

BRANCHET, Bernard, *La révision de la Constitution sous la V^e République*, Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1994, 177 pp.

La Reforma Constitucional en la constitución gaullista de 1958. (Elementos para una investigación científica desde la perspectiva mexicana)

1. En un detallado y sistemático estudio, que combina derecho constitucional positivo con reflexiones doctrinales, Bernard Branchet, Maestro de conferencias en la Universidad francesa de Metz, nos muestra un panorama criterioso y documentado de lo que ha sido el *ejercicio real del poder constituyente* derivado, bajo la aún hoy vigente Constitución gaullista de 1958, ésta fuente confesada u oculta, directa o indirecta, de numerosas constituciones globales o, por lo menos, cláusulas constitucionales del Tercer Mundo pero también del Primer Mundo.

2. En su introducción, comienza por hacer la distinción entre constituciones rígidas y flexibles,¹ ubicando a la Constitución francesa dentro de la primera categoría, en atención a la existencia de "un efectivo y eficaz control de la constitucionalidad de las leyes" (p. 12); así como a la instrumentación de un procedimiento formal de revisión, en el Título XV denominado "De la revisión".

3. *El Título XV de la Constitución francesa*, que consta de un solo artículo, el 89,² establece el procedimiento regular para introducir reformas a la Carta constitucional; no obstante, en forma paralela se ha recurrido al artículo 11 constitucional, impugnado en su procedimiento por algunos juristas franceses (entre otros, vigorosamente, por André Hauriou y por Claude-Albert Colliard), pero que en la práctica ha resultado un recurso importante (criticado pero finalmente aceptado por constitucionalistas de la talla de Maurice Duverger y Georges Vedel) utilizado por los presidentes de la República, para introducir trascendentes modificaciones al ordenamiento constitucional (particularmente en 1962).

4. *La prolija obra teórico-práctica que nos ocupa, se divide en dos partes: la Primera: "El procedimiento normal de revisión: el artículo 89, procedimiento de revisión de derecho común" (pp. 17 a 55),*

1. El autor afirma que "el principio de la primacía de la Constitución... sobre las leyes ordinarias votadas por los órganos legislativos, no tiene un carácter absoluto, como lo testimonia precisamente la distinción de las constituciones flexibles y las constituciones rígidas" (p. 11). No obstante, Pedro de Vega nos advierte sobre el error en que podemos incurrir al analizar esta distinción; por lo que refiriéndose a la Constitución inglesa -considerada el ejemplo típico de una constitución flexible-, afirma: "Constituiría... un error pensar que, en... el sistema inglés, la flexibilidad es absoluta, [dado que existe]... una especie de poder constituyente tácito... [que] corresponde al cuerpo electoral". VEGA, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, S.A., 1998, pp. 51-52 (Vid. al respecto, nuestra "En defensa de los valores materiales de la Constitución contra la acción ilimitada de reforma del constituyente derivado, que intenta usurpar la competencia del constituyente originario", ciudad de México: *Alegatos*, núm.30, mayo-ag. 1995, pp. 371-380; comentario que matiza la afirmación de Branchet).

2. Transcribimos el artículo 89 que a la letra establece: "La iniciativa de la reforma de la Constitución corresponde concurrentemente al presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro, y a los miembros del Parlamento.

El proyecto o la propuesta de reforma deberá ser votado por las dos asambleas en términos idénticos. La reforma será definitiva después de aprobada por referéndum.

No obstante, el proyecto de reforma no será sometido a referéndum cuando el presidente de la República decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso; en este caso, el proyecto de reforma será aprobado solamente si obtiene una mayoría de las tres quintas partes de los votos emitidos. La mesa del Congreso será la de la Asamblea Nacional,

No podrá iniciarse ni proseguirse ningún procedimiento de enmienda mientras sufra menoscabo la integridad del territorio. La forma republicana del Gobierno no puede ser objeto de reforma". Es de aclararse, para efectos de una mayor comprensión del artículo, que "La mesa dirige la vida interior y los trabajos de la Asamblea. Es una autoridad colegiada", Cfr. HAURIU, André, y otros, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, 2ª edición, Barcelona: Ariel, 1980, p. 666; en este trabajo, nos referiremos casi siempre a esta traducción castellana, sin perjuicio de recomendar como siempre, para colegas y estudiantes que no puedan manejarla, el recurso al original de André HAURIU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris: Montchrestien, 1ª ed., 1966, 827 pp., de la cual hay edición póstuma de 1974, la última que el gran Maestro pudo revisar.

abarca el análisis del artículo 89, señalando el ejercicio positivo del poder de reforma derivado, al igual que sus lagunas y límites; asimismo, expone algunas proposiciones de revisión que, por su trascendencia, son traídas al texto con sus respectivos comentarios. *La Segunda Parte, "Los procedimientos de revisión especiales del artículo 11"* (pp. 97- 177), se aboca a un minucioso estudio de este artículo y la forma en que ha sido utilizado por parte de los diferentes presidentes de la República, haciendo algunas consideraciones "de puro análisis teórico" (p. 166), como el mismo autor las define.

5. El primero de los cuatro capítulos en que se sub- divide la Primera Parte, *"Los procedimientos de revisión del artículo 89"* (pp. 17-34), nos detalla las diferentes fases que componen el procedimiento regular de reforma. Entre las ventajas que podemos encontrar en éste, está el bicameralismo igualitario en materia de revisión constitucional; esta igualdad en el procedimiento legislativo ordinario se ve mermada en beneficio de la Asamblea Nacional. Recordemos que mientras los miembros de la Asamblea Nacional son electos por sufragio universal directo, los miembros del Senado lo son por sufragio indirecto (artículo 24), lo que asegura, en favor de los primeros, una preeminencia de origen. Por otra parte, la forma en que está concebido el procedimiento de reforma, evita la supremacía del Ejecutivo sobre el Parlamento, y provee los medios para que ambos poderes colaboren, sin facilitarles la posibilidad de paralizar el procedimiento de revisión (no obstante, en la página 149, se nos menciona como "una laguna congénita" del artículo 89, "el riesgo del bloqueo por parte del Parlamento de la segunda fase del procedimiento de revisión" establecido en este artículo).

6. A) *La iniciativa de reformas a la Carta constitucional* corresponde al presidente de la República, a propuesta del primer ministro, y a los miembros del Parlamento.

7. a) *En virtud de que el Poder Ejecutivo francés es bicéfalo*, encontramos que el proyecto de reforma debe ser el resultado de la colaboración de ambos órganos, el presidente de la República recibe la propuesta del primer ministro, y puede o no aceptar la misma (p. 18); y, de aceptarla, no puede modificarla, pero, por otra parte, el primero no puede de *motu proprio*, formular una propuesta sin la firma del segundo. En la práctica, *"el presidente de la República ha sido de hecho, en el seno del Ejecutivo, el real instigador, el verdadero iniciador de la revisión constitucional"* (p. 22); por lo que la referencia al papel del primer ministro no pasa de ser una formalidad (p. 20).

8. b) *Los miembros del Parlamento también gozan del derecho de iniciativa*. Es de notar que, bajo la Cuarta República (1946-1958), los senadores carecían de esta facultad, lo que contribuía a acentuar la primacía de los miembros de la Asamblea Nacional sobre aquéllos. *No obstante* las bondades teóricas que podría representar la intervención eficaz de los parlamentos en esta primera etapa del procedimiento de reforma, en realidad "esta prerrogativa... ha revelado una *eficacia relativa*, teniendo en cuenta los medios de los que dispone el Gobierno, para imponer la discusión prioritariamente, de sus propios proyectos de ley..." (p.25); sin contar con que "La adopción definitiva de una proposición³ de revisión dependerá entonces, de la actitud y buena voluntad del Gobierno" (p.25); que en la persona del presidente de la República, y junto con otros recursos, dispone de una amplia *discrecionalidad para determinar el plazo* en el que emitirá el decreto de *promulgación* de la reforma. Esto es lo que en México se ha llamado popularmente "veto de bolsillo". Sin embargo, los mismos miembros del Parlamento han hecho poco uso de su derecho de iniciativa, pues como se verá más adelante (*infra*, 10. C), las proposiciones de la ley, deberán ser sometidas, necesariamente, a *referéndum* para su aprobación y "De forma general" el Parlamento ha mostrado poco entusiasmo por el *referéndum* en materia constitucional" (p. 25).

9. B) *En la segunda fase del procedimiento, corresponde a la Cámara la elaboración y la adopción* del texto de revisión, que deberá ser votado por las dos Asambleas en términos idénticos. En este procedimiento constitucional, el gobierno no dispone de los medios, que tratándose del procedimiento ordinario posee, para presionar a las Asambleas a llegar a un pronto acuerdo (vgr. La cuestión de confianza y la creación de una comisión mixta paritaria, para facilitar un arreglo entre las cámaras, pp. 28-29): si bien, *puede recurrir al "voto bloqueado"* (pp. 26-27), para evitar que las Asambleas, en uso de la facultad de enmienda que les concede la Constitución, desnaturalicen un proyecto de reforma. Así, con este recurso, el Gobierno solicita a la Asamblea que se pronuncie mediante una sola votación, sobre todo o una parte del texto, "sin más modificaciones que las enmiendas propuestas o aceptadas por el Gobierno" (art. 44).

3. Para una mayor claridad de la terminología francesa, debemos recordar que "Se conocen con el nombre de *proyectos de ley* aquellos que son depositados por el primer ministro en nombre del gobierno" (y) "Se denominan *proposiciones de ley* los textos provenientes de una , iniciativa parlamentaria", Cfr. HAURJOU, André, *ap.cit.*, p. 702.

10. C) En la última fase del procedimiento de revisión constitucional, la de la aprobación de la propia revisión, encontramos que conforme al espíritu "de los constituyentes de 1958, el *referéndum* debía ser la vía normal... de la revisión de la Constitución" (p. 29); en tanto que el recurso al voto del Congreso (la reunión de las dos Asambleas), con una mayoría calificada de las tres quintas partes de los votos emitidos, se pensó para reformas rápidas o de puntos menores. La elección de la vía corresponde en forma discrecional al presidente de la República, salvo en dos casos: uno, que se trate de una proposición de revisión, en el que el *referéndum* es indispensable; y el segundo, que el proyecto, habiendo sido sometido a la consideración del Congreso, no haya obtenido la votación exigida para su aprobación. Así, la posibilidad de acudir a consultar al electorado, por la vía del *referéndum*, "constituye un arma particularmente eficaz para el jefe de Estado" (p. 31).

El procedimiento regular, que recurre al *referéndum*, podría parecer excesivamente complejo, trotándose de modificaciones técnicas o menores a la Constitución, por lo que el artículo que comentamos prevé un procedimiento aligerado de reforma.

11. D) *El procedimiento aligerado "se distingue del procedimiento normal, dada la sustitución del referéndum por el voto del Parlamento reunido en Congreso"* (p. 32), -el Congreso es la reunión de las dos Asambleas en sesión conjunta-, manteniéndose las demás fases. En esta etapa, el Congreso se debe limitar a ratificar el texto previamente discutido, y en su caso enmendado, por las dos cámaras. Para aprobar una reforma a la Constitución, se requiere de una mayoría calificada de las tres quintas partes de los sufragios emitidos, sin tomar en cuenta las abstenciones.

12. *En el capítulo II, "La aplicación del artículo 89"* (pp. 35-60), se hace un recuento de las ocasiones en que se ha visto interrumpido el procedimiento de reformas señalado en el artículo 89, y en las que, incluso, éste ha llegado a fracasar. Los casos fueron diversos: en algunas ocasiones, los proyectos de reforma, presentados siempre por el presidente en turno, tuvieron que ser retirados ante el peligro inminente de no obtener la mayoría requerida en el Congreso; o bien, por el rechazo abierto de alguna de las Asambleas en las que no se obtuvo la votación necesaria; y en otros, porque las enmiendas propuestas por alguna de las cámaras desnaturalizaban el proyecto original, en forma inaceptable para el Ejecutivo.

13. A) Por otro lado, se señalan también los resultados positivos que ha tenido la aplicación de proce-

dimiento de reforma que venimos comentando. Entre ello, y por la importancia que entraña, hemos que de mencionar *la reforma* al artículo 54, del 25 de junio de 1992 *en la que se abre a las minorías* (sesenta diputados o sesenta senadores) *la posibilidad de solicitar la intervención del Consejo Constitucional*, para que declare si un convenio internacional contiene una cláusula contraria a la Constitución.⁴ Ello habría sido de utilidad en México en ocasión de los "pactos" que uncen a nuestro país a la "dictadura monetaria planetizada", es decir, al *FMI* y, fundamentalmente, al *GATT* y al *TLC* de América del Norte. Medida muy saludable habría sido, en efecto, en beneficio de una verdadera democracia, en la que el respeto a la propia Constitución y a las minorías es fundamental. Este tipo de avances democráticos es deseable en nuestro país, en el que las minorías legislativas se ven frecuentemente apabulladas por el todavía mayoritario voto del partido hegemónico, el *PRI-PAN*, aún después de julio 1997 y particularmente en la deplorable "dictadura tecnocrática" encarnada por la *SCJN*.⁵ 14. B) El segundo caso que deseamos comentar, es *el proyecto de revisión* de la Constitución que fue sometido a las Asambleas, y que proponía la reforma de diversos artículos *con motivo del Tratado de Maastrich*. El Consejo Constitucional había resuelto que "la autorización de *ratificar* en virtud de una

4. El control de la constitucionalidad de las leyes y de los tratados en Francia, es previo a la promulgación en el caso de las primeras; y a la aprobación o promulgación, en el caso de los segundos; y las decisiones del Consejo Constitucional tienen efectos *erga omnes*. Este organismo, creado *ex profeso*, tiene diversas facultades, entre ellas, la posibilidad de pronunciarse sobre una iniciativa de reforma a la Constitución (arts. 56-63 de la Constitución francesa de 1958), editada por la Embajada de Francia en México, edición que usamos formalmente por razones de accesibilidad geográfica para nuestros alumnos y en esta investigación, sin perjuicio de la mayor precisión que deriva obviamente del original en lengua francesa.
5. Cfr. ampliamente, en la documentada y fundada denuncia del nefasto rol ejecutado por el Poder Judicial, contra el Estado de Derecho, en las democracias occidentales: CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Un derecho administrativo comunitario latinoamericano (Notas para una consideración multidisciplinaria)", con referencia entonces a la naciente jurisdicción comunitaria andina con sede en Quito; Ciudad de México, *Revista Latinoamericana de Administración pública*, núm. 7, "Presentación" de Andrés CASO-LOMBARDO, 1978, pp. 5-78, in 4^o del mismo: "Jurisdicción administrativa y tecnocracia judicial", capítulo en el libro colectivo *Homenaje al doctor Eloy Lares Martínez*, 2 vols., Caracas: Instituto de Derecho Público /Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, 1984, 1198 pp., esp. 1.1, pp. 235-254; "Prólogo" integrado como capítulo del libro de GONZÁLEZ-COSÍO, Arturo, *El juicio de amparo*, ciudad de México: Porrúa Hnos. & Cía., T ed., 1985, 305 pp., esp. pp. 11-17 (hoy en 5^a ed., 1998); "Tres maestros del derecho financiero", Guadalajara/Jalisco: "Introducción General", capítulo conclusivo del libro colectivo titulado *Libro-Homenaje a los profesores A. Cortina-Gutiérrez, E. Flores-Zavala y S. F. de la Garza-González*, coordinación del Prof. Antonio Jiménez González, ed. Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco y Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara, 1995, 425 pp., esp. págs. 357-525;

ley, *el tratado de la Unión Europea, no podía intervenir sino después de una revisión de la Constitución*" (p. 42). Así, el proyecto de revisión de la Constitución fue sometido a las cámaras para su adopción. La Cámara de Senadores introdujo diversas enmiendas que produjeron tensiones entre el gobierno y los senadores, lo que provocó que el presidente amenazara con convocar al pueblo, recurriendo al *referéndum*, vía el artículo 11 constitucional. La contienda fue resuelta una vez que el gobierno aceptó las enmiendas. De hecho, en el ánimo de los parlamentarios pesó la posibilidad de que, ante un rechazo de su parte, se acudiera al arbitraje del electorado; en tanto que el Gobierno suavizó su posición, pesando en su ánimo el hecho de que recientemente el *referéndum* de ratificación del Tratado de Maastrich en Dinamarca había fracasado. Así, "El riesgo del recurso al artículo 11 para la revisión constitucional se alejaba, al mismo tiempo que los temores del Ejecutivo de ser obligado a hacer uso de él" (p. 50). Finalmente, el Congreso adoptó el proyecto de revisión, por la mayoría requerida, el 23 de junio de 1992. Faltaba únicamente la organización del *referéndum* que autorizara la ratificación del Tratado, lo que tuvo lugar el 20 de septiembre de 1992, que "dio una muy estrecha victoria a los partidarios del sí" (p. 50).

Por su importancia para meditar en el nuevo derecho mexicano ahora enmarcado por el TLCAN de 1994, respecto de los efectos del concepto tradicional de soberanía nacional, transcribimos algunos párrafos del nuevo título XIV de la Constitución francesa: "Art. 88-1. La República participa en las Comunidades europeas y en la Unión Europea,

constituidas por Estados que han decidido libremente ejercer algunas de sus competencias en común, en virtud de los tratados que han instituido aquéllas":

"Art. 88-2. ...Francia consiente la transferencia de las competencias necesarias europeas, así como de aquéllas necesarias para la determinación de las reglas referentes al paso de las fronteras externas de los Estados miembros de la comunidad europea".

Son varios más los ejemplos del uso positivo que en la práctica ha tenido el procedimiento de reforma enmarcado en el artículo 89; no obstante, consideramos que los ejemplos mencionados son suficientemente representativos del capítulo comentado.

15. El estudio del procedimiento de reformas a la Constitución francesa, lleva al autor, en el *capítulo III*, a señalar "*Los límites y las lagunas del artículo 89*"; los límites especificados en el propio texto constitucional, y las lagunas reveladas en su aplicación positiva.

16. A) *Los límites a la utilización del procedimiento de reforma* de la Constitución⁶ son de dos tipos: los relativos al periodo en que se lleva a cabo la revisión, y los límites relativos al objeto de la revisión.

17. a) En lo que respecta a los límites del primer tipo, la Constitución establece dos hipótesis para *los límites en el tiempo*:

18. aa) El párrafo cuarto del artículo 89, en forma expresa establece que "No podrá iniciarse ni proseguirse ningún procedimiento de enmienda mientras sufra menoscabo la integridad del territorio"⁷. El alcance de este artículo es meramente moral, en tanto que "la Constitución no habilita a ninguna autoridad para constatar que exista un menoscabo a la integridad del territorio" (p. 62). Con todo ello, un texto semejante habría dado apoyo a México, cuando el despojo de los tratados de Guadalupe-Hidalgo en 1848, firmados en beneficio patrimonial (la mitad del territorio mexicano) del invasor estadounidense, que ocupaba todo el ámbito espacial del país entonces vencido.

19. bb) La relación de los artículos 7 y 89 nos muestra la segunda hipótesis: Art. 7. "No podrá

"□ horizonte de la justicia administrativa: la herencia de Tcodosio Lares", capítulo en el libro colectivo *La justicia administrativa en derecho mexicano y comparado*, Guadalajara/Jalisco; Universidad de Guadalajara, coordinación del profesor Antonio Jiménez-González, 1999-2000. en prensa, reproducido en ciudad de México. *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, 3ª época, año X, núm. 115, jul. 1997, pp. 145-175; "Separación o división de poderes. Respecto del parteaguas entre administración y jurisdicción", ciudad de México: *Alégalos*, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-A), Depto. de derecho, núm. 38, en -ab. 1998, pp. 5-32, in 4ª "Tradición y futuro inmediato de la jurisdicción administrativa en México", Montevideo: *Revista de derecho público*, núm. 13, 1998, pp. 25-40; "Administración financiera y derecho público mexicano (Notas para una meditación crítica)", ciudad de México: *Alegatos*, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-A), Depto. de Derecho, núm. 39, mayo 1998, pp. 285-304; reproducido en Caracas: *Revista de la facultad de ciencias jurídicas y políticas*, Instituto de Derecho Público / Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, núm. 109, septiembre 1998, pp. 333-389; ciudad de México: *Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal*, núm. 6, octubre 1998, pp. 11-51; La Paz/Bolivia: *Revista del Instituto Boliviano de Derecho Tributario*, núm. 2, octubre 1998, v. abreviada, pp. 107-130; y en Madrid/Barcelona: *Revista Latinoamericana de Derecho Tributario*, ed. Marcial Pons, núm. 4, 1998, pp. 115-150.

6. Se impone una aclaración. En todo momento el autor se refiere a la combinación de órganos y al procedimiento previstos en el artículo 89 constitucional, como poder constituyente derivado (p.63); de lo que podemos deducir que para el poder constituyente originario no existen esos ni ningunos otros límites.

7. *Constitución francesa de 1958*, editada por la Embajada de Francia en México.

aplicarse lo dispuesto en los artículos... o en el 89 de la Constitución, mientras la Presidencia de la República estuviere vacante o durante el periodo que transcurriere entre la declaración del carácter definitivo del impedimento del presidente de la República y la elección de su sucesor".

Diversas proposiciones y conformando una posición doctrinal generalizada, en atención a la coincidencia de circunstancias críticas (comparables a las mexicanas del siglo XIX, cuando el presidente mexicano era prisionero del invasor); previstas en los artículos 89 párrafo cuarto y 7, configuran un consenso en el sentido de que esta interdicción de reforma debe ampliarse de manera oficial a los casos de emergencia previstos en el artículo 16⁸ (p.63).

20. b) En lo relativo a *los límites relativos al objeto* de la revisión, en la Constitución francesa se contempla en forma expresa uno: "Art. 89 párrafo quinto: La forma republicana del Gobierno no puede ser objeto de reforma".

Esta prohibición ya había sido contemplada en la historia jurídica francesa, y su redacción actual clarifica su alcance: "Esta prohibición tienen por objeto la prohibición de una restauración monárquica..." (p. 64). Esta limitación, de acuerdo a Branchet (que a su vez se apoya en Vedel, cita de p. 64), es superable fácilmente mediante el procedimiento de reforma previsto en el artículo 89; la modificación a lo sumo importaría una violación al espíritu de la Constitución. Sin embargo, citando a Burdeau, el autor parece estar de acuerdo en que el límite estudiado es inoperante, en tanto que "el poder constituyente de hoy, no tiene legitimidad para limitar al poder constituyente del futuro" (p. 64). Olvidan estos juristas, que la prohibición va dirigida al poder constituyente derivado, quien es el impedido para alterar, en este caso, la forma republicana de gobierno, bajo pena de incurrir en responsabilidad frente al electorado; al único que no se le puede limitar en su actuación -porque por definición es ilimitable-, es al poder constituyente originario; por

lo que lo afirmado en la cita transcrita, sólo es válido para este último.⁹

21. B) ¿Cuáles son *las lagunas que ha encontrado el autor en el empleo práctico* que se ha realizado del *procedimiento* de reforma, estatuido en el artículo 89? La lista es amplia, y son las imprecisiones en el texto del mismo, las que han dado lugar a interpretaciones diversas. A continuación, algunos comentarios sobre las principales.

22. a) *El problema de los poderes del Senado*: Que de hecho posee un poder de veto en materia constitucional; del que carece tratándose de leyes ordinarias, en donde la Asamblea Nacional goza de preeminencia.¹⁰ Así, ninguna revisión de la Constitución puede efectuarse sin el acuerdo del Senado" (p. 65); ante quien el Gobierno no posee ningún medio de acción o de presión.

23. b) El problema de los poderes presidenciales en materia de ratificación definitiva de los proyectos de revisión. Éste posee múltiples vertientes.

24. aa) Una vez adoptado un proyecto por las dos cámaras, ¿está obligado el presidente de la República a proseguir con el procedimiento; es decir, a someterlo al Congreso o a *referéndum*, o puede decidir retirarlo? Los que afirman la primera opción señalan que, en tanto que el proyecto le pertenece al presidente (no sería el caso de las proposiciones), él podría decidir no proseguirlo, en tanto que el procedimiento no ha concluido. Por su parte, los que apoyan la segunda alternativa resaltan el hecho de que el modo indicativo usado en la redacción del artículo debe interpretarse con un valor imperativo; sin contar con que la decisión presidencial de detenerse de hecho ("veto de bolsillo") un proyecto ya adoptado por las cámaras "termina por aniquilar la voluntad constituyente del Parlamento" (p. 67).

8. "Art. 16. Cuando las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales estén amenazados de una manera grave e inmediata y el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales esté interrumpido, el presidente de la República tomará las medidas exigidas por tales circunstancias, previa consulta oficial con el primer ministro, los presidentes de las Asambleas y el Consejo Constitucional..." con sus peculiaridades "gaullistas", es el equiparable al art. 29 de nuestra Constitución federal de 1917.

9. Afirma Pedro de VEGA: "... dentro del funcionamiento normal del ordenamiento constitucional, los límites explícitos son jurídicamente insuperables. Su destino es el del propio ordenamiento concebido como totalidad y, en consecuencia, su única eliminación posible sólo puede venir determinada por la acción revolucionaria ínsita en la actuación del poder constituyente, y no por el funcionamiento normal del poder de revisión". *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid: Tecnos, S.A., 1988, p. 267.

10. Conforme al artículo 45, párrafo cuarto, que faculta a la Asamblea a estatuir definitivamente, en caso de desacuerdo reiterado con el Senado, llevado al seno de una comisión mixta, y a petición del Gobierno. *Cfr. HAURIUO, André y otros, op.cit. pp. 707-708.*

25. bb) La ausencia de plazo en el que el presidente de la República debe someter el texto de revisión a la aprobación definitiva. Un aplazamiento excesivo, puede, de hecho, enterrar el proyecto. En el plano práctico, el presidente no tiene ninguna responsabilidad por aplazar, incluso indefinidamente, la presentación del proyecto.

26. cc) El problema del poder del presidente de detener el procedimiento. En tanto que es un proyecto presidencial, consideran algunos, sí puede hacerlo: sin embargo, consideran otros, "una vez adoptado, debería ser sometido al pueblo o al Congreso, el cual es jurídicamente distinto al Parlamento" (p. 69).

27. dd) ¿Qué sucede si una vez detenido el procedimiento de reforma, éste se quiere reanudar? En este caso, el sentido común nos indica: si ha transcurrido tanto tiempo que los protagonistas relacionados con la primera fase del procedimiento de reforma, han cambiado, éste deberá reiniciarse por completo (P-71).

28. ee) Si el presidente decidió para la aprobación del proyecto de reforma acudir al Congreso, y éste no otorga su aprobación, ¿puede recurrir entonces al *referéndum*? Quienes afirman que sí, señalan que "la vía indirecta [la aprobación congresional] tiene, a pesar de todo, un cierto carácter subsidiario, en relación a la vía directa que es la expresión más auténtica de la voluntad popular". Por su parte, otros autores afirman que una vez hecha la elección, el presidente deberá atender a los resultados, aunque éstos le sean desfavorables. Esta última posición nos parece antidemocrática, pues en tanto que exista *en forma expresa* la posibilidad de recurrir al pueblo, éste, en su carácter de titular indiscutible de la soberanía, tiene la última palabra.¹¹

29. ff) ¿Podría el presidente someter directamente un proyecto de reforma al Congreso, sin que las cámaras tengan la posibilidad de votarlo en los términos indicados en el párrafo segundo del artículo 89 (es decir, privar a las Asambleas de su derecho de enmienda)? Para quienes responden afirmativamente, el párrafo tercero del señalado artículo, anula el segundo; sin embargo, es de la propia esencia del Parlamento, que pueda discutir, enmendar y emitir

11. Si bien en la Constitución mexicana no se establece un mecanismo de democracia directa como en la Constitución francesa, el texto del artículo 39 no puede ser obliterado por lo establecido en el artículo 135. Afirmar lo contrario equivaldría a afirmar la enajenación de la soberanía popular en manos de los "representantes populares". Respecto de las ambigüedades ínsitas en este parteaguas doctrinal, remitimos a la publicación, por separado, del estudio de CORTIÑAS-PELÁEZ y ROSAS-DÍAZ, "De los principios esenciales sancionados por las Cartas Magnas mexicanas de 1857 y 1917, en relación con la supremacía constitucional", ciudad de México: *Alegatos*, núm. 40, septiembre-diciembre 1998, pp. 489-508.

un voto razonado, especialmente en una materia tan delicada como es la referente a la Constitución.

30. gg) Finalmente, en el supuesto de que el presidente omitiera o aplazara inadecuadamente, el sometimiento a *referéndum* de una propuesta de reforma, votada conforme a la Constitución por las Asambleas, estaría incurriendo en un fraude a la Constitución, que, dada la virtual irresponsabilidad del jefe de Estado, carecería de trascendencia jurídica.

31. En el capítulo IV, "*Las proposiciones de revisión de la Constitución*", se exponen una serie de sugerencias formuladas por el senador Etienne Dailly (presentadas el 15 de octubre de 1991); y por el Comité consultivo para la revisión de la Constitución (del 15 de febrero de 1993).

32. A) Conformando un numeroso listado, las proposiciones del senador Dailly comprenden reformas para llenar lagunas existentes en el texto constitucional, matización de algunas propuestas ya planteadas, y la eliminación de propuestas del todo innecesarias. Merece especial mención la que señala la importancia de que el presidente del Consejo constitucional sea electo por los miembros del mismo Consejo, y no por el presidente de la República, como se realiza en la actualidad" esto en beneficio de la autonomía de la institución.¹² igualmente, la que se refiere a la necesidad de que el Consejo constitucional declare la constitucionalidad de los proyectos de ley, que serán sometidos a *referéndum*; esto en virtud de que las leyes aprobadas por *referéndum* escapen al control del Consejo constitucional.¹³

Por último, es indispensable ampliar y definir con claridad el concepto de "alta traición" en que puede incurrir el presidente de la República; omisión de notoria gravedad en el caso del artículo 108.2 de la Constitución federal mexicana de 1917.

12. "Autonomía" que el caso de México, refiriéndonos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es inexistente, no sólo por la facultad de nombramiento de los ministros, que sigue estando en manos del presidente de la República (aunque sujeta a la aprobación de la Cámara de Senadores, mayoritariamente priísta), sino porque en la práctica, la inexistencia de un verdadero equilibrio entre los poderes es evidente en beneficio del Ejecutivo, aquí unipersonal y omnipotente. Además, históricamente y desde 1995, el jefe de Estado "canjea" el casi "nulo" órgano judicial supremo cediéndolo al PAN, principal partido de oposición, a cambio de su apoyo congresional para iniciativas presidenciales carentes de mayoría propia.

13. André HAURIU nos señala "que el control de la constitucionalidad de las leyes se produce únicamente para las leyes parlamentarias. Con ocasión de la ley adoptada por *referéndum* el 28 de octubre de 1962, el Consejo Constitucional declaró que no era competente para comprobar la constitucionalidad de las leyes sometidas a *referéndum*". Esto, en virtud de que, como lo afirmó el propio Consejo, "las leyes adoptadas por *referéndum* son expresión directa de la soberanía nacional", (*op.cit.*, p. 723). Sería ésta empero una revancha de la tecnocracia judicial, que se antoja obra del mismo "golpe de Estado silencioso" que tiende a instaurarse en Occidente desde 1945 (Bretton Woods), contrario pues al "genio político" de los pueblos de Francia (1789) y México (1917).

33. B) Las proposiciones del Comité consultivo para la revisión de la Constitución (integrado, entre otros, por Braibant y Vedel), apuntan en tres direcciones: a la mejora de la definición del papel del Ejecutivo; al aumento de la actividad del Parlamento; y a una mayor efectividad de la presencia del ciudadano en el procedimiento de reformas.

En este último tópico, el senador Dailly propone que se declare la caducidad de los proyectos de revisión que el presidente no haya presentado para su aprobación dentro de la legislatura;¹⁴ asimismo, que se prohíba expresamente la utilización del artículo 11 para la revisión constitucional, y se limite su uso "a una sustitución de la segunda fase del mecanismo de revisión dispuesto en el artículo 89 (p. 95)". El Comité, por su parte, propone disposiciones tendentes a "hacer más fáciles los procedimientos de revisión", mediante un reequilibrio de competencias entre los tres órganos, del poder constituyente: "el Jefe de Estado, las dos cámaras y la nación" (P- 96).

34. En la *Segunda Parte* del libro de Branchet, "*Los procedimientos de revisión especiales del artículo 11*",¹⁵ se nos expone la forma en la que el artículo 11 ha sido utilizado por el jefe de Estado, y las múltiples objeciones jurídico-doctrinales que ese uso ha provocado. La ambigua redacción del artículo ha propiciado una interpretación demasiado discrecional del presidente de la República, en demérito de los otros poderes, especialmente del Parlamento.

En la práctica, se ha recurrido a este artículo como un procedimiento alternativo de revisión, al establecido en el artículo 89; como lo demuestra la revisión llevada a cabo mediante *referéndum* el 28 de octubre de 1962, a través de la cual se cambió el modo de elección presidencial, mismo que a partir de esa fecha se lleva a cabo mediante sufragio universal.

Por otro lado, cabe cuestionarnos en el terreno teórico si esta aplicación es estrictamente constitucional, o si el artículo puede integrarse como un procedimiento complementario al establecido en el artículo 89; así como cuáles son sus alcances en el terreno de los compromisos internacionales adquiridos por Francia. Estas inquietudes son consideradas en esta Segunda Parte.

16. Por encontrarse en la cúspide del ordenamiento jurídico, todo lo concerniente a la Constitución es de gran trascendencia, por lo que el capítulo 1 de esta Segunda Parte "*La cuestión de la justificación del recurso al artículo 11 en materia de revisión constitucional*" (pp. 103-114), nos lleva a la discusión básica del papel que debe tener el pueblo, titular indiscutible de la soberanía, en el desarrollo de las instituciones constitucionales de un país.

17. A) Quienes sostienen la constitucionalidad del artículo 11 como procedimiento de revisión, apelan a argumentos de carácter político-jurídico. En el primer ámbito, sostienen que "el fundamento de la revisión directa por *referéndum* reside en el imperativo del régimen democrático" (p. 103), en donde el pueblo sería llamado a arbitrar entre el Ejecutivo y el Legislativo, en caso de un posible y mutuo bloqueo, tratándose de reformas constitucionales. En el aspecto jurídico, se aduce que la noción de "proyecto de ley" mencionada en el artículo 11, es extensiva tratándose de proyectos de ley constitucional. Así, "la Constitución comporta *dos vías paralelas*", la vía parlamentaria contenida en el artículo 89, y la vía de la democracia directa, organizada por el artículo 11" (p. 106). Negar el valor de estas tesis, afirman sus partidarios (entre otros, el eminente sabio Capitant), equivaldría a dejar los poderes soberanos del pueblo en manos del Senado (que no es electo por sufragio universal directo), quien podría bloquear en todo momento, las reformas propuestas por el presidente, vía las facultades que le otorga el artículo 89.

18. B) En oposición a los argumentos señalados en el párrafo precedente, hay autores que sostienen, entre otros muchos argumentos, la inconstitucionalidad del uso reformativo que se le ha dado al artículo 11.

14. "La legislatura es el tiempo que dura el mandato colectivo de la Asamblea", *ibidem*. p. 661.

15. Para una mayor claridad, transcribimos el artículo 11: "El presidente de la República, a propuesta del Gobierno durante los periodos de sesiones o a propuesta conjunta de las dos Asambleas, publicadas en el *Diario Oficial*, puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley que se refiera a la organización de los poderes públicos, que entrañe la aprobación de un acuerdo de Comunidad o que tienda a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pudiere afectar el funcionamiento de las instituciones. Cuando el resultado del referéndum sea favorable a la adopción del proyecto, el presidente de la República lo promulgará dentro del plazo señalado en el artículo anterior".

16. Afirma André HAURIQU: "La cuestión que se planteaba era, por tanto, la de saber si el artículo 11 podía ser considerado como regulador de un procedimiento de revisión paralelo al del artículo 89. La respuesta casi unánime de los juristas y de las instancias jurisdiccionales fue negativa por razones de forma y de fondo...", "el argumento más importante, en el texto del artículo 89, [es que] uno de los elementos del compromiso de 1958 [fue] que no podría tener lugar ninguna revisión *sin el acuerdo del Parlamento*. Se podía evitar el referéndum, pero no el voto de la Asamblea Nacional y del Senado". *Op. cit.*, p. 624.

Para ello se apoyan en el hecho de que el título XV de la Constitución es *exclusivo* en materia de reformas a la misma, comprendiendo sólo un artículo, el 89, sin ninguna referencia al 11; para que este último pudiera ser empleado, debía derogar expresamente, y en los casos procedentes, al artículo 89. Por otra parte, mientras que el texto del artículo 11 se refiere a "todo proyecto de ley", el artículo 89 asienta el término de "proyecto de revisión". En seguida, debemos considerar que la vía del art. 11 elimina la participación de los poderes públicos, específicamente del Parlamento, de la etapa de la revisión; y que, por su importancia, la materia constitucional debería ser sometida directamente a la aprobación popular.

El autor concluye, con lucidez científica y no vacuo tecnicismo kelseniano, vistos los argumentos de ambos grupos, que "el artículo 11, sin poder siempre y por completo sustituirse en el artículo 89, está, sin duda, ligado a la revisión constitucional" (p. 114).

38. Aceptando la estrecha relación del art. 11 con la revisión constitucional, podremos entonces considerarlo, como lo señala el título del capítulo II, "El artículo 11: mecanismo complementario de revisión susceptible de integrarse en el procedimiento dispuesto por el artículo 89" (pp. 115-123), como un mecanismo complementario.

No pudiendo desvincular el importante papel de árbitro que el pueblo debe asumir, entre el Ejecutivo y el Parlamento, a fin de asegurar "el funcionamiento regular de los poderes públicos" (p. 117) en un auténtico régimen democrático, con el contenido del art. 11, concluye Branchet señalando: "la regla deducida de la combinación de lo dispuesto en los artículos 11 y 89 de la Constitución, es que el pueblo puede reemplazar al Parlamento en la segunda fase del procedimiento de revisión del artículo 89, en caso de bloqueo del mecanismo de revisión" (p. 121). En este punto, el autor hace una creativa y valiosa aclaración, refiriéndose a que por la vía del artículo 11, el *referéndum* sólo tendrá efectos en referencia a la adopción del proyecto de revisión, por lo que "resta, sin embargo, reglar el problema de la aprobación de los proyectos de revisión aprobados por un *referéndum*" (p. 123). En la práctica (*vid., supra*, numeral 34), una vez adoptado el proyecto por la vía del *referéndum* que sea favorable a su adopción, el presidente lo promulgará dentro del plazo señalado en el artículo anterior"; lo único que resta es su promulgación, para ser una reforma válida. Nos parece que la palabra adopción se usa, en el caso del artículo que nos ocupa, como sinónimo de aprobación. El artículo no prevé ninguna etapa pos

terior a la adopción; querer interpretarlo de otra manera, es violar la letra del mismo.

39. En lo que respecta a la aplicación del artículo 11 en materia de aprobación de proyecto de ley, que tenga relación con tratados internacionales, en el capítulo III, "El artículo 11: procedimientos de revisión implicados por la ratificación de los tratados que incidan en el funcionamiento de las instituciones" (pp. 125-143), se prevén dos condiciones para su empleo: primero, la no contradicción con la Constitución del tratado en cuestión; y segundo, que el mismo tenga incidencia sobre el funcionamiento de las instituciones. El recurso a la vía del *referéndum* es facultativo del presidente de la República, y supone la verificación previa, por parte del Consejo constitucional, de la constitucionalidad del tratado. Una vez superados estos escollos, Branchet plantea la problemática que surge del hecho de que una vez adoptado un proyecto de ley, por la vía del *referéndum* que autorice la ratificación de un tratado, ¿quién es el autorizado para reglar las incidencias que el mismo produzca sobre el funcionamiento de las instituciones, afectadas por el tratado? La respuesta sería "el Artículo 11 permite la ratificación por vía de *referéndum* de los tratados no contrarios a la Constitución, y regla al mismo tiempo, el problema de la revisión implicada por la incidencia del tratado sobre el funcionamiento de las instituciones" (p. 143).

40. El último de los capítulos que conforman la obra recensada, es el capítulo IV, "El artículo 11, procedimiento de revisión impuesto por la ratificación de los tratados contrarios a la Constitución" (pp. 145-172). En el caso de que un tratado celebrado por el Ejecutivo entrañara cláusulas contrarias a la Constitución, la ley que autorice su ratificación no podrá ser votada si previamente no se realiza una revisión constitucional, tendente a superar la contradicción.

El problema es variado; debemos cuestionarnos acerca de qué procedimiento usar para realizar la revisión constitucional previa a la ratificación del tratado respectivo; si procede el empleo del artículo 11 para la totalidad de la revisión o sólo para efectos de adopción del proyecto de revisión, iniciado por la vía del artículo 89. Ahora bien, una vez aprobada y promulgada la revisión constitucional, debemos plantearnos cuál será el método más idóneo para la aprobación de la ley que autorice la ratificación del tratado; si una autorización parlamentaria o por vía de *referéndum*. Todas estas interrogantes son estudiadas, en ocasiones en forma de análisis teórico, en esta parte final de la obra que aquí recensamos. En el caso del tratado de Maastrich,

la fórmula empleada fue "[la] revisión puramente parlamentaria seguida de una autorización de ratificar, proseguida sobre la base del artículo 11". (p. 157).

41. A manera de *conclusiones*, podemos apuntar éstas: *En primer lugar*, el autor asevera que la práctica de la vía del *referéndum* hasta el tratado de Maastrich, se había concebido "como un instrumento de la democracia representativa en las relaciones del Ejecutivo y del Legislativo"; a partir del uso que se le dio para la ratificación de dicho tratado, su uso en materia constitucional ha terminado por ser admitido. Lo anterior lo podríamos interpretar como una señal del "alejamiento de la democracia puramente representativa, tanto en el campo constituyente (revisión), como en el legislativo" (p. 174). Por lo que el artículo 11 constituye "un inedita de participación del Pueblo en la función normativa, [que] contribuye a la promoción y al desarrollo del Estado de derecho" (p. 174). *En segundo lugar*, la combinación, en materia de revisión, de los artículos 22 y 89, permite la conciliación de los conceptos de rigidez y supremacía constitucional, con la necesidad de adaptación que la Carta Constitucional debe tener respecto de las nuevas exigencias de la vida económica, política y social de la nación (p. 174).

En tercer lugar, por último, la tendencia mundial a la globalización plantea nuevas relaciones entre la Constitución y los tratados bajo la Quinta República. La primera debe ceder ante los segundos, con la única reserva de la previa revisión constitucional, ante lo cual, la única precaución posible y plausible, es solicitar al pueblo su intervención para la aprobación de la reformas constitucionales, y su autorización para ratificación de los tratados; en vista

que todo parece indicar una reorientación en las relaciones de jerarquía normativa, especialmente entre las normas de Derecho internacional y las del orden jurídico interno.

42. A pesar de las grandes cualidades que posee el libro de Bernard Branchet, en cuanto a su profundidad y precisión en el análisis del tema, debemos señalar que, más allá de su rigurosa aportación comparativa, nos parece estar concebido demasiado para consumo doméstico, lo que impide que el autor sea más explícito al citar algunos artículos de la Constitución francesa; y que al mencionar situaciones cotidianas o bien conocidas para sus compatriotas haga referencias que impiden al jurista extranjero una mayor comprensión de su interesante estudio. Sería por ello deseable que juristas versados en el derecho público francés, fueran invitados por el poder público mexicano, siguiendo las líneas pautadas por el maestro Diego Valadés, a emprender una traducción precisa de textos y una versión depurada de los más recientes autores de esa ciencia francesa, siempre valiosa y tan hermanada con las raíces morelianas (1814) y ciertos desarrollos recientes (1940-1983) del constitucionalismo federal mexicano, en materia de Reforma del Estado.

León CORTIÑAS-PELÁEZ* y Josefina ROSAS-DÍAZ** * Doctor en Derecho; profesor-investigador por oposición de la Universidad Autónoma Metropolitana (México) y, de la Universidad Carlos III de Madrid [beca sabática del Ministerio de Educación y Ciencia de España, en misión de la UAM-Azcapotzalco]; investigador honorario de la *Alexander vort Humboldt Stiftung* (Bonn/Tübingen, Alemania).

** Licenciada en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, profesora adjunta de Derecho constitucional y Derecho administrativo (UNAM-UAM), ayudanta de investigador nacional (SEP).