Legislaturas estatales.

Una de las peculiaridades del sistema presidencial mexicano estriba precisamente en que, sin ambages, ha pervivido la tradición constitucional de reconocer al Presidente de la República el derecho de Iniciativa legislativa (que también abarca a la iniciativa de reforma constitucional)¹⁰.

En cuanto atañe al derecho de Iniciativa legislativa de los senadores y diputados federales, vale destacar que la regulación original de la Constitución y de los reglamentos todavía vigentes, ha concebido el ejercicio de ese derecho de forma libérrima; es decir, no se impone obstáculo alguno para que los congresistas promuevan, a título personal, cualquier Iniciativa de ley que sea materia de competencia del Congreso de la Unión.

9 Puede verse un tratamiento detallado de estas críticas en: E. Arteaga Nava (1988), Op. cit., pp. 311 y ss. A mi parecer, la confusión acarreada por la utilización de los vocablos: *reformas* y *adiciones*, podría despejarse aludiendo sólo una de las opciones y, después, distinguiendo reglamentariamente los tipos de enmiendas en un sentido parecido a como lo hace el art. 110.4 del Reglamento del Congreso español: *enmiendas de supresión, modificación o adición*.

10 A diferencia de la tradición constitucional estadounidense, los textos mexicanos más importantes del siglo XIX (1824, 1836 y 1857) ya contemplaban el derecho de Iniciativa legislativa para el Presidente de la República, quien lo compartía con los miembros del Congreso, tal como se haya establecido desde la Constitución de 1917 vigente. Vid. S.T. Pedroza de la Llave y H. Concha Cantú (1997): “Artículo 71”, en *Constitución Política de los EUM comentada*, tomo II, UNAM, pp. 751-757.

Otra cuestión diferente es que, en la práctica parlamentaria de las últimas Legislaturas, se ha ido abriendo paso a las Iniciativas rubricadas por los diversos Coordinadores de los Grupos parlamentarios de ambas cámaras¹¹.

Sin embargo, persiste entre los congresistas el ejercicio singular del derecho (sin requerirse el tamiz del Grupo parlamentario como en el sistema continental europeo), sobre todo si la Iniciativa incide en aspectos considerados por el Grupo como de importancia secundaria.

Los llamados *diputados locales* que forman parte de los Congresos estatales, no poseen el citado derecho de Iniciativa legal de forma singular y directa, sino que se atribuye institucionalmente a las Asambleas Legislativas, con lo cual asemeja este aspecto al modelo español.

Esto significa que cualquier Iniciativa de tal naturaleza recorrerá el *iter* congresual, incluyendo la aprobación mayoritaria del pleno asambleario. A pesar de que los tipos de mayoría son definidos en cada ordenamiento de las entidades de la federación, regularmente se establece para ese efecto la exigencia de una mayoría simple o absoluta de votos¹². La Asamblea Legislativa del Distrito Federal (órgano que goza de un estatuto constitucional distinto al de los Congresos) tiene derecho para iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, con la salvedad de constreñirse a las materias relativas al Distrito Federal¹³.

En suma, las normas constitucionales y reglamentarias identifican a quienes otorgan el derecho de proponer Iniciativas de reforma constitucional (Presidente de la República, diputados y senadores, y Legislaturas estatales), lo cual no excluye la firma de los Coordinadores o de los miembros adscritos en los Grupos parlamentarios al tratarse de una Iniciativa de los integrantes del Congreso de la Unión.

Por otra parte, aunque se ha silenciado toda forma de Iniciativa legislativa popular en el ámbito federal, existe una antigua disposición reglamentaria en el Congreso de la Unión que consagra el derecho de petición de particulares, corporaciones o autoridades para la presentación de propuestas legislativas, las cuales, una vez recibidas por el Presidente de la Cámara, deberán turnarse a la Comisión competente en razón de la materia, sin que esto implique recibir un tratamiento de tipo legislativo¹⁴.

11 Este es otro de los matices del entramado congresual mexicano, cuyo sistema de partidos se acerca más a la funcionalidad de los partidos europeos y que, correlativamente, le separan del sistema presidencial estadounidense.

12 Hay un atípico como criticable caso del Ordenamiento del Estado de Morelos que, invariablemente, exige una mayoría cualificada de 2/3 partes para la adopción de decisiones dentro del Congreso del Estado.

13 A mi juicio, el régimen jurídico especial de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no le impide el derecho de iniciativa de reformas constitucionales, independientemente de que los artículos 122 y 135 constitucionales no reconozcan su derecho legítimo de ratificación de tales reformas del mismo modo que a las 31 Legislaturas de los Estados, lo cual parece una situación inequitativa que deberá corregirse en el futuro.

14 Así lo dispone el art. 61 del RG1 que contempla, además, la obligación de las Comisiones para que dictaminen si son de tomarse en cuenta o no las peticiones de los ciudadanos (huelga decir que el derecho de petición se reconoce en el art. 8 CM). Dicha situación es muy diferente a la del reconocimiento de la iniciativa legislativa popular, que no existe en el Ordenamiento federal. Por ello, admite matizaciones la opinión que señala: "Los ciudadanos de manera indirecta pueden presentar proyectos de ley o decreto", debido a que prácticamente no hay casos de adopción de leyes que provengan de propuestas de ese tipo. Vid. S.T. Pedroza de la Llave y J.J. Cruz Velázquez (2000): "Introducción a la técnica legislativa en México", *Elementos de técnica legislativa*, UNAM, México, p. 55.

En cuanto a la exclusión constitucional y reglamentaria del derecho de Iniciativa del Poder Judicial de la Federación, siguen arrojando las voces y reclamos doctrinales, o de los propios afectados, para que se reconozca ese derecho en el Ordenamiento arguyendo que, de éste modo, se ahondaría en la paridad republicana de poderes dentro del proceso legislativo¹⁵, tal y como se reconoce en los Ordenamientos de algunos Estados federados o del extranjero¹⁶.

1.2 La fase de discusión y aprobación en las Cámaras.

Las previsiones constitucionales del procedimiento legislativo contemplan que la formación de leyes pueda iniciarse y discutirse de manera indistinta en cualquiera de ambas cámaras, como también la obligación expresa de ejercitar el derecho de Iniciativa, en primer lugar ante la Cámara de Diputados, si la Iniciativa versa sobre empréstitos, contribuciones e impuestos o sobre reclutamiento de tropas, lo que constituye un límite aplicable a las Iniciativas de reforma constitucional.

La falta de distinción entre los diferentes procedimientos parlamentarios de creación de leyes aludida antes, remite a las disposiciones generales cuando pretenden identificarse tanto las especificidades, como los derechos de las minorías en la fase de debate de una Iniciativa de reforma constitucional.

Así, una vez que la Mesa directiva de la Cámara convalida los requisitos de admisión, da cuenta al Pleno de la Iniciativa.

Atendiendo cual fuere la Cámara de origen, pasa inmediatamente a estudio, bien de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados o, bien, de la propia Comisión del Senado, aunque sin descartarse la posibilidad de que el acuerdo plenario depare compartir dicho estudio con otras Comisiones.

Sin importar el hecho de que sus Grupos parlamentarios se encuentren o no en desventaja numérica, los congresistas integrados en las Comisiones de dictamen pueden proponer la celebración de sesiones de información y audiencia a las que asistan representantes de grupos de interés, asesores, peritos u otras personas que las Comisiones aprecien una potencial aportación de conocimientos y experiencias sobre la Iniciativa de reforma constitucional en cuestión¹⁷.

15 Por una parte, el Congreso de la Unión ya ha recibido diversos proyectos de Ley que proponen la adopción de la Iniciativa legislativa popular, así como la extensión del derecho de Iniciativa legislativa al Poder Judicial de la Federación. Por otra parte, puede verse la postura de algunos magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: J. Castro (2001): "La facultad de la SCJN para iniciar leyes y la función jurisdiccional del Congreso", versión estenográfica de la Conferencia en el Senado de la República, de 2 de mayo.

16 El derecho de Iniciativa legislativa se reconoce a los Tribunales Supremos de Justicia locales. Por ejemplo, en los arts. 57 y 61 de las Constituciones de los Estados de Baja California Sur y San Luis Potosí, respectivamente. Asimismo, con modalidades distintas, se contempla en los Ordenamientos de países como Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Perú, entre otros. Vid. A. Concha Cantú (1995): "Iniciativa legislativa popular", *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, Núm. 19, UNAM, México, p. 35 y ss.

17 Art. 93 LOCGEUM. Además de ello, se ha mantenido la costumbre parlamentaria de realizar convocatorias a foros públicos de análisis y de discusión de la Iniciativas de reforma constitucionales de carácter controversial, que se coordinan desde las Comisiones responsables de la dictaminación.

En el seno de las Comisión responsable del dictamen, se constituye la respectiva Subcomisión, cuyo número de componentes puede fluctuar en relación con la importancia de la Iniciativa, pero que suele situarse en torno de 3 a 5 miembros (también la Ley obliga a su composición plural).

La encomienda primordial de la Subcomisión será consensuar la formulación del Informe (o anteproyecto) que, más tarde, conocerá y aprobará como dictamen el pleno de la Comisión, una vez valoradas las propuestas de adición, modificación o supresión (lo cual encerraría el derecho de *enmienda*) formuladas por sus miembros o que provengan de otras aportaciones técnicas.

Ahí, considero que el derecho de enmienda opera como "*instrumento idóneo tanto para propiciar una participación plural en la conformación del ordenamiento como para hacer oposición*"¹⁸, en tanto que cumple además una doble función de garantía: por un lado, en el hecho de que para la minoría significa la posibilidad de introducir cambios en el texto legislativo propuesto por la mayoría, de manera que puede convencerse de votar a favor de éste, una vez que se recoge parcialmente su propio ideario. Por otro lado, debido a que la función de la enmienda constituye "*un instrumento para el ejercicio de la función de oposición, ya que permiten dar publicidad y contraponer las propias concepciones a las que predominan en la Cámara y el Gobierno mantiene*"¹⁹.

No debe olvidarse que en las Comisiones mexicanas se precisa de la aprobación mayoritaria de los componentes del órgano para acreditar la validez del dictamen (art. 94 LOCGEUM). Tras conseguirse la aprobación, éste será presentado para su *discusión en lo general*, ante el Pleno de la cámara de origen.

Sólo que antes de ésta presentación en el Pleno, las disposiciones legales del Congreso también habilitan el derecho de expresar un *voto particular* para aquellos integrantes de Comisiones que disientan del parecer de la mayoría, el cual deberá adjuntarse en el dictamen respectivo.

De esta manera, el debate en el Pleno comenzará con una discusión sobre el conjunto del dictamen de la(s) Comisión(es), cuyas particularidades se asemejan, sólo en principio, al procedimiento de revisión del Senado español: dos turnos de oradores a favor y dos turnos de oradores en contra (de 15 minutos cada uno) que se expondrán alternativamente y, en el mismo sentido, se encuentra positivado el derecho de cada Grupo parlamentario de contar con un máximo de 20 minutos para fijar su posición general²⁰.

18 A. M. Redondo García (2001): "El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las Cortes Generales", *Revista de Derecho Político*, Núm. 50, Madrid, pp. 195 y ss. No obstante, la profesora también destaca que la enmienda no es exclusiva de los Grupos minoritarios, ya que es una facultad más amplia a través de la cual "*la mayoría puede influir en las iniciativas de otros grupos y en las del propio Ejecutivo y en definitiva, inspirar y controlar el contenido de la legislación, provenga de donde provenga*".

19 P. Biglino Campos (1995): "Enmienda en el procedimiento legislativo". Enciclopedia Jurídica Básica, Chivitas, Madrid, p. 2803.

20 Vid. Arts. 6-10 del *Acuerdo relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones*, de 6 de noviembre de 1997 y, de otro lado, los arts. 93-134 del Reglamento Interior del Congreso. A pesar de que la naturaleza jurídica del Acuerdo aludido debería sólo compeler a la Legislatura que lo votó (LVII), la práctica parlamentaria ha mantenido la aplicación preferente de ese instrumento.

Inmediatamente después se cuestionará al Pleno si está agotada la *discusión en lo general*. Si resulta que todavía se reservan determinados artículos del dictamen (o del contenido de los votos particulares) para su *discusión en lo particular*, se procede a recoger la votación *en lo general* (que incluye las partes no reservadas). La aprobación plenaria (veremos sus tipos de mayorías más adelante), permitirá pasar a la *discusión en lo particular*, dónde prácticamente se reproduce la regulación de los turnos como en el debate sobre el conjunto del dictamen²¹.

La aprobación mayoritaria (al final del debate artículo por artículo), permitirá el envío del expediente legislativo para su revisión en la cámara colegisladora²².

En caso de no obtenerse la aprobación de uno u otro supuesto, el Pleno determinará el destino del dictamen, bien regresándole a la Comisión para su estudio y reelaboración (del todo o la parte que volverá al debate plenario en otra sesión) o, bien, declarando el rechazo que impide proseguir la tramitación, siempre que se actúe como cámara de origen (art. 117 RGI).

También, forma parte de una tradicional práctica parlamentaria la convocatoria de *Comisiones en conferencia*, que cumplen con funciones muy parecidas tanto en el procedimiento legislativo ordinario como en el de reforma constitucional²³.

En fechas recientes, se ha podido entresacar el derecho para los miembros de ambas cámaras de asistir, sin voto, a las sesiones de las *Comisiones en Conferencia* (independientemente de ser miembro o no de alguna), para exponer libremente su *parecer* sobre el asunto en estudio²⁴.

Con independencia de la participación que gozan en los turnos de oradores en una u otra cámara (tanto en el debate conjunto o en el particular), las prescripciones parlamentarias habilitan otros instrumentos que impulsan el carácter deliberativo parlamentario y, de cierta manera, auxilian a los congresistas federales para eludir la fuerte disciplina impuesta por sus Grupos, así sea de manera excepcional.

21 La práctica parlamentaria ha llevado a que la nominación del senador o diputado que defienda una u otra postura en los turnos se decida, en principio, al seno de la Subcomisión o de las Comisiones implicadas, independientemente de que después la Mesa pueda recibir tamizadas las propuestas desde la Junta de Coordinación Política (la importancia de la materia subyacente en la reforma constitucional, decantará un papel central de los Coordinadores de Grupo).

22 Independientemente de la cámara implicada en la revisión, el procedimiento recién descrito vuelve a reponerse con estas mismas modalidades. No obstante, pueden introducirse otros aspectos de orden secundario mediante el acuerdo de la Mesa de la cámara respectiva, detrás del que suele estar siempre la opinión de los principales Coordinadores de Grupo.

23 La principal diferencia aparece en que la flexibilidad normativa mexicana en este punto (arts. 90 y 92 RGI), favorece el hecho de que las reuniones de conferencia resultan excepcionales en el procedimiento legislativo común. Y en el procedimiento de reforma que no lo son, sus formalismos prácticamente no existen ya que quedan al albedrío, principalmente, de los componentes de las Comisiones involucradas (con acuerdo de la Junta de Coordinación Política). No hay la exigencia formal de formular un Informe común (menos de votar un texto específico), sino más bien recoger, en principio, opiniones de las Comisiones de la cámara de origen.

24 Esta garantía atraída del art. 92 del RGI, sirvió de fundamento al *voto de parecer* formulado por el senador Carlos Chauband Arzáte (miembro del Grupo parlamentario del PRI), en una polémica sesión de diputados y senadores, celebrada el 28 de marzo de 2001. Ahí expresó sus opiniones respecto a la Iniciativa de reforma constitucional en materia indígena y la presencia de la Comandancia del EZLN que se tuvo ese día en el recinto del Congreso, que no coinciden plenamente con la posición de su Grupo parlamentario. Versión estenográfica de Cámara de Diputados, de 28 de marzo de 2001.

Me refiero al ejercicio del derecho (sin que importe estar o no en la lista de oradores) para solicitar el uso de la tribuna hasta por cinco minutos, bien para proceder a la *rectificación de hechos*, bien para contestar *alusiones personales*, pero siempre que haya concluido el turno de oradores inscritos con anterioridad²⁵. También, a la moción que puede presentar cualquier diputado o senador durante el desarrollo de los debates, para que sea leído algún documento vinculado al tema que se discute. Sin embargo, la aceptación de ese tipo de moción dependerá de la voluntad del Pleno²⁶.

1.3 Los tipos de mayoría

Al margen de las peculiaridades del debate sobre el conjunto del dictamen y del *debate en lo particular* o de los momentos precisos en que se recoge la votación del Pleno, resalto mejor la obligación de que cada Cámara reuna, separadamente, el número afirmativo de votos que corresponda a las *dos terceras partes de presentes*.

El defecto del lenguaje usado en el artículo 135 referido al voto de los individuos *presentes*, hipotéticamente pudo haberse evitado al hablar sólo de legisladores o miembros, lo cual hubiera supuesto su relación con la totalidad de integrantes de las Cámaras.

Conforme a cierto planteamiento doctrinal, es posible que dicho defecto importado del Texto constitucional americano, haya encontrado soluciones provenientes del mismo entorno, al interpretarse dichos vocablos en el Ordenamiento mexicano con el referente único que suponen los integrantes de las Cámaras *presentes* en el momento de la votación²⁷. Para el profesor Arteaga, por ejemplo, el Texto mexicano apunta en la misma dirección que el del precedente estadounidense: *Rhode Island V. Palmer* (National Prohibition Cases), 253 U.S (1920), por medio del cual la Corte Suprema americana definió que:

“El voto de dos tercios de cada Cámara que es requerido para proponer una enmienda, implica el voto de dos tercios de los miembros presentes, cuya presencia constituye quórum y no un voto de dos tercios de la totalidad de los miembros presentes y ausentes”²⁸.

A mi parecer, sin embargo, ahí no hay ventajas añadidas para las minorías parlamentarias, ya que la redacción del artículo 135 (así como los criterios de la doctrina

25 Ambas figuras previstas en el art. 102 del RGI, se recogen también en el artículo 10 del *Acuerdo relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y votaciones*, de 6 de noviembre de 1997.

26 A pesar de que por mucho tiempo estos derechos sustentaron la identidad de la actuación individual de los parlamentarios plasmada en los Reglamentos, también es cierto que los trabajos del Congreso mexicano cada vez se encuentran más mediatizados por los Grupos parlamentarios, de forma algo parecida a lo que ocurre en el sistema parlamentario español. En este contexto, la profesora Ridaura ha señalado: “Las actuaciones individuales quedan reducidas a la expresión del voto, la formulación de preguntas, el uso de la palabra por alusiones o rectificaciones, o la presentación de enmiendas. Sin embargo, descendiendo a terrenos de la práctica parlamentaria, también éstas están fuertemente condicionadas por la disciplina de grupo”. Vid. M. J. Ridaura Martínez (2000): “El control del obstruccionismo parlamentario: los orígenes históricos de la guillotina parlamentaria y su establecimiento en España”, *Cuadernos Constitucionales de la cátedra F. Furió Ceriol*, Núms. 30-31, II época, inv.-prim., p. 186.

27 E. Arteaga Nava (1988), Op. cit., p. 318.

28 Idem, pp. 132-134.

estadounidense) conducen a una interpretación del quórum que distorsiona el efecto y la naturaleza de las mayorías de especial cualificación o rigidez.

Por tanto, el procedimiento de reforma mexicano sólo se aproxima a las mayorías de especial cualificación (2/3 partes), ya que la rigidez puede menguar sensiblemente al introducirse un elemento distinto en el quórum complejo: *los presentes*.

En ese sentido, tal exigencia de las *dos terceras partes de los presentes* podría llevar al extremo de favorecer un supuesto donde la ausencia de uno o varios Grupos parlamentarios minoritarios (bien por una acción deliberada o por otra no intencionada) les deje absolutamente marginados, sin repercusión alguna, de las fases de discusión y aprobación del procedimiento de reforma, siempre que el quórum de asistencia y de deliberación haya podido salvarse con el acuerdo previo de los partidos anuentes a la Iniciativa²⁹.

Más allá del derecho de iniciativa garantizado a las Legislaturas estatales, después se les confía la función más importante dentro del procedimiento de reforma: una vez producida la votación favorable dentro de las Cámaras del Congreso, cada Legislatura deberá pronunciarse por la aprobación o desaprobación de la reforma constitucional.

Nuevamente, corresponde al ámbito de las Constituciones y de los reglamentos de los Congresos locales definir las modalidades que aseguren su intervención en esa fase del procedimiento. En ese sentido, la legitimidad final de la reforma constitucional sobrevendrá al haberse producido el acuerdo favorable de, cuando menos, 16 Congresos locales. Este número representa a la mayoría absoluta de los órganos parlamentarios de los Estados, con lo cual se corrobora la naturaleza federal del Estado mexicano³⁰.

Por ello, considero apremiante que esta fase del procedimiento de reforma constitucional pase también por una reformulación que clarifique, desde el Texto Supremo (y más tarde, en las Constituciones estatales), tanto el papel como los momentos de intervención de las Legislaturas estatales y, sobre todo, los tipos de mayoría exigibles para la ratificación de los cambios constitucionales (*mayoría simple o mayoría absoluta*, por ejemplo)³¹, al efecto de deslindar uno de los espacios de actuación de los órganos de los estados federados que adolecen de notable obscuridad jurídica.

29 Recuérdese que el art. 63 constitucional precisa tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, de más de la mitad del número total de sus respectivos miembros (251 y 65) para la celebración válida de las reuniones camerales y de sus deliberaciones. Por tanto, no puede descartarse una hipótesis donde, una vez perfeccionado bajo mínimos dicho quórum del art. 63 CM, y llegado el momento de la votación de la reforma constitucional, se consigan los votos afirmativos de las dos terceras partes de los diputados o senadores presentes y, simultáneamente, pueda acusarse el déficit de la decisión parlamentaria (y por ende, la desconsideración antidemocrática de las minorías) mediante una magra votación que bien pudo haberse articulado con menos de la mitad de los votos totales de ambas cámaras. Esto me lleva a proponer que, entre los cambios constitucionales de la futura Reforma del Estado, se considere la supresión de este elemento del quórum (*los presentes*) de todo el Ordenamiento.

30 Sin embargo, nada pacífica es la interpretación de esta última parte del art. 135 constitucional, como no hace mucho evidenció la polémica ratificación de la reforma del Texto supremo (estatuto especial para los indígenas del país). El 18 de julio de 2001, el Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión decidió aprobar el Decreto de reforma constitucional, *computando* como válidas las ratificaciones de 16 Legislaturas estatales que, hasta ese momento se habían pronunciado (con 8 votos de Legislaturas en contra), sin haber esperado el voto de las Legislaturas de los Estados restantes. Pese al voto mayoritario de 26 integrantes de la Comisión Permanente (principalmente de miembros de los grupos parlamentarios PRI y PAN), abundaron las acusaciones de inconstitucionalidad y de presunta violación de los reglamentos parlamentarios por parte de los 6 Legisladores del PRD y del PT, que votaron en contra del trámite de convalidación de la reforma.

31 Aprecio ciertos tipos de mayoría, como la simple o la absoluta, para la ratificación de la reforma desde la entidades

En términos generales, he descrito el procedimiento del art. 135 más comúnmente utilizado para la operación de la reforma constitucional en México. Enseguida, señalo sólo los aspectos principales del otro procedimiento aludido que, por su especificidad y carácter agravado, se ha convertido, de *facto*, en vía de carácter prácticamente irrecurrible³².

2. El procedimiento especial de Reforma Constitucional (art. 73)

Se encuentra diseñado en el artículo 73 de la Constitución, a manera de atribución del Congreso de la Unión para “*admitir nuevos Estados a la Unión Federal*” (fracción I) o “*para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes*” (fracción III). Sin embargo, como el listado de dichas entidades se encuentra en el artículo 43 de la propia Constitución, en tal situación deberá procederse a la reforma del Texto supremo mediante el cumplimiento de una serie de requisitos:

- 1°. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos;
- 2°. Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política;
- 3°. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia e inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva;
- 4°. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de los siete días contados desde la fecha en que le sea pedido;
- 5°. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras;
- 6°. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre

territoriales, en el hipotético caso de la supresión de aquel criticado elemento del quórum complejo al que he aludido antes (“*los presentes*”). Por tanto, no estoy de acuerdo en elevar la cualificación de la mayoría requerida para la ratificación de la reforma por parte de las Legislaturas (verbigracia, las 2/3 partes), ya que lo único que se alcanzaría es la petrificación absoluta del Texto Supremo, desde el momento en que los grupos minoritarios territoriales podrían, de *facto* o de *iure*, vetar cualquier intento de cambio constitucional, incluso, pasando por alto una decisión unánime de diputados y senadores de la Federación que hubiere podido favorecer la reforma constitucional en sede parlamentaria. Esta perspectiva concede más valor a las condiciones del libre juego democrático y del papel crucial del Congreso de la Unión en tanto que, por otro lado, reitera la posición de no preferenciar a las mayorías cualificadas o agravadas como mero apologismo mecánico (sino selectivamente).

32 Como el nacimiento y desarrollo histórico de la mayoría de los Estados que integran la Federación se dio principalmente en el siglo XIX, no ha sido necesaria la reforma del Texto supremo para la creación o admisión de otros, salvo en contadas ocasiones, desde el inicio de su vigencia en 1917. La última, tuvo lugar el 8 de octubre de 1974, cuando los únicos Territorios restantes (Baja California Sur y Quintana Roo), se erigieron como Estados de la Federación (difícilmente se vislumbra algún fenómeno futuro inmediato). Para ahondar en los antecedentes, Vid. M. González Oropeza (1997): “Artículo 43”, *Constitución Política de los EUM comentada*, tomo I, p. 518 y ss.

que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate;

- 7º. Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados”.

Concebida de la manera anterior la doble variante del procedimiento de reforma constitucional en México, quedan todavía aspectos de interés para comentar brevemente. Por ejemplo, la ausencia de mecanismos de democracia directa dentro de los procedimientos de reforma constitucional; las potencialidades del control formal y material ante nuevos contenidos constitucionales; y, por último, la funcionalidad del propio procedimiento de revisión nacional.

3. La ausencia de mecanismos de democracia directa

La tradición constitucional mexicana de los dos últimos siglos ha sido reacia, casi siempre, a la introducción, aunque sea de manera formal, de mecanismos de participación popular directa³³. Esa línea se mantuvo en la Constitución de 1917 mediante la exclusión de institutos como la iniciativa popular, el referéndum o el plebiscito.

En cambio, una vertiente importante de la doctrina aprecia cómo la doctrina europea, desde hace bastante tiempo, ha encomiado instituciones como el referéndum señalando, por ejemplo, que su *fundamento y grandeza* radica en la pretensión de evitar que la voluntad del pueblo, expresada a través de las asambleas, pueda ser trastocada en estas sedes hasta convertirse en su única y soberana voluntad. Asimismo, en el hecho de que dicho mecanismo opera como *institución de garantía y protección de las minorías*, inserto en el juego de los *checks and balances*, en el cual descansa el Estado constitucional representativo³⁴.

En parecido sentido, el profesor E. Böckenförde considera que los denominados componentes plebiscitarios de la democracia (presentes en la revisión del Texto supremo y en otros ámbitos), *supone la posibilidad de corregir y contrapesar democráticamente el poder de decisión y de dirección representativo* siempre que esto se mire desde una concepción realizable y no utópica de la democracia³⁵.

33 No obstante, la primera excepción ya está registrada a través de la propuesta presentada en el Congreso Constituyente de 1856, en cuya sesión del 18 de noviembre se leyó el proyecto de un nuevo artículo 125, previsor del sometimiento directo a los electores de la reforma constitucional bajo un procedimiento muy parecido al del artículo 135 vigente, pero que, finalmente, resultó desestimada. Vid. F. Zarco, en *Crónicas del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-57*, reimpresión 1987, México. La otra excepción procede del ámbito de los Estados, específicamente, de la Constitución del Estado de San Luis Potosí, cuyo texto fue reformado el año de 1996 para introducir el referéndum y el plebiscito, a su vez regulados por una Ley del ordenamiento local, vigente desde el 30 de abril de 1997. Vid. www.congresoslp.gob.mx/Legislacion/leyes/

34 Vid. P. de Vega (1985): *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, pp. 119 y ss.

35 Vid. E. Böckenförde (2000): *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Trotta, Madrid, p. 142 y ss.

Por esto es que en México se ha planteado la inclusión constitucional del referéndum, considerando las hipotéticas ventajas que sobrevendrían al Ordenamiento. Principalmente, se ha dicho, que al mejorar los métodos institucionales más inclusivos de los ciudadanos y utilizarse como elemento de contención ante los continuos cambios del Texto constitucional, podría igualmente favorecerse a la consolidación del Estado democrático³⁶.

También, se ha llamado la atención sobre la falta de acuerdo en las materias comprensivas del referéndum. En ocasiones se ha señalado, con excesivo prurito, que ante el creciente pluralismo político nacional, no sería nada difícil imaginar que *“esos mecanismos de participación popular puedan ser instrumentalizados por los partidos para prolongar el conflicto político, llevándolo en cierto sentido fuera de sus sedes normales”*³⁷.

Aunque resulta palmaria la escasez de la doctrina en el tema, parece evidente que la cuestión se complicaría al intentarse encontrar la fórmula constitucional o legal que introduzca el referéndum al Ordenamiento mexicano. Sin embargo, dejando de lado las implicaciones disímiles y polémicas que concita el tema, coincido con el profesor Alejandro Pace cuando apunta que *“a menos que no se incorpore en las mismas normas sobre la reforma un eventual contralímite, una modificación constitucional de las mismas bien puede agravar ulteriormente el procedimiento especial, pero no debilitarlo”*³⁸.

Tal argumentación podría favorecer la constitucionalización del referéndum dentro del procedimiento de reforma³⁹, además de que la inclusión racionalizada de ese instituto en el Ordenamiento mexicano, no sólo potenciaría la participación de los ciudadanos en algunos ámbitos de la vida política y social del país que continúan vedados a la participación popular, sino que también contribuiría a la mayor estabilidad de las prescripciones constitucionales

4. El control material y formal de la Reforma Constitucional

La posibilidad de control de la reforma del Texto supremo por parte del máximo órgano de constitucionalidad ha pasado, en la tradición constitucional mexicana, por diferentes percepciones respecto a la existencia o no de límites al poder de reforma. Por una parte, se

36 Ha sido a partir de las formulaciones a favor de la participación popular en el procedimiento de reforma constitucional, como la sostenida por el maestro Mario de la Cueva en su *“Teoría de la Constitución”* (1982), Op. cit., p. 174, a partir de la que han sobrevenido opiniones parecidas.

37 Idea planteada por M. Carbonell (1998), Op. cit., p. 275. Sin embargo, desde nuestra óptica, dicha situación podría superarse en la medida de asegurar una regulación racionalizada del instituto del referéndum.

38 Alejandro Pace (1987). “La instauración de una nueva Constitución”. *Revista de Estudios Políticos*, julio-septiembre, Núm. 97, Madrid, p. 36.

39 Incluso, el art. 135 vigente desde 1917 que se retrajo prácticamente del mismo texto de la Constitución de 1857, sólo ha visto una vez alterada su letra mediante la reforma de 15 de diciembre de 1965. La facultad de realizar el cómputo de las legislaturas estatales y la declaratoria de la reforma respectiva se reservaba, hasta entonces, como facultad exclusiva del Congreso de la Unión. Sin embargo, con dicha reforma puede la Comisión Permanente ejercitar ambas atribuciones, siempre que el Congreso de la Unión se encuentre en sus periodos de receso.

sitúan quienes niegan la posibilidad de admitir ese control y, por la otra, quienes defienden dicha eventualidad poniendo el acento en cuestiones distintas⁴⁰.

Lo más interesante es que tales debates no han acabado de cerrarse, sobre todo en fechas recientes en que la Suprema Corte se ha convertido en el centro de opiniones diversas. En primer lugar, con motivo de una resolución que previamente había concitado gran expectación, respecto a la admisión o el rechazo del juicio de amparo en contra de reformas constitucionales⁴¹.

Por su importancia, transcribo parte de la resolución adoptada mayoritariamente por la Suprema Corte de Justicia (también hubo voto de minoría)⁴². Estos son algunos puntos de los más trascendentes:

“En la legislación mexicana no existe disposición expresa que prohíba el ejercicio de la acción de amparo en contra del proceso de reforma a la Carta Magna;

Es innegable que los tribunales de la Federación están facultadas para intervenir en el conocimiento de cualquier problema relativo a la violación de derechos fundamentales;

Las entidades que intervienen en el proceso legislativo de una reforma constitucional, que en el ejercicio de sus atribuciones secuenciales integran el órgano revisor, son autoridades constituidas, en tanto que se ha determinado que tiene tal carácter las que dictan, promulgan, publican, ejecutan o tratan de ejecutar la ley o el acto reclamado. No obstante que el resultado del procedimiento reclamado hubiere quedado elevado formalmente a la categoría de norma suprema: dicho procedimiento es impugnabile a través del juicio de amparo”⁴³.

Si en su momento ésta doctrina implicó un claro viraje doctrinal, también logró proyectar la ortodoxia argumental del magistrado ponente, lo que de ninguna manera devaluó la defensa vehemente del amparo que ahí se hace, como la vía judicial más adecuada para controlar el poder reformador de la Constitución. Aun cuando es hasta el final de la resolu-

40 Es obvio que este tema remite parcialmente a la aceptación o negación de cláusulas de intangibilidad en la Constitución, donde los doctrinistas nacionales asumen posturas diferentes. Verbigracia, el profesor D. Valadés (1987): *La constitución reformada*, UNAM, México, pp. 268 y ss., afirma que ningún precepto es *inmutable ni puede ser restrictivo de la soberanía popular*. En sentido más extremo, el profesor E. Artega Nava (1988), *Op.cit.*, p. 327, no cree en la existencia de límites que impidan cambiar la forma de gobierno, *crear o suprimir instituciones* o incluso alterar los derechos fundamentales. En sentido adverso, partiendo de lo que considera como simples límites implícitos, el profesor M. Carbonell (1998), *Op.cit.*, p. 277, observa dichos límites, por una parte, en la *imposibilidad de destruir la democracia* o de reformar al propio procedimiento de reforma, aunque, por otra, no identifica cuáles serían los supuestos puntuales para el control material de la reforma. Más tempranamente, ha defendido también la existencia de *decisiones fundamentales que por su elevada jerarquía sólo al pueblo compete reformar*, sin identificarlas específicamente: J. Carpizo (1979): *La constitución mexicana*, 7ª ed., UNAM, p. 131 y ss y, finalmente, quien niega la posibilidad de afectación de los *principios fundamentales*: I. Burgos Orihuela (1973): *Derecho constitucional mexicano*, 14ª. Ed., Porrúa, 2001, México, pp. 380 y ss.

41 La resolución, de fecha 30 de agosto de 1996, se produjo tras un polémico Juicio de amparo promovido por Manuel Camacho Solís, quien cuestionaba los vicios procedimentales de una reforma constitucional alegando, además, que esto afectaba sus derechos políticos. El caso llegó a la Suprema Corte, tras consecutivas inadmisiones por parte de los tribunales federales de jerarquía inferior.

42 El *voto de minoría* se apoya, sustancialmente, en las críticas e insuficiencias de otros modelos del derecho comparado, aunque sin descartar la eventualidad del control de las reformas, sólo que mediando una reforma del Texto supremo que legitime a la Suprema Corte para enjuiciarla.

43 “Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución”, Cuadernillo de la serie *Debates*, ed. SCJN, México, 1997, p. 140.

ción donde se razona que el poder de reforma quedará únicamente sometido a límites formales de constitucionalidad (mas no a los límites materiales)⁴⁴, de cualquier forma considero que dicho criterio judicial implicó un avance conceptual importante.

Otro aspecto loable fue en el hecho de confrontar, por vez primera, algunas concepciones constitucionales que han gozado de gran arraigo doctrinal. Me referiero a la doctrina que defiende la existencia tradicional de un ilimitado *poder reformador* de la Constitución, a través de la combinación de órganos estatales previstos en el procedimiento de reforma (Cámaras legislativas de la Federación y de los Estados). Poder al que, de manera convencida pero no convincente, se viene atribuyendo características y superioridad distintivas de los poderes constituidos, que prácticamente equivalen a las del Constituyente⁴⁵.

Sin embargo, la segunda gran ocasión en que la Suprema Corte ha debido pronunciarse sobre el tema⁴⁶, lo ha hecho cuestionando su papel de árbitro constitucional en la medida que la resolución recurre a un marasmo técnico de argumentaciones, que últimamente sólo sirven para autolimitarla⁴⁷.

Aun frente a éstas posturas oscilantes del órgano máximo de constitucionalidad⁴⁸, todavía deberá confiarse en que la tendencia democratizante que vive el país, en algún momento abrace las aspiraciones de maximizar la constitucionalidad de actuación de cualquiera de los poderes constituidos (por supuesto, el poder revisor incluido).

Dicho sentido tiene que identificar, en las líneas próximas, una vertiente interpretativa de la Constitución mexicana prácticamente inexplorada relacionada con los supuestos efectivos de control material de las reformas constitucionales y que, considerado, subyacen en el Texto vigente⁴⁹.

44 G.D. Góngora Pimentel (1996): ¿Puede plantearse en juicio de amparo la constitucionalidad del procedimiento constitucional?, *Lex, Difusión y Análisis*, Núm. 24, pp. 5-14.

45 Al profesor F. Tena Ramírez se le atribuye la amplísima difusión doctrinal sobre el *Poder Constituyente Permanente* (en su obra *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1ª ed. 1944, reimp. 1995, pp. 45 yss.). De fecha más reciente, el profesor J. Madrazo (1999): "Comentario al artículo 135, Op cit., p. 1236, también apoyan que: "Es incontestable que en el estado actual de nuestro ordenamiento jurídico tal posibilidad es inexistente (se refiere a la apreciación de vicios de inconstitucionalidad en una reforma constitucional). Sólo una interpretación errónea e interesada podría colocar al Poder Judicial Federal, en tanto poder constituido, por encima del poder revisor o Constituyente Permanente". Por otro lado, debería reconocerse cierta oposición temprana a la idea del *Poder Constituyente Permanente*, en la obra del profesor I. Burgoa Orihuela (1973), Op. cit., p. 367-374.

46 Ahora con motivo de la promoción múltiple de controversias constitucionales (Expediente 82/2001 y otros), que plantean autoridades municipales de distintos Estados, a fin de impugnar la reforma constitucional en materia indígena. Los actores, no sólo alegaron inconstitucionalidades del procedimiento sino también en los contenidos materiales que había decidido el Legislador durante el procedimiento de reforma. La primera sentencia de la SCJN que resuelve la controversia, fue dictada en fecha 6 de septiembre de 2002.

47 Aparte de declarar improcedentes todas las controversias constitucionales (por tanto, ni se plantea su estudio del fondo) la sentencia judicial extrañamente se expande, no tanto en ponderar las potencialidades de los instrumentos procesales (en este caso, la controversia constitucional), como si en remarcar sus limitaciones técnico-legales que sirven, desde su perspectiva, para desestimar el análisis de los cuestionamientos de constitucionalidad. Además, se enfatiza contradictoriamente en la definición de un poderosísimo *órgano revisor* de la Constitución (*específico, complejo, extraordinario, poder constituido*, pero, mas bien, *surevor del Constituyente*, etc.) del que extrae más rendimientos que los encontrados por los defensores del *Poder Constituyente Permanente*.

48 Puede verse el Voto de minoría formulado por los ministros S. Aguirre Anguiano, M. Azuela y J. Silva Meza (Expedientes 82/2001 y 48/2001, de fecha 6 de septiembre de 2002), a través del cual se expone sistemática y puntualmente, los argumentos doctrinales y jurisdiccionales que contradicen la resolución de la mayoría.

49 Parto de que la cuestión de los límites explícitos (*cláusulas de intangibilidad*) no ha sido ajena a la historia constitucional del país. Por ejemplo, la contenida en el art. 171 de la Constitución Federal de 1824: "Jamás se podrán

Entre las motivaciones principales, se encontraría precaverse de la reedición de aquella generosa actividad reformadora de la Constitución (que reseñaré al final) y, por otro lado, oponer la cuestión de los límites ante los excesos eventuales del *Estado de partidos*⁵⁰, fijándome en la benevolencia de ciertos contenidos constitucionales.

Para ello, cito el artículo 41 constitución, que establece en su primer párrafo:

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, *las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal*" (subrayado nuestro).

De la exégesis de éste y de otros preceptos constitucionales se aprecia, en principio, que las decisiones del *Poder Constituyente* han transitado del reconocimiento primigenio de la soberanía popular (art. 39 constitucional: *La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo*) hacia la expresa y reconducida *juridificación* de éste principio en el artículo 41 transcrito. Dicha *juridificación* supondría el ejercicio desdoblado de la Soberanía entre los Poderes de la Unión y los Poderes de los Estados federados, sólo que condicionándolo a las competencias fijadas en los respectivos Textos constitucionales. Por tanto, quedaría desvelado el primero de los límites expresos que ha impuesto el *Poder Constituyente* originario y que, con todas sus consecuencias, afecta a los poderes constituidos⁵¹.

Esto traduce, de *iure*, la imposibilidad de que el Ordenamiento de la Federación coarte, limite o ignore competencias de un Estado federado si la Constitución federal, o bien, su ordenamiento particular, ha delimitado legítimamente las competencias de los poderes públicos territoriales. Obviar las competencias de los regímenes interiores de los Estados (o viceversa, que éstos superpongan sus competencias a las de la Federación), chocaría frontalmente no sólo con los términos de la *juridificación* del poder soberano

reformular los artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la Nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de Poderes Supremos de la Federación y de los Estados". Vid. Derechos del Pueblo Mexicano (1999), Op. cit., p. 1242. Tampoco puede obviarse que dicho Texto constitucional ha inspirado los demás de corte federalista, como los textos constitucionales de 1857 y el vigente.

50 Como resulta evidente, la investigación no pretende adentrarse en la teoría del cambio constitucional, cuánto sí decantarse por la clarificación y distinción del *Poder Constituyente* del *poder de Reforma*, sopesando consideraciones como éstas: "*Es a esa mixtificadora conversión de la voluntad del pueblo en voluntad de las ejecutivas de los partidos, en el ejercicio de las funciones soberanas, a las que satisface plenamente la equiparación entre poder constituyente y poder de reforma*". Vid. P. de Vega (1984), Op. cit., p. 234. Esto lo vinculamos con la posibilidad, nada descartable, de que sean los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión los que formulen algún proyecto futuro de reforma constitucional integral.

51 A mi juicio, la gran confusión doctrinal ha estribado en defender el supuesto compartimiento de la *soberanía popular* entre Estados y Federación, cuando la *soberanía* sólo reside constitucional y exclusivamente en el pueblo (conforme al art. 39 CM). En el mismo sentido, se ha sumado la confusa forma de *juridificación* del concepto soberano (subyacente en el art. 41 CM). Sin embargo, una interpretación sistemática del Texto supremo llevaría a observar que tal compartimiento entre Estados y Federación, no es más que la distribución competencial que afecta a los poderes constituidos de uno y otro ámbito. En razón de ese desdoblamiento, los Estados federados sólo gozan de un estatuto autonómico que nunca será soberano. lo mismo que sucederá a los órganos públicos de la Federación. Completada mi argumentación, bien podría apuntarse a que el poder de reforma constitucional (como *poder constituido*) será sujeto de control inexcusable, Constitución *dixit*.

realizada por el artículo 41, sino contra los pilares fundamentales del sistema federal adoptado por el Constituyente.

En la misma línea interpretativa, sí indiscutiblemente aceptamos que las competencias de los poderes públicos se fijan a través de los términos contenidos en los Textos constitucionales (el Federal y los de los Estados federados) y que, además, dichas Constituciones atribuyen la competencia de participar en los procedimientos de reforma a los poderes públicos⁵², resultaría que cualquier modificación de los Textos constitucionales (los de las entidades o el de la Federación) cuyos términos contravengan el límite sobre las *estipulaciones del Pacto Federal* del artículo 41, estaría afectando directamente a la voluntad del *Poder Constituyente originario*.

Descontando además que “*es voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una república representativa, democrática, federal*”, tal como expresa otro de los preceptos constitucionales (art. 40)⁵³, tendríamos de frente, entonces, ya no hipotéticos límites indirectos, sino otros de verdadero *carácter expícito*⁵⁴.

A mi parecer, esto haría viable la enjuiciabilidad formal y material de la reforma constitucional, como materia competencial de la Suprema Corte⁵⁵.

Más tarde, se hallarían otras ventajas, como el hecho de potenciar cierto activismo judicial en aspectos constitucionales hasta hoy desprotegidos. Especialmente, haber

52 Como ya ha quedado explicado antes, no sólo ambas Cámaras del Congreso de la Unión participan medularmente en el doble procedimiento de reforma constitucional, sino que las Legislaturas estatales deben ratificar, mayoritariamente, la actuación del Congreso. Por otra parte, cada uno de los textos constitucionales de los Estados comprende las formalidades de su participación dentro del procedimiento de la reforma nacional, del mismo modo que los procedimientos de reforma de sus respectivos textos constitucionales, cuyos límites mínimos se fijan en los preceptos de la Constitución federal.

53 Propongo el engarce interpretativo de este precepto, porque entiendo que es ahí donde se definen las principales *estipulaciones del Pacto federal* que invoca el artículo 41 CM, sin desestimar muchas otras condensadas en el Texto supremo. Aún situándome en una corriente minoritaria, me convence la idea de cierta interpretación *sistemática* de la Constitución que podría identificar un expícito límite constitucional inpuesto a los *poderes constituidos* tanto locales como nacionales, como decisión expresa del Poder Constituyente nacional.

54 A mi entender, esa disposición expresa del artículo 41 constitucional (“*las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal*”), encierra una cláusula con límites explícitos que se relaciona íntimamente con las consideraciones previas. La problemática vendría al intentarse identificar cuáles son esas legítimas *estipulaciones*, si a lo extenso de la Norma Suprema y de las 31 constituciones de los Estados se hayan dispersos múltiples elementos de la forma federal del Estado mexicano que, por su carácter abierto y dialéctico, resultan bastante difícil de catalogar. Sería necesario, por ejemplo, admitir las interpretaciones de la Suprema Corte sobre la materia y, además, introducir en el sistema constitucional las garantías o recursos expresos para que los Estados de la Federación (sus poderes públicos, más bien dicho) puedan impugnar los proyectos y proposiciones que distorsionen o afecten a las mencionadas *estipulaciones del Pacto Federal*, bien ante los órganos jurisdiccionales, bien ante el propio Congreso de la Unión. El tema también apuntaría hacia otras vetas de estudio. Por ejemplo, desde un ámbito historiográfico, quizá el Acta Constitutiva de la Federación (de enero de 1824) u otros precedentes constitucionales destacables, nos darían más elementos genéticos de las *estipulaciones del Pacto federal*, aunque indudablemente esto trasciende el propósito medular de la investigación.

55 No obstante, de poco serviría explorar las potencialidades de la teoría constitucional si no se revisan, simultáneamente, otras cuestiones del derecho procesal constitucional que conectan directamente con los derechos de las minorías. Me refiero a la futura revisión de la Acción de inconstitucionalidad, cuya rígida regulación vigente, menoscaba las posibilidades de defensa constitucional de las minorías. Basta con señalar el excesivo apoyo requerido para interponerse (el 33% de los integrantes de los distintos órganos legislativos como el Senado o la Cámara de Diputados) o la acusada apuesta por la permanencia del Ordenamiento que sobreviene del hecho de que las resoluciones de la Suprema Corte (declarativas de invalidez de las normas generales ante la activación de una Acción o Controversia de inconstitucionalidad), precisen de una mayoría superagravada de 8 de los 11 votos del Pleno. Puede verse un amplio y crítico estudio del tema en: J. Brage Camazano (1998): *La acción de inconstitucionalidad*, UNAM, México, especialmente, pp. 112-135 y 217-232.

dotado de otra vía procesal a los partidos que actúan como grupos minoritarios dentro del Congreso de la Unión (también para los entes territoriales o ciudadanos), deseosos de prevenir o reparar las afectaciones al Ordenamiento, mediante el derribo jurisdiccional de decisiones parlamentarias que hayan sido alcanzadas por mayorías parlamentarias avasalladoras.

Por ello, las minorías parlamentarias no se limitarían sólo a esperar la tutela de constitucionalidad sino que hasta podría apreciarse, de manera alegórica, que asumirán cierta función de coadyuvancia con el máximo órgano controlador cuando encarnen dentro del Congreso de la Unión una suerte de representación subsidiaria que fiscaliza el comportamiento y actuación cuestionable de la mayoría.

Así visto, las minorías fungirán como verdaderas correas transmisoras que allegan toda clase de elementos jurídico-políticos al máximo intérprete (que lógicamente tiene vedado el tacto parlamentario directo), independientemente de que fuere la ponderación racional y autónoma de la Suprema Corte lo que ponga punto final a cualquier *litis* en cuyo fondo subyace la primacía de la Constitución

Con el abordaje de temas como éste, se resume parte de los retos de la justicia constitucional de hoy en día. En palabras del profesor García Roca, estos implican la difícil conciliación de una doble aspiración: *"de un lado, garantizar los espacios de libertad de los representantes, los parlamentarios entre ellos, para erigir una democracia pluralista, y de otro, preservar las reglas que disciplinan la separación entre órganos y la forma de gobierno"*⁵⁶.

5. La funcionalidad del procedimiento de reforma

Cierro este trabajo con una evaluación sucinta del procedimiento de reforma mexicano, aceptando que la realidad de una determinada disposición funcional de poderes depende del medio socio-político en que se ha aplicado el modelo⁵⁷.

Esto lleva a coincidir con el profesor Cossío respecto a que, en términos estrictos, el orden jurídico mexicano que emergió en la segunda década del siglo XX dio como resultado la validez de la Constitución y del desarrollo del Ordenamiento a través de la adopción de leyes, tratados, reglamentos y normas federales, estatales y municipales; de las resoluciones de la SCJN; y de la verificación de diversas elecciones y de un sinnúmero de nombramientos de cargos públicos⁵⁸.

56 J. García Roca (1999): *Cargos Públicos Representativos*, Aranzadi, Pamplona, p. 260.

57 Así lo plantea el profesor K. Loewenstein (1981): "La Constitución en vivo: teoría y práctica", *El Gobierno: estudios comparados*, Alianza Editorial, Madrid, p. 195.

58 Aunque el profesor Cossío señala que los constituyentes, al ejercer su función, trataban de imponer las ideas en las que subyacían distintas concepciones del país, cuya principal consecuencia, manifestada a partir del 1 de mayo de 1917, queda explicada así: *"Con un alto grado de eficacia, las conductas de los habitantes comenzaron a normarse atendiendo a lo previsto en este texto"*. Esta opinión cobra mayor importancia cuando formula una nutrida crítica respecto a cómo la Constitución y su interpretación, de manera perversa y mecánica, sirvió al régimen político hegemónico con el apoyo profesoral de buena parte de constitucionalistas nacionales, en el propósito de conformar una original noción de Constitución. En sus palabras: *"Era el instrumento perfecto para un régimen que aspiraba a la homogeneidad social y para lo cual la democracia se reducía a un problema de sustitución periódica de los titulares de los órganos, pero no de las condiciones de dominación, de las élites o de sus postulados generales"* Vid. J.R. Cos-

Tales inercias políticas y sociológicas no sólo auspiciaron el déficit del modelo democrático sino también la *instrumentalización* del procedimiento de reforma constitucional. Ya se vio cómo la Constitución mexicana contempla, en principio, un procedimiento de reforma agravado que exige las 2/3 partes (de sus miembros *presentes*) y la aprobación favorable de 16 de 31 Asambleas estatales (art. 135 CM), pero ello no significó obstáculo ninguno para que la Constitución haya sufrido continuas alteraciones desde su expedición original. Por ejemplo, si se estiman las modificaciones hechas a cada precepto sumarían 384; y si se cuantifica el total de reformas de corte gramatical, llegarían a 683 hasta el año de 1999⁵⁹.

Esto ha llevado a que diversos estudios del tema, con sentido crítico, identifiquen las reformas constitucionales, distinguiendo, por ejemplo, aquellas producidas *para reencauzar una realidad adversa* o para hacer surgir una más positiva (que serían las menos); de aquellas que han *desviado las intenciones constituyentes* y que operan en beneficio de quienes ejercen el poder o como respuesta a estrategias políticas; y también muchas otras que *“sólo han puesto de manifiesto la vanidad de sus promotores de dejar su huella en la Ley fundamental, cuántas han sido la exteriorización de un afán reformista envalentonado por la detentación del poder”*⁶⁰, a lo cual se han sumado opiniones todavía más cuestionantes que provienen del ámbito de la politología⁶¹.

Ya no resulta difícil, entonces, coincidir con quienes han visto la función de la reforma constitucional como un continuo proceso de engrosamiento de preceptos constitucionales, cuyos contenidos articularon verdaderos desarrollos legislativos sobre cuestiones que debían ser objeto de leyes ordinarias (o inclusive de reglamento) y, de esta manera, haber evitado las continuas disfunciones a que se ha visto sometido todo el Ordenamiento.

Por ello cobra también relevancia la afirmación respecto a que los preceptos constitucionales inflados como resultado de las sucesivas reformas, no necesariamente traducen una mayor normatividad constitucional ni contribuyen a potenciar el sentimiento constitucional, sino que precipitan nuevas reformas constitucionales que, a su vez, tienden a la corrección de errores ante tantos cambios de redacción⁶².

A mi juicio, dicho frenesí reformador que ha hecho desmerecer a más de una prescripción constitucional⁶³, no sólo tiene razones en la *instrumentalización* aludida antes,

sio (2000): “La representación constitucional en México”, en *Constitucionalismo Iberoamericano del siglo XXI*, UNAM- Cámara de Diputados, México, pp. 63 y ss.

59 Vid. H. Fix-Zamudio y S. Valencia Carmona (1999), Op. cit., p. 109.

60 Vid. J. Madrazo (1998): “Comentario al artículo 135 de la Constitución”, *Derechos del pueblo mexicano*, 5ª. Edición, LVII Legislatura, tomo XII, México, p. 1237 y ss.

61 Me referiero a críticas tan mordaces como esta: “*A cada proyecto del Palacio, una reforma constitucional que dibuje el magnífico perfil del soberano. Para cada sexenio, una constitución a su medida. La constitución se transforma en el cementerio de las ocurrencias presidenciales. Nuestra Carta Magna: una constitución desechable, la única en el mundo que debe editarse en hojas sustituibles. Al ver la constitución como un conjunto de decisiones, la hemos convertido en pura retórica del poderoso*”: J. Silva-Herzog Márquez (1997): “Constitucionalismo oficial”, en *Propuesta*, Publicación semestral de la Fundación Rafael Preciado Hernández, Núm. 2, México, p. 92.

62 Las observaciones atinentes en M. Carbonell (1998), Op.cit., pp. 268 y 269.

63 Como botón anecdótico de muestra, en México tenemos la única carta fundamental que ha procedido a la *constitucionalización* del plátano (y otros cultivos), mediante una adición de fecha 10 de enero de 1934 al artículo 27, fracción xv. Por

sino también en cuestiones simbólicas muy arraigadas dentro del sistema jurídico y político mexicano, que observo aquí en dos vertientes.

Por un lado, la cabal salud de la que gozó, durante la mayor parte del siglo XX, la corriente positivista de pensamiento a través de la amplia adhesión de los actores nacionales (titulares de poderes del Estado incluidos) y que incrementó tanto el número de reformas como la apasionada defensa formal del Ordenamiento⁶⁴. Por otro lado, el hecho que esa irradiación formalista se haya extendido a la sociedad misma, cómo se prueba cuando muchos sectores o grupos de ciudadanos (sumados los propios partidos de oposición tradicional al régimen)⁶⁵ se han conformado al verse constitucionalmente protegidos o, al menos, aludidos por las continuas enmiendas; o bien cuando, siendo tan extendida la fama del incumplimiento sustantivo del Ordenamiento, todos desean la inclusión formal de sus intereses en el más alto rango normativo con la esperanza de verlos garantizados.

Consecuentemente esta realidad ha servido para imputar al Texto supremo una suerte de aquiescencia pública nacional que, tampoco se obvia, constituye una situación muy distinta al concepto de fuerza normativa plena⁶⁶.

En ese orden, considero un enorme equívoco desacreditar completamente el contenido las reformas constitucionales (sobre todo, las de las últimas dos décadas del siglo XX), dado que éstas introdujeron nuevas instituciones y derechos fundamentales, los principios de derecho constitucional económico y el propio catálogo vigoroso de garantías electorales que, precisamente, han contribuido no sólo a modernizar la Norma Suprema sino a expandir los ámbitos pluralistas del sistema (*ergo*, soportan la base constitucional que posibilitó la alternancia partidista del año 2000)⁶⁷.

La principal consecuencia de esto es que, cuanta más expansión ha tenido el pluralismo político, reflejado en el crecimiento de la oposición en la Cámara de Diputados y,

otra parte, en los últimos 25 años, secuentes reformas han hecho que el artículo 41 constitucional, de su único párrafo original se haya expandido hasta tener hoy 20 párrafos vigentes. No obstante, la propensión constitucional a la extensión es más antigua: desde los 384 artículos del texto de Cádiz, vigente en la etapa previa a la independencia, pasando por los 242 de la Constitución de Apatzingán, los 171 del texto de 1836, los 128 de la Constitución de 1857 y los 136 de la Norma suprema vigente.

64 La frenética actividad de Iniciativas reformistas del Presidente de la República y de su mayoría afín en la Cámara de Diputados (vigente hasta 1997), cumplió también la función de suplir la inexistencia de cierto activismo judicial de la Suprema Corte de Justicia que hubiese puesto al día el viejo Texto supremo (*versus* modelo estadounidense). Dicho papel de la Suprema Corte mexicana, sólo ha aparecido de manera proporcional al crecimiento del pluralismo en el Congreso, lo que asimismo redundó en la estabilidad reciente del Ordenamiento supremo.

65 Verbigracia, la reforma constitucional de 1996, que no sólo fue aprobada sino firmada con anterioridad como Iniciativa por los Coordinadores de los Grupos parlamentarios del PRI, PAN y PRD junto con el Presidente de la República

66 Además del importante grado de eficacia constitucional que aludimos citando al profesor Cossío, vale engarzar esa percepción con el tema de la supremacía del Texto constitucional (expresada en su artículo 133), para no desconsiderar afirmaciones tan clarificadoras como esta: "*Para deslegitimar una constitución, la cual, justo porque es escrita, pretende ser superior, no es suficiente la más o menos vasta y repetida desaplicación de sus normas, si a tal constitución se presta formal obsequio. Para eliminar el fundamento a la superioridad de la constitución (y por tanto, a su rigidez), es necesario, más allá de la desaplicación misma, el explícito rechazo de su superioridad jurídica*". Vid. Alejandro Pace (1987), *Op. cit.*, p. 43.

67 En otras palabras, como bien se ha dicho: "*Se puede afirmar que tenemos una Constitución renovada*"; más se hace también necesaria "*una revisión sistemática, una auténtica refundición*" que la dote de "*unidad técnica y el estilo que ya perdió*": H. Fix Zamudio y S. Valencia Carmona (1999), *Op. cit.*, pp. 112-113.

de manera más ralentizada dentro del Senado, el procedimiento de reforma constitucional ha dejado sólo de favorecer a los intereses del *unitarismo*. Dicha tendencia ha podido apreciarse, de manera significativa en los tres últimos lustros, a través de la estabilidad adquirida por los preceptos constitucionales, lo que necesariamente se relaciona con las dificultades de reunir las mayorías cualificadas del procedimiento de reforma.

Con independencia de los escenarios de una futura revisión integral de la Constitución o de la convocatoria eventual –pero más lejana– de una Asamblea Constituyente, estoy convencido de que, tal cual, nuestra Constitución tiene vertebrada la estructura suficiente de un Estado constitucional (con los derechos de oposición garantizados), pero que todavía reclama la cumplimentación puntual de todos los poderes públicos, de las corporaciones y de los ciudadanos para alejar, en definitiva, las dudas sobre su fuerza normativa plena.