

NOTAS SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

Miguel CARBONELL*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El procedimiento de reforma en México*. III. *Las cuestiones discutidas: rigidez y participación popular*. A. *Sobre la rigidez*. B. *La participación popular*. C. *El control de las reformas*. D. *Las reformas constitucionales en los últimos años*.

I. INTRODUCCIÓN

Para que dentro del funcionamiento ordinario de cualquier Estado constitucional surja la necesidad de reformar la Constitución, debe existir como premisa la consideración normativa de dicha Constitución; en otras palabras, sólo cabe reformar una Constitución que efectivamente se aplica y tiene un *status* normativo, ya que no se reforma más que aquello que se necesita cambiar porque existe la necesidad de que se aplique en un sentido distinto del actual. Si la Constitución de un Estado es meramente nominal (es decir, si no se aplica), entonces no habrá necesidad de discutir y analizar el tema de la reforma constitucional.

Como en México la Constitución durante décadas no se ha considerado como una verdadera norma jurídica, es evidente que la reforma constitucional tampoco ha podido cumplir con el papel que le corresponde en otros sistemas jurídico-políticos.

De esta forma, por muchos años en México la reforma constitucional sirvió para incorporar en el texto de la Carta Magna intereses coyunturales o, simplemente, la visión particular que cada presidente de la República ha tenido sobre las cuestiones que debe contener una Constitución.

En términos generales, en una parte de las cientos de reformas constitucionales realizadas sobre el texto de la Carta de Querétaro, resalta la

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y coordinador de su Área de Derecho Constitucional. Profesor de la Facultad de Derecho de la misma Universidad. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

pésima técnica legislativa con que se han producido. Se puede observar que, a partir de 1921 que es cuando se produce la primera reforma constitucional,¹ la Constitución sufre un continuo proceso de “engorda” que hace que muchos de sus preceptos sean verdaderos desarrollos legislativos que se han querido incorporar, sin ningún sentido, al texto constitucional (tómese por ejemplo los artículos 73, 115 y 122). El tener un texto constitucional con excesivos contenidos o con desarrollos muy concretos de ciertos temas no es algo positivo, si se entiende que la Constitución debe contener solamente la regulación “básica” de la convivencia jurídicamente organizada dentro de un Estado; la sobreabundancia de contenidos, además, provoca nuevas reformas constitucionales pues cuanto más entra a detallar ciertos temas una Constitución tanto más se hacen necesarios cambios para corregir defectos que no se hubieran producido de contener solamente las previsiones del “orden fundamental de la sociedad” para decirlo con las palabras de Konrad Hesse.²

II. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA EN MÉXICO

El procedimiento para reformar la Constitución mexicana es muy parecido al que prevé la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica (artículo V),³ sin embargo presenta algunas peculiaridades.

En primer término, resalta el hecho de que la Constitución dispone dos procedimientos distintos de reforma, uno que se podría llamar súper agravado y que sirve solamente para modificar el capítulo territorial de la Constitución y otro, formalmente agravado pero por décadas muy flexible en la práctica, que es el que se utiliza normalmente y que sirve para cambiar las demás partes del texto constitucional.

El primer tipo de procedimiento se encuentra regulado en el artículo 73 fracción III y el segundo en el 135.

De acuerdo con la fracción citada del artículo 73 el Congreso de la Unión tiene la facultad de “admitir nuevos estados a la Unión Federal”. El listado de las entidades federativas que conforman la “Unión Fede-

¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de julio de ese año y que reformó los artículos 73 fracción XXV y 14 transitorio.

² *Escritos de Derecho constitucional*, Madrid, CEC, 1992.

³ Para un estudio del procedimiento de reforma constitucional en los Estados Unidos puede verse Levinson, Sanford (editor), *Responding to imperfection. The theory and practice of constitutional amendment*, Princeton, Princeton University Press, 1995.

ral” se encuentra en el artículo 43, de modo que la forma en que el Congreso pueda ejercer esa facultad que le otorga el artículo 73 es reformando la Constitución. El propio artículo 73 señala siete requisitos para que el Congreso pueda llevar a cabo tal modificación y que son los siguientes:

- 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 o 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 que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate;
- 7° Si las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior (*sic*) deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de legislaturas de los demás estados.

Por su parte, el artículo 135, que es el único que integra el título octavo que lleva por título “De las reformas a la Constitución”, dispone lo siguiente:

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

Ni la doctrina ni la jurisprudencia, ni mucho menos la práctica del poder reformador de la Constitución han encontrado diferencia sustancial alguna entre los términos adicionar y reformar que utiliza el artículo 135. Se ha entendido, desde mi punto de vista correctamente, que existe un solo procedimiento y una sola vía para introducir cambios en el texto constitucional (con la salvedad, ciertamente extraordinaria, del artículo 73 fracción III, que ya se ha expuesto).

Del procedimiento que detalla el artículo transcrito hay que destacar, al menos, los siguientes aspectos:

A) El artículo no señala qué sujetos tienen la facultad de presentar iniciativas de reforma constitucional, por lo que haciendo una interpretación analógica a partir de lo que dispone el artículo 71 constitucional, se puede sostener que dichas iniciativas pueden ser presentadas al menos por los integrantes del Congreso de la Unión (diputados y senadores), legisladores en los congresos de las entidades federativas y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Presidente de la República. Esto con independencia de que las correspondientes leyes orgánicas de los congresos puedan admitir otra forma de iniciativas, como lo puede ser la iniciativa popular.

B) Tampoco la tramitación de las iniciativas está descrita por el artículo 135, de modo que de nuevo procede una aplicación por analogía del artículo 72 constitucional; esto significa que una iniciativa de reforma constitucional se discutirá sucesivamente en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, comenzando por la Cámara de origen, es decir, por aquella en la que la iniciativa de que se trate ha sido presentada.

C) Por el carácter rígido del texto constitucional, el artículo 135 establece que la votación necesaria para aprobar una modificación a la Carta Magna es de dos terceras partes de los individuos presentes. Esta votación calificada puede a primera vista parecer muy alta, pero en realidad no lo es tanto si consideramos que, en el límite, pudieran estar presentes en una sesión el 50% más uno de los miembros de una Cámara (que es el requisito de quórum que dispone el artículo 63 de la propia Constitución) y de ahí tendría que calcularse las dos terceras partes.

Si hiciéramos un ejercicio hipotético para el caso de la Cámara de Diputados tendríamos que la presencia mínima para sesionar sería de 251 diputados y si multiplicamos esa cifra por 66% (es decir, dos terceras partes), tendríamos un número de 166 diputados; es decir, en el caso límite una reforma constitucional puede ser aprobada por 166 diputados, del total de 500 que integran la Cámara. Tomemos como ejemplo la integración de los grupos parlamentarios representados en la LXIX

Legislatura de la Cámara de Diputados; el grupo más grande lo tiene el PRI con 224 diputados, le siguen el PAN con 149, el PRD con 97, el PVEM con 17, el PT con 6, Convergencia con 5 y hay dos diputados sin partido. Con esta integración vemos lo fácil que puede ser reformar la Constitución. Por ejemplo, una iniciativa de reforma constitucional podría ser aprobada por el PRI solamente; o por el PAN con el PVEM ($149+17=166$). El mismo ejercicio se puede hacer para el caso de la Cámara de Senadores.

D) Una vez que el proyecto es aprobado por la votación calificada que se acaba de explicar en ambas cámaras, pasa a las legislaturas de los estados. En esta etapa el artículo 135 no señala si la eventual aprobación por parte de las legislaturas locales debe ser por alguna mayoría calificada. Al no señalarlo expresamente se podría pensar, en un primer momento, que la mayoría necesaria sería una mayoría simple, ya que la existencia de mayorías calificadas solamente puede ser expresa y nunca entendida de forma implícita (es decir, no se puede deducir la existencia de una mayoría calificada en caso de un silencio normativo). Y esto es lo que debe entenderse, a menos que alguna disposición constitucional local establezca otro tipo de mayoría (la cual, sin embargo, no podría ser superior a la que establece el artículo 135 para el Congreso de la Unión; hacer más exigente —por ejemplo de las 4/5 partes o algo por el estilo podría ser considerado como no proporcional).

Es importante señalar que el artículo 135 dispone que la aprobación deberá ser hecha por las legislaturas locales; esto significa que una norma local (por ejemplo la Constitución de una entidad federativa) no podría establecer que en dicha aprobación tuviera intervención un sujeto distinto al propio Poder Legislativo local. Esto excluye la participación, por ejemplo, del gobernador del estado y excluye también la posibilidad de que tal aprobación pudiera sujetarse a referéndum. El único sujeto del ámbito local que está legitimado para intervenir en el proceso de reforma a la Constitución General de la República son los congresos de las entidades federativas, los cuales no pueden —ni siquiera por voluntad propia— ceder dicha facultad o invitar a participar en ella a un sujeto distinto.

E) Al señalar el artículo 135 que la iniciativa de reforma constitucional aprobada por el Congreso de la Unión debe pasar a las legislaturas de los “estados” para su aprobación se está omitiendo la posibilidad de que en el procedimiento de reforma intervenga el órgano legislativo del Distrito Federal que es la Asamblea Legislativa. Esta omisión es incomprensible y no tiene justificación alguna. Parece un vestigio de

otros tiempos, cuando a los habitantes de la capital de la República se les negaban los derechos políticos más elementales, como por ejemplo elegir al titular del Poder Ejecutivo local (hay que recordar que la primera elección de un Jefe de Gobierno sucede en el Distrito Federal apenas en 1997). Es de esperarse que la privación del derecho de participar a través de los representantes legislativos locales en el proceso de reforma constitucional sea muy pronto eliminada y que se dé con ello un paso más en el sentido de considerar a los habitantes de la capital como ciudadanos de pleno derecho, situación que hasta el momento no ha sucedido.

F) Una vez que se han reunido los votos aprobatorios de las legislaturas de los estados le corresponde al Congreso de la Unión o en su caso a la Comisión Permanente hacer el recuento de los mismos y declarar que la reforma constitucional ha sido aprobada. La declaración puede hacerse tan pronto se reúna el requisito de votación establecido en el artículo 135, es decir, la mayoría de los 31 estados de la República. Se requiere por tanto contar con la constancia de que 16 estados han votado a favor. Aunque los demás congresos locales hayan votado en contra o no se hayan pronunciado, será suficiente con el voto de los 16 que sí lo han hecho para tener por aprobada la reforma.

G) Aunque el artículo 135 ya no lo menciona, es obvio que una vez que se hace la declaración de que la reforma ha sido aprobada el Congreso de la Unión debe proceder a ordenar su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* así como también, al menos eso sería lo deseable, en los periódicos y gacetas oficiales de las entidades federativas (para lograr de esa forma un mejor conocimiento de que la reforma constitucional se ha realizado).

III. LAS CUESTIONES DISCUTIDAS: RIGIDEZ Y PARTICIPACIÓN POPULAR

En México no se ha discutido en profundidad acerca del procedimiento para llevar a cabo las modificaciones constitucionales. Se han estudiado con profusión las reformas constitucionales concretas que se le han hecho a la Constitución, pero son relativamente escasos los trabajos académicos dedicados a analizar las cuestiones procedimentales alrededor de la reforma constitucional. Quizá hayan sido dos las cuestiones que han preocupado a algún sector de la teoría constitucional mexicana: la cuestión de la rigidez, es decir, del grado de dificultad que debe prever un texto constitucional para su propia reforma y la cuestión de la

participación popular, o sea, la discusión sobre si el pueblo debe o no participar en los procedimientos de cambio constitucional y, en caso afirmativo, de qué forma y bajo qué modalidades.

a) *Sobre la rigidez*

La rigidez de una Constitución se produce siempre que en un determinado texto constitucional existan procedimientos diferenciados para la aprobación de las leyes y para la aprobación de las reformas constitucionales.⁴

Dicha diferenciación puede hacerse de varias maneras. Se puede establecer que sea el mismo órgano el que lleve a cabo ambos tipos de reformas, pero siguiendo un procedimiento distinto, normalmente más complejo para el caso de las reformas constitucionales. En este sentido, se pueden requerir mayorías calificadas o súper calificadas para aprobar una reforma constitucional, o se puede necesitar de un procedimiento que implique un periodo más largo de tiempo; bajo sistemas parlamentarios se puede incluso requerir que cuando se propone una reforma constitucional se disuelva el Poder Legislativo y se convoque a nuevas elecciones de forma que sean los nuevos legisladores los que se encarguen de votar la iniciativa propuesta por la legislatura precedente.

Otra posibilidad es que las reformas legales y las reformas constitucionales sean llevadas a cabo por órganos diferentes. Concretamente, el Derecho comparado ofrece bastantes ejemplos de textos constitucionales que solamente pueden ser reformados por asambleas convocadas con ese único objeto, o bien por órganos que tienen una composición compleja: integrados por ejemplo tanto por el Poder Legislativo federal como por los poderes legislativos locales, por mencionar un ejemplo que puede darse en un Estado organizado federalmente.

Las Constituciones rígidas se suelen oponer para efectos pedagógicos a las Constituciones flexibles.⁵ Son flexibles aquellas constituciones que pueden ser modificadas siguiendo el mismo procedimiento que se sigue para la aprobación o modificación de las leyes.

⁴ Para una aproximación general realmente brillante al tema de la rigidez, puede verse Ferreres, Víctor, "Una defensa de la rigidez constitucional", en Carbonell, Miguel (compilador), *Teoría constitucional y derechos fundamentales*, México, CNDH, 2003, pp. 65 y ss.

⁵ Al respecto, PACE, Alessandro, "Constituciones rígidas y constituciones flexibles", Carbonell, Miguel (compilador), *Teoría constitucional y derechos fundamentales, cit.*, pp. 45 y ss.

En un sistema constitucional que cuente con una Constitución flexible, como ha señalado Riccardo Guastini, la Constitución y la ley tienen la misma fuerza, se encuentran ubicadas en un mismo nivel jerárquico. En consecuencia, el principio que regula sus relaciones no es el de *lex superior derogat inferiori*, sino el de *lex posterior derogat priori*, la ley (la norma, mejor dicho) posterior en el tiempo deroga a la anterior. Esto significa, además, que si una ley contiene una disposición contraria a la Constitución, dicha ley se entiende no como una violación constitucional, sino como una modificación a lo dispuesto por el texto de la Constitución.⁶

La distinción entre constituciones flexibles y constituciones rígidas fue elaborada originalmente por James Bryce en una obra clásica sobre el tema.⁷ En la actualidad dicha distinción ha perdido en buena medida su relevancia práctica, puesto que la enorme mayoría de los textos constitucionales contemporáneos son rígidos. Por ello, hoy en día se habla más de grados de rigidez, que de rigidez o flexibilidad *tout court*.⁸

El grado de rigidez de cada texto constitucional concreto se encuentra en relación directa con la mayor o menor dificultad que dispone ese mismo texto para su propia reforma. Con un grado máximo de rigidez se encuentran las constituciones que no permiten cambiar ninguna de sus disposiciones; en realidad, en esos casos, se habla de “Constituciones petrificadas”, más que de constituciones rígidas. Hay otras constituciones que no permiten la revisión de algunas de sus disposiciones, consagrando por tanto espacios intocables para la acción del poder reformador de la Constitución. En este último supuesto se encuentra por ejemplo la Constitución italiana de 1947, que no permite la revisión de la forma republicana del Estado italiano (artículo 139); también es el caso de la Constitución alemana de 1949, que no permite la reforma de la división de la federación en estados, el principio de cooperación de los Estados en la potestad legislativa o los principios de sus artículos 1 y 20 (artículo 79.3).⁹ Otras constituciones, en fin, contienen un doble

⁶ GUASTINI, Riccardo, “La Constitución como límite a la legislación”, en Carbonell, Miguel (compilador), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, 3ª edición, México, IJ-UNAM, Porrúa, 2005, pp. 235 y ss.

⁷ BRYCE, James, *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*, Madrid, CEC, 1988.

⁸ DE VEGA, Pedro, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 50; Guastini, Riccardo, *Estudios de teoría constitucional*, 2ª edición, México, UNAM-Fontamara, 2003, p. 189.

⁹ Otro ejemplo se encuentra en el artículo 288 de la Constitución portuguesa de 1976.

proceso de reforma: uno más complejo, normalmente reservado para las modificaciones que afecten a los derechos fundamentales y a los principios básicos de la organización estatal; y otro procedimiento que sirve para modificar las disposiciones no esenciales que se contienen en la Constitución: es el caso de la constitución española de 1978 (artículos 167 y 168).

Algunos autores distinguen entre una rigidez “débil” y una rigidez “fuerte”.¹⁰ La primera se da en aquellas Constituciones que se limitan a precisar que su reforma debe hacerse o bien por un órgano especial distinto de los demás poderes constituidos, o bien por el Poder Legislativo ordinario pero a través de un procedimiento dificultado, de modo que las leyes no pueden contrariar la Constitución bajo la pena de ser ilegítimas, es decir, inválidas. La rigidez “fuerte”, por su parte, es una cualidad de aquellas constituciones que, además de lo anterior, establecen también un control jurisdiccional de la legislación que se encarga de verificar, llegado el caso, si una norma legislativa o infralegislativa vulnera o contraría la norma constitucional y procede a anularla si así fuera.

La Constitución mexicana de 1917 puede ser calificada como una Constitución rígida en un doble sentido. Por una parte tiene un procedimiento de reforma, establecido en su artículo 135, diferente —más complicado— que el que se utiliza para la legislación ordinaria (tiene incluso un procedimiento súper rígido, previsto en el artículo 73 fracción III). Por otro lado, el procedimiento de reforma es llevado a cabo por un órgano diferente al que se encarga de expedir y reformar las leyes; el poder reformador de la Constitución se integra no solamente por las dos cámaras del Congreso de la Unión, sino también por las legislaturas de los estados.

Sin embargo, la rigidez constitucional, a pesar de estar recogida expresamente en el texto de la Carta Magna, no ha sido una realidad en su funcionamiento práctico. Puede decirse, de hecho, que la Constitución ha sido reformada incluso con mayor facilidad que algunas de las leyes inferiores: prácticamente ninguna ley, si es que alguna, ha sufrido tantas reformas como el texto constitucional.

La rigidez no solamente debe estar prevista en el texto de la Constitución, sino también ser observada en la práctica política de un Estado. Los gobernantes deben aprender a ver los beneficios a largo plazo de la estabilidad constitucional frente a los beneficios inmediatos que les

¹⁰ GUASTINI, Riccardo, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milán, Giuffrè, 1993, pp. 73-74.

pueda reportar una reforma a la Carta Magna. Por desgracia, en la medida en que la Constitución de 1917 ha acumulado en su texto una serie de disposiciones de detalle que no tienen nada que hacer dentro de una Carta Fundamental y en virtud de que esas disposiciones son en buena medida reflejo de las preferencias de un determinado tipo de régimen político que actualmente ya no existe, las reformas se van a tener que seguir dando en los próximos años.

En términos generales puede afirmarse que en México la necesidad de acudir a constantes reformas constitucionales, aparte de lo que ya se ha dicho, se debe a la falta de interpretación constitucional; es la interpretación constitucional lo que ha permitido que, por ejemplo, en Estados Unidos la Constitución siga siendo un texto vivo y aplicable cotidianamente después de tener más de dos siglos de vigencia y contando con menos de 30 reformas en toda su historia. En la medida en que nuestros jueces vayan sentando criterios más sustantivos se irá reduciendo la necesidad de acudir constantemente a la reforma constitucional. Esos criterios, sin embargo, deberán estar nutridos previamente con buenos análisis teóricos y con una sólida educación jurídica, la cual a su vez estará a cargo tanto de las escuelas y facultades de Derecho en general, como de las escuelas de formación judicial en particular.

Partiendo de la idea de que, en la práctica, la rigidez constitucional en México no ha existido durante décadas, algunos teóricos del Derecho constitucional han propuesto crear un doble procedimiento de reformas.¹¹ Uno llamado de “enmienda constitucional”, otro simplemente de “reforma constitucional”.

El de “enmienda” se propone para ser utilizado en la modificación de preceptos constitucionales secundarios, de “naturaleza reglamentaria”. El procedimiento sería el mismo que actualmente prevé el artículo 135, pero con dos adiciones: la primera para fijar un plazo máximo en el que las legislaturas locales se pronuncien sobre la conveniencia de las modificaciones; si transcurrido ese plazo no se han pronunciado se entiende que reprueban el proyecto. La segunda adición consistiría en que, 48 horas después de transcurrido el plazo señalado, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente tendrían que hacer una declaratoria pública diciendo si se ha aprobado o no el proyecto y, en caso afirmativo, con qué quórum.

El segundo sistema que se propone, llamado de reforma constitucional, serviría para modificar los preceptos verdaderamente importantes

¹¹ MADRAZO, Jorge, “Artículo 135”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 9a. edic., tomo II, México, 1997, pp. 1411-1412.

de la Constitución, las decisiones fundamentales del Estado. Para ser aprobadas modificaciones constitucionales mediante este sistema, el proyecto tendría que ser sometido a referéndum popular: “el pueblo, con su voto, sería quien aprobara o reprobara un proyecto de reformas a la Constitución”¹².

Esta propuesta tiene algunos aciertos y algunos defectos. Para empezar se puede decir que, aunque reconoce el problema en torno a la reforma constitucional, no lo ataca directamente. El problema que pone de manifiesto la propia propuesta de Madrazo es que, por la pésima técnica legislativa empleada por el Constituyente de 1916-1917 y, sobre todo, por la labor inconsecuente del poder reformador de la Constitución, existen múltiples artículos en el texto constitucional que simplemente no tendrían que estar ahí porque son de naturaleza reglamentaria. Entonces la solución más adecuada sería depurar del texto constitucional todas aquellas cuestiones que tendrían que estar en las leyes o incluso en los reglamentos.

Introducir dos mecanismos de reforma constitucional puede tener, sin embargo, algunos inconvenientes. Quizá uno de ellos resida en la dificultad de identificar plenamente qué preceptos serían modificados por un sistema y cuáles por el otro.

La propuesta de que participe el pueblo en los procedimientos de reforma constitucional, como se expone enseguida, parece bastante adecuada y es una aspiración que cuenta ya con bastante historia en el constitucionalismo mexicano.

b) *La participación popular*

La idea de que el pueblo tenga algo que ver en los procedimientos de reforma constitucional, como se acaba de decir, no es nueva en la historia jurídica nacional. Seguramente se trata de un mecanismo que busca disminuir la separación constante entre las élites que deciden y la mayoría del pueblo, intentando de esa manera cerrar la distancia entre la “tendencia a la minoría” y las necesidades de un régimen democrático. Una propuesta fuerte en este sentido se produjo en el Congreso Constituyente de 1856.

¹² *Ibid.*, p. 1412.

En la sesión del 18 de noviembre de 1856 se presentó el siguiente proyecto de artículo 125:¹³

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

Este precepto motivó un amplio debate en el seno del Constituyente. Algunos diputados dijeron que el procedimiento propuesto era muy lento y que se confundían la democracia pura y el sistema representativo.

La Comisión retiró el artículo y propuso uno según el cual, después del voto a favor de dos tercios de los miembros presentes del Congreso, se sometiera la reforma al voto del pueblo. También en la nueva redacción el proyecto de artículo recibió fuertes ataques. Algunos de dudoso espíritu democrático; por ejemplo el diputado Francisco Zarco dijo que las consultas sobre la aprobación de las reformas constitucionales, “sin hacer el menor agravio al buen sentido del pueblo, puede asegurarse que serán superiores a la inteligencia de los electores”. El diputado Moreno sostuvo que consultar al pueblo la aprobación de las reformas constitucionales es desnaturalizar el sistema representativo y añadió que “Hay pueblos que necesitan que a fuerza se les haga gozar de reformas útiles, que éstas se introduzcan a palos” (*sic*).

En la misma línea, el diputado Guillermo Prieto consideró que “Para desconfiar de la aptitud de todos los electores para votar sobre cuestiones constitucionales, basta ver la poca circulación de los periódicos, la escasez de libros que traten de política, la circunstancia de que a veces no circulan ni las mismas leyes, y luego las interpretaciones que en las aldeas les dan el notario, el cura y el juez de paz. En último resultado estos sabios de mala ralea, estos Sócrates cimarrones, serían los que

¹³ Los textos del artículo y de los debates que se exponen a continuación pueden ser consultados en ZARCO, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1957*, México, 1987 (reimpr.).

vendrían a decidir de las reformas. ¡Triste esperanza para un país que necesita avanzar en la senda del progreso!”.

Otro punto discutido fue el del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso. Guillermo Prieto dijo que tal exigencia “es establecer el predominio de una minoría tiránica”.

Finalmente resultó aprobado el artículo con una redacción igual, en lo esencial, al que hoy se encuentra vigente como artículo 135.¹⁴

Con posterioridad no se han producido debates serios para introducir mecanismos de participación popular en los procedimientos de reforma constitucional, pero recientemente la enorme mayoría de la doctrina se inclina por incluir el referéndum como parte de esos procedimientos.¹⁵ Dicha inclusión tendría varias ventajas: en primer lugar serviría para detener el caudal de reformas irreflexivas y superficiales que con tanta frecuencia se han producido desde 1921; en segundo término, señalan algunos autores, la práctica del referéndum serviría a su vez para mejorar la conciencia y la práctica democrática de México.¹⁶

En el estudio sobre la pertinencia de introducir mecanismos de participación popular en los procedimientos de creación normativa (ya sea en los de reforma constitucional o en los de creación de leyes ordinarias) no debe pasarse por alto las dificultades que en México existen respecto a la representación política.¹⁷ De igual modo, también debe tenerse presente que, con el crecimiento de la fuerza electoral de los partidos de oposición (como resultado del pluralismo político que estamos viviendo), no es difícil imaginar que esos mecanismos de parti-

¹⁴ MADRAZO, Jorge a propósito del artículo originalmente presentado al Constituyente y del que finalmente fue aprobado comenta que “...en un mar de inquietudes, perspicacias y temores, fracasó la fórmula, habiéndose aprobado al final, como artículo 127, por 678 votos a favor y 14 en contra, un procedimiento que en definitiva se alejaba del modelo francés y de la apelación al pueblo, para aproximarse al sistema de la Constitución norteamericana. Si en aquél lo medular era dar satisfacción al principio teórico de la soberanía, en éste el problema que se pretendía resolver, en el marco del Estado federal, era la relación entre Estados y federación”, “Artículo 135”, *cit.*, p. 1404.

¹⁵ VALADÉS, Diego, *La Constitución reformada*, México, UNAM, 1987, p. 30 y MADRAZO, Jorge, *op. cit.*, p. 1412, entre otros.

¹⁶ MADRAZO subraya que “El referéndum vendría a ser para México una verdadera escuela de la democracia”, *ult. loc. cit.*; por su parte, Diego Valadés apunta que con la introducción de mecanismos de participación popular se vincularía a la ciudadanía con las decisiones políticas y jurídicas relevantes, lo que, a su vez, sería un elemento importante en su capacitación democrática, *ult. loc. cit.*

¹⁷ Para una visión general sobre el tema, CARBONELL, Miguel (compilador), *Representación y democracia: un debate contemporáneo*, México, TEPJF, 2005.