

612
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL PODER CONSTITUYENTE

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
CONSUELO ORTIZ ORTIZ

Ciudad Universitaria, D. F.

1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TABLA DE CONTENIDO

Agradecimientos

I.	Antecedentes Históricos	1
II.	Poder Constituyente	53
	1. Su Titular	55
	2. Poder Constituyente como función	59
	a) su realización	
	3. Poder Constituyente como órgano	61
	a) su organización	
	b) su funcionamiento	
	4. El Acto Constituyente	63
	a) características	
	5. Límites del Poder Constituyente	65
	6. Asamblea Proyectista	66
	7. Poderes Constituidos. Diferencias con el Poder Constituyente.	68
III.	Poder Revisor	71
	1. Su Naturaleza	71
	2. Procedimiento Revisor	74
	a) su naturaleza	
	3. Diversos Sistemas	75
	a) Estados Unidos de Norte América	75
	b) Francia	76
	c) Suiza	77
	d) Canadá	78
IV.	Reformas a la Constitución Mexicana	83
	1. ¿Poder o Procedimiento?	83
	2. Antecedentes Históricos	88
	3. Artículos 135 y 73 Constitucionales	91
	4. El Veto	96
	5. Límites a las Reformas Constitucionales	96
V.	Conclusiones	103

AGRADECIMIENTOS

Finalmente puedo ver cristalizado uno de mis más preciados anhelos: el inicio de mi vida profesional. Y por ello es necesario expresar mi -- gratitud a quienes han hecho posible esta gran satisfacción personal. •

Puedo afirmar que entre las principales causas que me motivaron a estudiar la carrera de Derecho está el ambiente familiar en que nací y me he desarrollado. Mi padre, constantemente dedicado a la adquisición -- de nuevos conocimientos con firme convicción en la justicia y la equidad, alentado siempre en su lucha por el amor y la comprensión de mi -- madre, quien ha sabido impulsar a su esposo y siete hijos mediante un afán de superación constante; el buen humor, la sabiduría y los conse-- jos de mi abuelito Antonio Ortiz D. y la ternura y maternal entrega de mi Mamá Bicha (q.e.p.d.) cuyos cariños han sido incentivos invaluable; el afecto y el respaldo de mis hermanos; y las limpias sonrisas de mis sobrinos. Ese clima familiar ha sido y es mi acicate y mi estímulo.

Por otra parte, no menos principal, la Universidad Nacional Autónoma de México, mi Alma Mater, y su Facultad de Derecho me abrieron, generosas, su campus y sus aulas. En ellos tuve la oportunidad de vivir el calor entrañable del ambiente universitario, entre la amistad y ayuda de mis condiscípulos y la guía generosa y sabia de todos mis maestros. Debo mis nacientes conocimientos a todos mis mentores y, al poder aquilatar ahora los tesoros de sabiduría cuyas arcas imparten y comparten, que -- constituyen el fuego en que espero se acrisole mi personalidad profesional, guardo para ellos el agradecimiento fervoroso que merecen.

Sin desmedro de alguno de mis maestros, debo hacer mención especial del Dr. Jorge Carpizo McGregor, cuya cátedra me hizo comprender la trascendencia del Derecho Constitucional para hacer posible el logro de la felicidad común de mis compatriotas; y del Lic. Horacio Castellanos Coutiño, cuya sabiduría, forjada en el estudio constante, la función pública y el amor a la enseñanza de sus semejantes, me brindó la orientación atinada y el asesoramiento generoso que son los puntos de apoyo en que se sustenta este humilde trabajo.

Finalmente, hago constar el auxilio amable de mi tía Alicia Alcántara - Hernández.

Para todos los mencionados mi gratitud y mi cariño, a más de un firme propósito de llegar a merecer ser considerada como una profesional del Derecho.

CAPITULO I
ANTECEDENTES HISTORICOS

En Escritos Políticos, Thomas Jefferson afirmó que todos los hombres son creados iguales, dotados de derechos inalienables, entre ellos el derecho a la libertad, a la búsqueda de la felicidad. Para garantizar esos derechos los -- hombres instituyen los gobiernos. Los gobiernos derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados. "Cuando una forma de gobierno actúe contra esos principios o los destruya, el pueblo tiene derecho a reformarla o abolirla, a instituir un nuevo gobierno fundado en esos principios y a organizar sus poderes en la forma que estime más conveniente para su seguridad y felicidad".

Además, en prevención de actitudes políticas polarizadas: el gobierno tiránico, la injusticia oligárquica o los excesos pasionales de la demagogia --caracterizados por Aristóteles y Polibio de Megalópolis--, Jefferson agregó: "La prudencia aconseja no cambiar, a virtud de causas leves o pasajeras, los gobiernos estatales establecidos, pero cuando el abuso demuestre propender a someter al pueblo al despotismo, es derecho y deber del pueblo derrocar a ese gobierno y establecer nuevas salvaguardas para su seguridad futura" (Moreno, D.: Clásicos de la ciencia política, p. 162).

Felipe Tena Ramírez, con rigor jurídico formalista y purista, estima que la soberanía, por su naturaleza política, es un concepto que corresponde a la Teoría General del Estado, tomada ésta como base de razonamiento y punto de partida para lograr indicaciones o soluciones útiles, cuyos elementos esencialmente políticos son válidos solamente cuando son consignados en instituciones constitucionales o en reglas de derecho público que formen parte de un orden jurídico vigente. Y concluye que sólo procede recurrir a esa Teoría en la medida indispensable para poder interpretar esas propias instituciones o reglas (Tena: Derecho Constitucional, p. 3-6).

Sin embargo, Tena Ramírez termina por afirmar que el Derecho Constitucional no se puede separar de lo histórico, de la vida integral de cada pueblo, que comprende los factores étnicos, éticos, religiosos, económicos y culturales que determinan la expresión jurídica colectiva, la expresión de la dignidad cívica y la expresión más íntima de la historia de cada organización social.

Así, concluye Tena Ramírez, al aplicar el método histórico a la materia constitucional, será posible lograr una interpretación que, aunque apartada de la Constitución en su aspecto formal, podrá explicar la variación del criterio interpretativo de las autoridades a través del tiempo (Op. cit., p. 80-1).

Se estima conveniente agregar que, en igual forma, el método histórico puede proporcionar la información necesaria para explicar específicamente el porqué de la actitud mexicana por conservar el concepto de soberanía en sus instituciones constitucionales. Y si con ese método es posible "tomar el pulso a - ese ser profundamente complejo que es el Estado, representación jurídica" de la Nación mexicana, "con un pasado que actúa en el presente, con un presente que día a día va haciendo suyo el porvenir", será posible explicar la actitud de los constituyentes mexicanos en 1814, 1824, 1857 y 1917, así como los principios políticos que, al ser legislados en su quehacer constituyente, se convirtieron en los principios jurídicos instaurados en las Constituciones mencionadas.

En consecuencia, es necesario retroceder al pasado que actuó en cada uno de esos momentos para poder determinar los factores heredados y propios que han conformado la expresión jurídica común del pueblo mexicano a través de su Poder constituyente.

Augusto Comte, después de analizar la evolución social del género humano, concluyó que éste debía pasar por tres estadios sucesivos natural y necesariamen

te:

El despertar del hombre se inició con el despertar de su actividad intelectual y de su capacidad ética y política. Su sentimiento religioso atribuyó cualidades sobrehumanas a objetos inanimados y cuerpos celestes, debido a la influencia de una naciente casta sacerdotal que compartía y luchaba el mando con militares y artesanos empíricos. Se impulsó, uno a uno, la organización de grupos que, al reunirse, constituyeron sociedades ordenadas que evolucionaron del nomadismo a la vida sedentaria. El estadio teocrático justificó - al titular del poder político al declararlo beneficiario de un derecho divino.

Durante el estadio metafísico, aun cuando la teología conservó el imperio - sobre los conceptos morales y sociales, la crítica racional hizo posible la concepción del monoteísmo y que el poder político se fundara en principios - racionales. Pueblos y ciudades se unieron hasta constituir una entidad conquistadora —Roma— y, con clara inclinación a la anarquía, la concentración política se fraccionó, aunque una moral de carácter universal hizo se - conservar un nexo espiritual como factor de identidad. La industria, fundada en la ciencia, sustituyó a la artesanía; el urbanismo creó grandes centros de concentración demográfica; la esclavitud y la servidumbre desaparecieron en forma sucesiva, en tanto la estética, la ciencia y la filosofía evolucionaron hasta provocar la separación de Iglesia y Estado. El hombre, como ente libre, logró recuperar el estado que más se ajusta a su naturaleza.

Finalmente, se inicia el estadio positivo o final. El método científico des - lina las relaciones y conexiones existentes entre los fenómenos naturales. Como predijo una decadencia política que, gracias a la aplicación del conocimiento científico a los fenómenos sociales y políticos, podrá ser superada y lograr que el poder llegue a manos de los científicos y que rijan "el amor co

mo principio, el orden como base y el progreso como fin" (Moreno: Op. cit., p.234-43).

En **La Política**, Aristóteles afirma que el Estado —esa entelequia o ficción jurídica que personifica a las naciones— es una asociación de seres humanos que, como tal, persigue el logro de un bien y es el resultado de la unión de varias familias para integrar un **pueblo** sometido a la autoridad de reyes, —ya que los elementos humanos que lo formaron estaban acostumbrados a la autoridad derivada del poder real (Idem, p.26-9).

El estagirita empleó el concepto de **poder**, que puede definirse como el dominio o imperio, facultad o competencia, que posee una persona —física o moral— para hacer algo determinado. El concepto implica capacidad, autoridad, posesión de facultades de dirección o de influencia sobre otras personas. En un sentido político-social es la facultad de cumplir una función encaminada a dirigir, influir y tomar decisiones que solucionen problemas y satisfagan las necesidades de una colectividad.

Aristóteles determinó también la razón de ser del Estado al fijar como su objeto principal el logro de un valor. "La justicia —afirmó— es una necesidad social porque el derecho es la regla de existencia de la asociación política, y la decisión de lo que es justo es lo que constituye el derecho".

Afirmó que el gobierno es una organización impuesta a todos los miembros de un Estado y que en una constitución no corrompida el ciudadano es el ciudadano de la democracia, en la que puede desempeñar el papel de juez y magistrado, a virtud de gozar del derecho común e ilimitado a ser juez y miembro de la asamblea popular (Ibid., p. 29 y 30).

Después de establecer el concepto de Estado de derecho como una asociación de ciudadanos que obedecen a una constitución propia, variable de un Estado a -

otro, pero que siempre tiene por objeto el logro de un valor, deduce que, al analizar cada constitución, es decir cada sistema de organización social, es posible establecer las características que identifican a cada Estado (Ibid., p. 32).

La deducción de Tena Ramírez, en esencia, es la misma expresada por Aristóteles, al afirmar que el análisis psicológico e histórico permite inferir, por debajo de su estructura formal, el significado real de cada constitución.

Por último, Aristóteles señaló también la contingencia de un pueblo inconforme con el régimen establecido y su facultad —constituyente— para cambiarlo. Igual que lo haría Jefferson, recomendó que después de una revolución —triunfante— el pueblo debe reflexionar sobre la conveniencia de ampliar o romper los compromisos contraídos por el propio pueblo, para lograr la satisfacción de la necesidad social de justicia (Ibid., p. 34).

GRECIA

Los conceptos aristotélicos hacen necesario el análisis de la organización política o constitución de la Ciudad-Estado de Atenas.

La sociedad ateniense se componía de ciudadanos, residentes extranjeros o metecos, y esclavos. Las familias se unían en clanes que, a su vez, formaban parte de uno de los cien demos o unidades de gobierno local, y diez de éstos formaban una tribu.

En cada tribu, mediante un corte transversal, se elegían cincuenta ciudadanos mayores de 20 años para integrar la Asamblea Popular o Ekklesia, compuesta de quinientos miembros.

Cada año se dividía en diez períodos y en cada período fungían los cincuenta representantes de una tribu más un delegado por cada una de las nueve tribus

restantes, lo que sumaba un total de 59 miembros. Mediante un sistema rotatorio, todas las tribus tenían participación activa.

La Asamblea era el órgano ejecutivo de gobierno que controlaba el tesoro público y los impuestos, atendía a los embajadores extranjeros y emitía proyectos que, una vez discutidos y aprobados, se encargaba de ejecutar.

Otras instituciones fueron los tribunales y jurados, integrados por ciudadanos mayores de 30 años, elegidos de una lista de seis mil formulada anualmente. Se constituían con un máximo de 501 miembros y un mínimo de 201, para juzgar casos específicos.

Las partes en un juicio se defendían por sí mismas y, por mayoría de votos, se emitía sentencia en favor de una de ellas, o de inocencia o culpabilidad en causas penales. A continuación y con el mismo sistema, se emitía sentencia que determinaba la sanción o pena. Las sentencias tenían el valor de cosa juzgada, sin más instancia.

Los tribunales se encargaban del control del desempeño de magistrados, cuyo nombramiento debían aprobar y, al concluir la gestión de un funcionario, practicaban una auditoría especial y un examen de su manejo de los fondos públicos.

La acción ~~graphé paranomon~~ era una facultad ciudadana similar al juicio de amparo mexicano. Al dictarse una disposición o emitirse una ley, cualquier ciudadano podía interponer en su contra el recurso de queja. El tribunal, en forma automática, suspendía la ejecución del acto recurrido. En audiencia pública se escuchaba al quejoso y a una comisión defensora de la disposición. Si el fallo era favorable al ciudadano, la disposición era anulada y su autor castigado; si le era adverso, se imponía un castigo al quejoso y la disposición recuperaba su vigencia.

Todos los cargos mencionados se otorgaban mediante sorteo para lograr una - participación total y equitativa de la ciudadanía, sin derecho a reelección para un mismo cargo (Sabine, G.H.: *Historia de la teoría política*, p.130-4).

En su *Constitución de Atenas*, Aristóteles informa que el sistema rotatorio, la elección por sorteo y los distintos organismos de gobierno permitían que, cada año, uno de cada diez ciudadanos participara en forma activa en el gobierno civil o judicial, con una participación del total de la ciudadanía en un sexenio.

La evolución política de Atenas se inició con la asociación de familias encabezadas por reyes-sacerdotes que llegaron a constituir una especie de aristocracia formada por eupátridas. Se estableció un gobierno encabezado por arcontes, cuyas disposiciones se podían recurrir ante la boulé o asamblea de 400 ciudadanos, el areópago o consejo de 50 ancianos y el heliaia o tribunal popular.

Al sistema oligárquico le sucedió la tiranía Pisisistrátida y, gracias a la actividad del *tenosteta* o legislador Solón, redondeada por su sobrino Clístenes, el estratega o general Pericles, con el apoyo del pueblo, estableció el sistema democrático antes descrito (Cassin, E. et Al.: *Los imperios del antiguo Oriente*, en *Historia Universal S. XXI*, Vol. 4, p. 261-6, 268-70 y 275-80).

La evolución Monarquía - Oligocracia - Tiranía - Democracia es la base de la tesis aristotélica.

La derrota ateniense en la Guerra del Peloponeso, infligida por los espartanos, demostró que la estructura de la Ciudad Estado no era suficiente para resolver los problemas y necesidades del mundo griego, pese a su hegemonía. Las monarquías que resurgieron fueron absorbidas pronto por Roma y asimiladas a su imperio, bajo la monarquía autocrática del emperador.

No obstante, históricamente queda registrado el hecho de que la constitución democrática de Atenas hizo posibles el ejercicio de la facultad constituyente popular y la concepción de una ciudadanía libre en un Estado libre, en el que, como señala Aristóteles, "la justicia es una necesidad social, porque - el derecho es la regla de la vida para la asociación política, y la decisión de lo justo es lo que constituye el derecho".

ROMA

Durante su etapa inicial, de gobierno monárquico, la sociedad romana se constituía con **patricios**, ocupantes de cargos públicos y religiosos, miembros del Senado y encargados de la actividad comercial; **plebeyos** habitantes de la periferia de Roma y vecinos del Quirinal, clientes liberados y esclavos manumitidos, con derecho a comprar, enajenar y heredar bienes, comparecer en juicio y ser ciudadanos; **clientes** que, sin pertenecer a la clase patricia, se acogían a la protección del jefe de un **gens** o grupo fundador, a cambio de la prestación de sus servicios; y **esclavos** aprisionados en guerras.

El Rey era sumo pontífice del culto a Vesta, presidía el Consejo de Feciales en negocios del exterior, supremo magistrado revestido de **imperium** (poder discrecional), jefe nato de las fuerzas armadas, presidente de los comicios y autoridad encargada de presentar iniciativas de ley.

El Senado, constituido por los dirigentes de los grupos familiares fundadores, con voz y voto, y por plebeyos sólo con derecho a voto.

Los Comicios por Curias (**Comitiae Curiatae**) eran asambleas constituidas por las treinta curias que formaban los gens o grupos fundadores representados por sus jefes para, previa deliberación, nombrar al rey, juzgar asuntos familiares y sucesiones, así como para discutir iniciativas y emitir leyes, entre ellas la **Lex Curiata** que otorgaba imperio al rey. Las leyes que aprobaban,

para ser obligatorias, requerían de la sanción (**Auctoritas Patrum**) que les daba vigencia, emitida por el Senado.

Posteriormente, al instaurarse el **Censo** quinquenal para efectos fiscales y de servicio militar, los comicios se democratizaron parcialmente al convertirse en Comicios por Centurias (**Comitiae Centuriatae**). Se integraron 193 centurias, 98 formadas por patricios y grandes propietarios, y 95 por minifundistas y otros plebeyos. La mayoría aristocrática permitía siempre decidir en su favor las votaciones. Las leyes que emitían estos comicios se llamaban **Centuriadas**, y para su vigencia también se requería la sanción del Senado - (Lemus G., R.: **Derecho Romano (Sinopsis histórica)**, p.55-9 y 62-4).

Consolidada la Ciudad, a causa de conflictos entre la dinastía de los **Tarquinos** y la aristocracia, ésta acabó con la monarquía y estableció la **República**.

La sociedad republicana se componía de las clases patricia, clientela, plebeyos acaudalados, plebeyos pobres y **proletarios**, así llamados porque lo único que podían aportar a Roma era su prole.

Roma dejó de ser un centro agropecuario para convertirse en **Metrópoli mercantil**, centro de dominio político y económico de la península italiana.

El gobierno recaía en dos **Cónsules** elegidos por un comicio por centurias.

Con su nombramiento se buscaba el equilibrio en la toma de decisiones, pues se alternaban en el mando mes a mes o cada 24 horas en caso de guerra. El cónsul de relevo tenía la facultad de **intercesión** para oponerla a disposiciones dictadas por el cónsul en el mando, las que se suspendían hasta que ambos las discutían, revocaban, modificaban o confirmaban (Op.cit., p.73-9).

Otras magistraturas fueron las de **pretors**, **ediles curules** y **cuestores**, **inves**tidos de imperio administrativo, judicial o militar, respectivamente.

El Senado, compuesto de 60 miembros inicialmente elegidos por los pro-cónsules y después por los ciudadanos mediante el Plebiscitus Ovinium, se encargaban de asesorar y vigilar a los magistrados, a más de ejercitar la facultad legislativa en su fase final.

En paulatina democratización, llegó el momento en que el pueblo —la plebe— tuvo la facultad de oposición a las decisiones del Senado, en ejercicio del derecho natural de propria maiestas.

Al mismo tiempo, la presión creciente de un pueblo cada vez más numeroso desplazaba del poder a la aristocracia hasta lograr, primero, su participación en la elección de senadores y, después, el derecho a elegir representantes surtidos del propio pueblo.

Los tribunos de la plebe (tribuni plebis) fueron sólo dos en principio, pero llegaron a ser diez, inviolables (sacrosanctus) durante su desempeño.

En las épocas monárquica y republicana no hubo propiamente una constitución, sino una serie de precedentes y tradiciones (inveterata consuetudo) que permitían la introducción de innovaciones jurídicas e interpretaciones cambiantes.

Los tribunos de la plebe, en forma gradual, fueron conquistando las igualdades civil y política en la "cosa pública", la distribución equitativa de tierras públicas, el derecho del pueblo a ocupar magistraturas, al mismo tiempo que pretendían frenar la creación o aplicación caprichosas o parciales de normas consuetudinarias.

Su insistencia hizo posible se llevara a cabo la primera compilación por escrito de diversas disposiciones jurídicas universalmente conocidas como Ley de las XII Tabas, que marcó el comienzo de la corriente del derecho escrito, característico de la cultura romana y que se extendió por buena parte del

continente europeo.

Los tribunos lograron también una mayor participación popular en la toma de decisiones con fuerza legal, mediante la celebración de **plebiscitos**.

Después de establecido el primer triunvirato, Julio César inició la etapa del imperio.

El segundo triunvirato culminó con el ensalzamiento de Octavio, quien de pro-cónsul pasó a ser **Imperator** y, al ser declarado **Augustus** (divino) por el Senado, acumuló en sí todos los poderes, a saber:

- a). **poder proconsular**, mando militar supremo;
 - b). **potestad tribunicia**, inviolabilidad y derecho de veto sobre magistrados.
 - c). **potestad censorial** para nombrar y destituir senadores a su arbitrio; y
 - d). **poder religioso**, como autoridad suprema en materia religiosa.
- (Op. cit., p.92-7).

En el Imperio hubo una **diarquía** inicial, en la que emperador y Senado compartieron el ejercicio del poder, y crearon magistrados imperiales; fue la etapa culminante del Senado como órgano legislativo, en detrimento de la facultad constituyente de los comicios. En la etapa posterior, el Senado fue minimizado hasta convertirse, de hecho, en el mero concejo municipal de Roma, en tanto el emperador absorbía todo el poder con el carácter de **Princeps** (el primero).

El pueblo perdió sus derechos constitucionales —por así llamarlos— al quedar sometido a un gobierno en cuyas elección y decisiones ya no participaba, y al no poder fincar responsabilidades a funcionarios, por no mencionar la suspensión total de su intervención en el proceso legislativo.

El ejercicio del poder se concentró, exclusivamente, en el emperador y sus favoritos (Millar, F.: El imperio romano y pueblos limítrofes, en Historia Universal S.XXI, Vol. 8, p.12-3, 20-6 y 48).

Las normas se dividieron en:

- a). leges, disposiciones consignadas en constituciones imperiales que recopilaban edictos, decretos y rescriptos (soluciones a consultas y respuestas a solicitudes) formuladas por el emperador; y
- b). ius, principios o instituciones jurídicas formulados por -jurisconsultos.

La institución del Cristianismo como religión oficial del Imperio marcó la creación de la jurisdicción eclesiástica en materias civil y penal.

En la primera etapa del Imperio, el derecho perfeccionó normas sobre derechos personales y reales, la clasificación sistematizada de las obligaciones y el establecimiento del derecho civil. En la segunda etapa, con el restablecimiento, por la iglesia Católica, del derecho divino a gobernar, se anuló la participación popular en la administración de la cosa pública.

La decadencia propició el latifundismo, los ataques bárbaros por el Norte la creación de provincias gobernadas por príncipes —nobilissimi—, un ejército relajado y mercenario, una economía declinante y el surgimiento de movimientos separatistas con raíz nacionalista que propiciaron el fraccionamiento del imperio y la creación de gobiernos independientes del mismo.

Pero la desaparición del imperio no implicó la desaparición de la figura del príncipe, pues en cada grupo integrado por factores de identidad étnica, lingüística y tradicional, al mismo tiempo que la sanción papal investía a los príncipes del derecho divino a gobernar, persistió la autoridad real en re-

gímenes estamentales.

La evolución romana se inició con la monarquía que fusionó a las etnias etrusca, sabina y latina, influida ésta por la cultura helena.

La ciudad de Roma se fundó y desarrolló.

La aristocracia compuesta por los dirigentes de las tribus primitivas llevó a efecto la expansión que unió a la península italiana y estableció los cimientos territoriales del imperio.

El pueblo, mucho más numeroso que el de las Polis griegas clásicas, bajo la hegemonía de Roma, unido bajo un gobierno oligárquico pese a su heterogeneidad, reclamó y llegó a hacer valer sus derechos.

Los aristócratas comicios por curias se transformaron en cuasi democráticos comicios por centurias, con una representación popular cada vez más significativa. El Senado funcionó como órgano revisor de las normas aprobadas por los comicios, en una labor legislativa de conjunto.

La actividad popular constituyente fructificó en República. La representación popular tribunicia no sólo logró la conquista de derechos, sino el reconocimiento del Derecho de Gentes y la institución del derecho escrito que, por su rigidez, evitaba reformas caprichosas a causa de intereses creados o pasiones políticas eventuales.

La etapa imperial trastocó ese orden jurídico. Las tradiciones, la jurisprudencia y los plebiscitos pudieron establecer normas rígidas, pero la República no alcanzó a lograr la fuerza suficiente para sostenerse.

La participación ciudadana degeneró en demagogia y allanó el camino al establecimiento del imperio.

La facultad constituyente del pueblo y el Senado se pulverizó al arrogársela el emperador, pero la extensión de sus dominios y el gran número de dominados precipitó la decadencia del impulso inicial, pues si el imperio fue posible gracias al esfuerzo popular, la estructura imperial fue insuficiente para controlar jurídicamente esos dominios.

El modelo imperial y las instituciones jurídicas de Roma marcaron la pauta a las monarquías europeas, con el espaldarazo del reconocimiento papal como factor espiritual de carácter universal.

EDAD MEDIA

La desaparición política del imperio marcó el inicio de la Edad Media.

El territorio europeo se fracturó en pequeñas unidades bajo el dominio de familias de abolengo o de parientes cercanos o lejanos de *nobilissimi* y antiguos señores tolerados o sostenidos por el imperio.

El comercio metropolitano decayó al carecer de un centro de control. Se retornó a las actividades agropecuarias como sostén de las economías locales.

La sociedad se dividió en *estamentos* estructurados en forma piramidal, en tanto el universalismo del imperio y la iglesia se tornó en un fracaso.

El poder económico y militar de los señores feudales les permitió enfrentarse y aun oponerse a los reyes locales que, en última instancia, sólo eran otros señores feudales más.

El *vasallaje* que prestaban los señores a un rey no era sino una promesa de fidelidad que creaba un vínculo social entre rey y vasallo, pero no la subordinación de éste a aquél.

La **Partida** quinta determinaba:

"vassallaje es un gran debdo e muy fuerte, que han aquellos que son vassallos con sus señores, y -- otrosi los señores con ellos".

Por tanto, se trataba de un nexo recíproco, conmutativo y, en principio, só lo los nobles podían tener la condición de vasallos, pues sólo ellos, como homini liberi (hombres libres), podían tener carácter de señores y recibir, por tener esa calidad, un feudo.

La iglesia católica, gran propietaria y usufructuaria de fundos en lo econó mico, y guía religiosa en lo social, sostuvo una pugna constante con los re yes, misma lucha política que provocó un ejercicio compartido de las facultades legislativas, ejecutivas y judiciales, fenómeno que jurídicamente se - justificó con la creación de normas que establecieron y modificaron los conceptos de derecho natural y derecho divino (López Portillo, J.: Génesis y Teo ría general del Estado moderno, p. 66-9),

A la iglesia le seguían en importancia los "grandes vasallos": duques, marqueses, condes, barones, obispos y abades, que formaban el segundo estamento y que, en su afán de poder, se enzarzaban en guerras que impedían la unidad y tranquilidad públicas.

El tercer estamento se formaban con "pequeños vasallos", el cuarto con "caballeros", el quinto con "nobles" y el sexto con vasallos sin feudo. En algunos reinos las universidades, ocupantes de un campus autónomo, formaron parte del segundo o tercer estamento.

La celebración de pactos con la iglesia hizo posible que el Papa, con base - en el derecho divino, al otorgar a los reyes su reconocimiento les invistiera de la autoridad que los colocaba en la cima de la pirámide.

Los estamentos inferiores, base de la estructura social, se integraban con los habitantes de las ciudades —artesanos, comerciantes y pueblo— y los siervos de los feudos (Schmitt, c.: *Teoría de la Constitución*, p.51).

ESPAÑA

En la península ibérica el vasallaje existió sólo en Cataluña. Todos los reinos en que se dividía el territorio se empeñaron en la lucha de reconquista contra el invasor musulmán.

En varias regiones, sobre todo las "huérfanas de rey", el pueblo constituyó concejos que organizaron la lucha y dirigieron la repoblación de tierras recuperadas. Crearon poblados para asiento de gente libre y, mediante fueros (privilegios y exenciones), les concedieron tierras de cultivo en un intercambio de condiciones y privilegios. Los concejos populares son el antecedente jurídico del municipio.

Los reinos de León, Asturias y Castilla, más que organizar ejércitos populares, crearon ejércitos regulares constituidos por nobles e hidalgos que se agruparon en órdenes militares (Calatrava, Santiago, etc.).

Al recuperar las regiones de Las Navas de Tolosa y Andalucía éstas fueron convertidas en tributarias de Castilla. La corona castellana benefició con repartimientos a los caballeros de su ejército y fomentó un sistema social de predominio aristocrático.

Los reinos de Aragón, Cataluña y Valencia estaban cercados estrechamente por los árabes, sin mediar espacios libres, como en el caso de Castilla. Tuvieron que reconquistar, paso a paso y plaza por plaza, el territorio invadido. Esta circunstancia hizo que la corona aragonesa repoblara la región con burgueses del reino, a más de colonos ingleses y franceses, mediante concesiones.

La participación conjunta de distintos estratos sociales facilitó la participación de los mismos en el gobierno de Aragón.

Tanto Castilla como Aragón establecieron Cortes integradas por estamentos. En Castilla las formaban clero, nobleza y burguesía, convocadas para resolver problemas o aprobar impuestos extraordinarios, si bien nunca se les convocó con regularidad y, cada vez más frecuentemente, el rey tomaba decisiones fiscales sin consultarlas. En Aragón, el rey se reservó las facultades ejecutivas y, conjuntamente con las Cortes, ejercitaron la facultad legislativa, en tanto la función judicial correspondió al **Justicia**. Los municipios, en comunicación directa con el rey, se gobernaban en forma autónoma. Las -- Cortes aragonesas se integraban con cuatro estamentos: alta nobleza, clero, baja nobleza y burguesía o estado llano, en reuniones primero anuales y por último bienales. El Justicia determinaba responsabilidades de jueces y funcionarios, y en segunda instancia revisaba se hubiera observado el procedimiento en juicios civiles y penales. Así, el sistema aragonés tenía características democráticas.

Sin embargo, al concluir la reconquista y unificarse España, la hegemonía de Castilla hizo prevalecer su tendencia absolutista.

FRANCIA

Los Capeto comenzaron por ser sólo titulares de la Isla de Francia, en la -- cuenca del Sena; posteriormente pudieron llamarse reyes de los francos; y, al lograr la unidad del país, proclamarse reyes de Francia.

Esa evolución fue posible mediante una serie de alianzas con ciudades a cambio de franquicias municipales, adquisiciones de tierras mediante compras y herencias, y la obtención del reconocimiento papal de la independencia francesa respecto del imperio romano, en el siglo XII.

Los Capeto crearon los Estados Generales —el rey y los estamentos clerical, de la nobleza y de la burguesía urbana— para resolver problemas y querellas, así como la autorización para establecer impuestos extraordinarios. El sistema de gobierno francés fue cerrado, con clara preponderancia de la nobleza y el clero, en tanto burguesía y pueblo quedan sometidos al poder absoluto del rey.

INGLATERRA

El dominio sajón en Gran Bretaña concluyó ante la invasión normanda que, con aprobación del Papa, encabezó Guillermo el Conquistador (1066-1087), quien estableció en favor de sus caballeros y barones un sistema feudal que evolucionó hacia el constitucionalismo.

En efecto, el territorio se organizó mediante una división en *shyres* o condados; el impartimiento de justicia se delegó en tribunales ordinarios que, fundados en el derecho consuetudinario, aplicaron las normas y "precedentes" establecidos en la *common law* o derecho común; en materia fiscal se elaboró un catastro (*Domesday Book*) que, periódicamente actualizado, señalaba a los feudatarios el impuesto que debían cubrir como censatarios de la corona; se preservó la institución anglosajona del Consejo General o *Curia Regis* como asesor del rey, entre cuyos miembros se distribuían funciones específicas de gobierno, como en el caso de la Comisión de Cuentas o *Exchiquier* (*Exchequer* o Encargado del Tesoro); y la pugna Iglesia-Estado se dirimió al estructurar las relaciones entre ambos mediante un concordato celebrado con la Santa Sede, por el que se reconoció al rey la jurisdicción de lo temporal, en tanto la Iglesia se reservaba la administración de lo espiritual, con lo cual la corona inglesa obtuvo una autoridad más amplia que la reconocida a los reyes continentales.

Durante el reinado de Enrique I (1100-1135), por medio del Concordato de Londres (1107) corona e Iglesia confirmaron y delimitaron sus campos de acción.

Ante la presión de Iglesia y nobleza, para acceder al trono Esteban I (1135-1154) tuvo que otorgar nuevas concesiones en favor de ambos estamentos. La dinastía Plantagenet, iniciada con Enrique II (1154-1189), robusteció la autoridad real al ampliar la jurisdicción de los tribunales del rey, determinar mejor las funciones del encargado del Tesoro, sustituir a los nobles - que desempeñaban funciones de alguaciles de condado por burgueses con preparación técnica y, mediante un ejército reorganizado en lo profesional, restablecer su imperio sobre la nobleza. Al mismo tiempo, logró restringir la actividad del clero por medio de las Constituciones de Clarendon.

El hermano y sucesor del guerrero Ricardo I, Corazón de León, apodado Juan Sin Tierra o Espada Blanca, pretendió subsanar sus fracasos bélicos con excesos de poder, con lo que provocó las reclamaciones de nobles, jefes eclesiásticos y burgueses representantes de ciudades, quienes le presentaron, en Runnymede, la Carta Magna que reconocía privilegios de nobleza y clero, la libertad de las ciudades y la obligación del rey a someter la creación de impuestos extraordinarios a la aprobación previa de un Congreso en que los tres estamentos debían estar representados. El rey se vió obligado, en 1215, a firmar y estampar su Gran Sello en el documento.

En 1239 culminó la pugna entre el rey y los barones, al institucionalizarse el Consejo en Parlamento. Los Estatutos de Oxford (1253) obligaron al rey a convocar al Parlamento tres veces al año, así como a integrar el Consejo Real con parlamentaristas nombrados mediante elección.

En 1295 y 1297 se implantó la norma que hizo necesaria, para la exigibilidad de nuevos impuestos, la sanción aprobatoria previa del país representado por el Parlamento. En ese momento, afirma Schmitt, el pueblo británico aparece ya como el sujeto de la unidad nacional y política de Inglaterra.

(Op. cit., p.50-60).

En la evolución del concepto de representación se constituyó el **Parlamento Modelo**, integrado por la Cámara de los Señores (**Lords**) o cámara alta, y la baja o Cámara de los Comunes (alta burguesía urbana y rural). Igualmente, en caso de persistir un conflicto entre el poder ejecutivo y las cámaras - sin llegar a una decisión, se estableció el **referéndum** o expresión de la voluntad del pueblo para restablecer el equilibrio entre los poderes (Schmitt, C.: Op. cit., p. 355-6). Además, el Parlamento obtuvo la facultad soberana de legislar y controlar el gasto público (LeGoff, Jacques: **La Baja Edad Media**, en Historia Universal Siglo XXI, Libro 11, p.255-6).

Conforme a los hechos, España —bajo la hegemonía de Castilla— y Francia, - con apoyo en los principios de Justiniano, establecieron gobiernos en que la autoridad real predominó. En cambio, Aragón en principio e Inglaterra en forma definitiva lograron la unidad política mediante la celebración de pactos entre los príncipes y los representantes del pueblo.

En 1688, el Parlamento inglés y el rey celebraron el pacto llamado **Declaración de Derechos (Bill of Rights)** que, para prevenir abusos de la corona, dejó establecidos los principios de no supresión de leyes por el rey, el no empleo del derecho real a prescribir cargas fiscales, el derecho popular de petición, las libertades parlamentarias de discusión y discurso, y la elección libre de miembros del Parlamento, entre otros. En el pacto se renachó la calidad de este cuerpo legislativo como **representante de la. unidad política británica** (Schmitt, C.: Op. cit., p.58).

En Europa continental, España inclusive, al suprimirse derechos feudales y estamentales, el efecto fue contrario. Surgieron Estados en los que el príncipe llegó a ser **legibus solutus**, facultado para desconocer privilegios, conve

nios y pretensiones legítimas de los estamentos, sin más justificación que las razones políticas que, a su arbitrio, estimara conveniente aducir.

El Estado o Status político, señala Schmitt, se transformó en el Status absoluto, soberano, con poder indivisible (Op. cit., p.59).

Bodino señala que quien tiene el poder es el soberano, no por delegación sino por derecho propio y permanente, con facultad para modificar y derogar leyes como expresión de su soberanía, y para infringirlas también.

Hobbes y Pufendorf aplicaron al soberano la potestad para decidir lo más conveniente para el bienestar público y la felicidad común, así como que la instancia soberana, a voluntad, puede determinar cuál es el interés del Estado y cuándo procede derogar o anular el derecho existente, sin apegarse a norma alguna en sus decisiones.

En el feudalismo los señores se agruparon por identidad de factores culturales y cada grupo reconoció, entre sus miembros, a uno de ellos como cabeza y le protestó vasallaje.

La Iglesia católica intervino también en la polémica.

En el siglo VI, San Agustín escribió La Ciudad de Dios, en la que el término "Ciudad" tiene la connotación de la polis o Ciudad-Estado helénica. Afirma que, a raíz de la comisión del pecado original, el hombre perdió su libertad y, para evitar incurriera en nuevas faltas, fue sometido a la autoridad de gobernantes, con lo que justifica el imperio de príncipes sobre súbditos, cuya autoridad hace posible la convivencia pacífica, si bien la enemistad entre las ciudades "de hombres" provoca guerras y destrucción.

Con una base idealista platónica, San Agustín afirma que la imperfección humana sólo puede superarse mediante la doctrina de Cristo, para redimirse, — volver al estado de gracia espiritual y restablecer la "Ciudad de Dios", al

amparo de la Iglesia y el rey, es decir, bajo la protección de las "Dos Espadas" o las "Dos Luces".

Ochocientos años después Santo Tomás de Aquino, con el sistema analítico aristotélico, estableció la existencia de dos órdenes independientes, pero complementarios entre sí: las pirámides de los órdenes natural y sobrenatural, convergentes en sus vértices o fin supremo: el hombre.

En el orden natural se busca la propia conservación, la perpetuación de la especie, y mediante el intercambio de experiencias, llegar al conocimiento de la verdad.

Las leyes humanas, aunque imperfectas, rigen la conducta y prescriben cómo juzgar a los hombres. Pero las leyes divinas, perfectas en sí, indican cómo lograr la salvación eterna, llegar al orden sobrenatural.

El hombre se organiza en entidades políticas para sobrevivir, satisfacer necesidades y lograr el bien común, es decir el orden natural.

Santo Tomás supera el concepto de polis para hablar de la Provincia, del Estado que agrupa familias y ciudades bajo el gobierno de un rey que, como buen gobernante, lleva a sus súbditos al bien común, con lo que la existencia del Estado se justifica.

Si la ley tiene ese propósito, por ese solo hecho es ley. En caso contrario no es posible considerarla ley.

El gobernante crea la ley para guiar a sus gobernados, pero él también queda sometido a ella, aunque goce de inmunidad por conveniencia común.

Pero la Iglesia, al perseguir fines sobrenaturales, tiene una calidad superior a la de los reyes. Sin embargo, no interfiere en los actos de los reyes, encaminados al beneficio material. Las funciones de ambas autoridades, cada

una en su esfera, estructuran su respectiva pirámide, en cuyos vértices está el hombre, y al lograrse el bien ambas logran la armonía espiritual necesaria para llegar a Dios.

La Iglesia conceptualizó así la organización política, el Estado, e invistió a los reyes de un derecho divino para gobernar, pero al mismo tiempo fundamentó el poder superior o sobrenatural de la Iglesia, dándole una proyección universal. Así, por conducto del Sumo Pontífice, pudo intervenir activamente en la política de los reinos para que, al buscar el bien común, convergieran con la Iglesia.

El cisma provocado por la Reforma fue la alternativa para que los reyes logran o retuvieran el mando político sin necesidad de requerir ni depender de la Iglesia y sus jerarcas.

La evolución y el incremento del poder real hicieron posible el nacimiento de nuevos Estados, pero su separación de la autoridad de la Iglesia hizo fracasar el universalismo católico (López Portillo, José: Op. cit., p.78-80 y 86-95).

Inglaterra, aislada por los mares, en un sistema de sociedad abierta, tuvo una evolución limitante del poder real y una participación popular cada vez más activa en decisiones de gobierno. El continente, a la inversa, osciló hacia el fortalecimiento del poder real en detrimento de una sociedad cerradamente dividida.

Surgió el concepto de Estado como la entidad moral compuesta de territorio, población y gobierno. En Inglaterra el sujeto de la unidad fue el Parlamento; en el continente el sujeto de esa unidad fue el rey, investido de poder indivisible. En España, el descubrimiento y la conquista de gran parte de

América hicieron innecesaria a la corona la creación de nuevos impuestos que gravitaran sobre la sociedad, hecho que allanó el camino al absolutismo real e hizo posible su extensión a sus nuevos dominios (Tena Ramírez, F.: México y sus constituciones, P.11-18).

El Estado Moderno, en sus concepciones absolutista y representativa británica, superó al Status estamental, creó los nacionalismos europeos y fomentó - la lucha por la hegemonía continental y mundial.

ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA

Puede afirmarse que la evolución política y jurídica de las colonias inglesas en el Norte de América fue producto tanto de la importancia secundaria que - les dieron corona y Parlamento, como de la multinacionalidad de quienes las poblaron.

El fracaso inicial al no encontrar metales preciosos en abundancia ni descubrir una ruta corta al Asia hizo que las colonias fueran más bien consideradas lugares remotos para enviar a los prosélitos de iglesias disidentes de - la anglicana, desempleados, convictos y nobles molestos, al mismo tiempo que se propició el poblamiento por personas de todas las nacionalidades.

Los disidentes buscaban donde profesar con libertad su religión, los nobles en desgracia un lugar para explotar grandes posesiones, otros colonos la -- oportunidad de lograr su aspiración de mejoría y las empresas colonizadoras el establecimiento de factorías y fundaciones que les redituaran ganancias - mediante el aprovechamiento de la fuerza de trabajo de campesinos y artesanos sin ocupación en el Reino Unido. El clima de libertad que fue caracterizando a las colonias atrajo muchos pobladores no británicos que buscaban - zafarse de la rigidez estamental europea.

Hubo colonias por concesión, de propietarios y reales, todas sometidas a la corona británica y regidas por su respectiva Carta o Estatuto otorgados por el trono, y bajo la autoridad de un Gobernador designado por el rey.

Las empresas mercantiles, mediante concesión, transportaron por su cuenta la mano de obra que les reeditaría ganancias. Tenían derecho a dictar las normas que regirían a los pobladores y a nombrar funcionarios y oficiales auxiliares, todo conforme a los acuerdos tomados por sus accionistas y consejos de administración, previo consentimiento del rey. En sus campañas de promoción, esas empresas ofrecieron a los posibles colonos la titularidad de acciones representativas de sus capitales sociales y, por ende, su participación activa en la toma de decisiones y en utilidades.

La Colonia de Virginia, creada por la Compañía Virginia, de Londres, permitió a sus colonos "accionistas" nombrar delegados que se reunían en la Casa de los Burgueses, estructurada conforme al modelo de la Cámara de los Comunes. Esa Casa llegó a crear las normas y procedimientos de gobierno de la propia Colonia.

Los puritanos establecidos en la Bahía de Massachusets se organizaron en forma similar.

Las colonias de propietarios se constituyeron por compradores de grandes superficies. En el caso del propietario de la Colonia de Maryland, de hecho - sus facultades eran casi omnímodas, pero sometido a la aprobación de sus normas y disposiciones de gobierno por la Asamblea de los pobladores de su propiedad. La Asamblea pronto reclamó el derecho a rechazar las disposiciones del propietario y a ejercitar por sí misma esas facultades. El litigio que provocó esa divergencia culminó con fallo favorable a la Legislatura electa de Maryland.

A consecuencia de la creciente participación popular, la corona creó las colonias reales para recuperar y conservar el control. Los gobernadores eran nombrados por el rey, aunque tuvo que reconocer el derecho popular a elegir a los miembros de las legislaturas representativas que participaban activamente en la toma de decisiones de gobierno.

Como en Gran Bretaña, las legislaturas coloniales llegaron a preponderar sobre los gobernantes cuando se reservaron la facultad de autorizar la creación o modificación de impuestos locales y decidir el destino de los fondos recaudados.

Después de poco más de siglo y medio, las 30 colonias de los futuros Estados Unidos y Dominio del Canadá eran prácticamente autónomas en sus gobiernos interiores, hecho que, aunado a las guerras con Francia, provocó una línea británica de conducta encaminada a limitar la libertad política económica otorgada a los fundadores. La táctica fracasó pues, al crear el Parlamento británico impuestos coercitivos, se provocó la revolución e independencia de los que Héctor St. John de Crèvecoeur llamó "hombres nuevos", organizados conforme a la experiencia, instituciones y conceptos de igualdad y libertad que caracterizaron a las colonias (Jensen, Merrill: *La base colonial*, en *Historia - comparada de los Estados Unidos*, comp. por C. Van Woodward, Ed. Letras, S.A., México, D.F., 1971, p.19-33).

Las leyes fiscales británicas sobre melazas, azúcar, seda, café, vino, etc., de moneda, alojamiento a militares y del timbre provocaron la organización de los "Hijos de la libertad", que negaron al Parlamento facultades para legislar en colonias creadas sólo por voluntad real.

La Asamblea de Virginia manifestó que el Parlamento no podía imponer contribuciones sino hasta que las colonias estuviesen representadas en ese organismo.

La Cámara de Massachusets convocó a la elección de representantes para celebrar el Congreso de las colonias en Nueva York; 27 delegados lo integraron - y llegaron a la misma conclusión que los virginianos (1765).

En 1772, después de creado el impuesto sobre el té, las Juntas de Correspondencia lo rechazaron.

En 1774, la Cámara de Virginia convocó a reunión de representantes al Primer Congreso Continental. 55 represenantes crearon las Juntas Intercoloniales - de Asociación.

Decididas a separarse del Reino Unido, por acuerdo de su Asamblea de Representantes respectiva, las trece colonias procedieron a constituirse en otros tantos Estados libres y soberanos por voluntad de sus representados constituidos en naciones. Según su origen, actividades y características, cada constitución tuvo sus peculiaridades.

El Segundo Congreso Continental, reunido en Filadelfia, publicó en 1776 la Declaración de Independencia de los nuevos Estados, libres y soberanos entre sí.

La incompatibilidad existente entre las constituciones de los Estados confederados, debido a disposiciones contradictorias consignadas en una u otra constitución, provocó fricciones interestatales, entre otros campos en el mercantil y el aduanal. La problemática naciente requería de solución antes de surgir algún conflicto que acabara con la confederación.

Se convocó a nueva reunión. En una tentativa de entendimiento, en la Conferencia de Annapolis (1781) comparecieron 5 Estados cuyos representantes elaboraron un ordenamiento convencional llamado Artículos de la Confederación y Unión Perpetua, e invitaron a los demás Estados a suscribirlo para sellar un convenio de amistad, alianza y comercio.

Inglaterra aceptó la independencia de los 13 Estados en 1783, con la que la revolución se tornó triunfante.

Previa convocatoria, con 39 representantes de 12 Estados, se integró la Convención Constitucional con el propósito de reformar y adecuar los Artículos de la Confederación. Sin embargo, los representantes reunidos se excedieron en su mandato y, como poder constituyente, crearon la **Constitución Federal de los Estados Unidos de América**.

El desempeño del poder constituyente no fue fácil. Hubo que limar asperezas como las provocadas por el **Plan de Virginia**, que propuso una representación igual para cada Estado, a la que contrapropuso el **Plan de Nueva Jersey** una representación proporcional a la densidad demográfica de cada entidad.

El problema se resolvió por el constituyente, en forma ecléctica o dialéctica, mediante la **Transacción de Connecticut**, al crearse una Cámara de Senadores con 2 representantes por cada Estado, y una Cámara de Representantes con un número de diputados proporcional al número de habitantes de cada entidad.

La Constitución, aprobada el 17 de septiembre de 1787, mediante su suscripción por los diputados constituyentes y "con el consentimiento unánime de los Estados presentes", entraría en vigor al ser aceptada por 9 Estados. En 1787 sólo 3 la habían ratificado, y para 1788 eran ya 10 los Estados que la aceptaban mediante la celebración de Convenios (**Covenants**) de Ratificación o a virtud del sometimiento expreso acordado por las Asambleas estatales elegidas con ese fin.

A la tendencia de constituir un gobierno fuerte (postura federal) se opuso la que pugnaba por una unión no muy estrecha (postura anticeutralista). El problema se resolvió al incorporar a la Constitución, de los derechos individuales consignados en una y otra de las constituciones locales, una selec

ción integrada en el documento conocido como **Declaración de Derechos (Bill of Rights)** y la estipulación de su inviolabilidad por el gobierno federal. Esta Declaración implicó las 10 adiciones o modificaciones iniciales a la Constitución federal, con lo que se logró su aprobación general. Sólo el estado de Rhode Island permaneció renuente, pero, al apercibirsele con su exclusión del comercio federal, finalmente suscribió la Constitución en - 1790 (**Form and Constitution of the Federal Government**, Washington, D. C., E.U.A., Vol. 30.- **The Confederation Era: 1781-1789**, en **The founding of the Nation**, Washington, D.C., E.U.A., Vol. 40).

Las modificaciones de la Constitución exigen de una iniciativa apoyada por el voto favorable de dos terceras partes de los miembros de las 2 Cámaras y de dos tercios de los Estados de la Unión, así como la aprobación de la iniciativa por dos terceras partes de las Asambleas Legislativas de los Estados de la Unión o de las tres cuartas partes de las Entidades federadas.

De las iniciativas constitucionales presentadas con apoyo en las antiguas - **Charter** coloniales, de los textos de las constituciones locales y de los Artículos de la Confederación y Unión Perpetua, del proyecto formulado por la Comisión de Detalle y gramaticalmente afinado por la Comisión de Estilo, que finalmente aprobó el poder constituyente norteamericano, surgió la Ley que - creó la Primera República Federal con la división de poderes preconizada por Montesquieu y un sistema presidencialista de gobierno.

El texto de la Constitución es rígido y su modificación sólo puede promoverse a iniciativa del Congreso de la Unión. Además de las 10 modificaciones iniciales, las relativas al procedimiento de elección del presidente de la República, la elección de senadores por voto directo y la limitación del ejercicio presidencial a 2 períodos y no más de 10 años en el cargo, la Constitución

norteamericana sólo ha sufrido otras 9 modificaciones en casi 200 años de vigencia.

FRANCIA

Como antes se ha expuesto, la unidad francesa bajo los Capeto culminó con un sistema monárquico en el que todos los poderes se concentraban en el rey, asesorado por ministros y que confiaba el gobierno de las provincias a intendentes investidos de facultades ilimitadas.

El reino francés, bajo las dinastías Valois y Borbón, sucesivamente, se caracterizó por una sociedad cuyas clases y estratos estaban rigurosamente divididos.

A diferencia de Inglaterra, en Francia la nobleza se mantuvo separada de la burguesía y el pueblo, con un sistema cerradamente endógamo.

La desunión separó también a las provincias del reino que, de hecho, constituían entidades separadas con sus propias instituciones de gobierno y unidas solamente por la autoridad del rey.

Ante una crisis económica, al convocar el monarca, en 1789, a los Estados Generales, los antiguos estamentos se reunieron en Asamblea Nacional y, pese a las tentativas por controlarla de nobleza y clero, el Estado Llano se mantuvo unido bajo la dirección de líderes de mentalidad ilustrada.

Pese a la renuencia de nobles y clero, la Asamblea decidió tomar el carácter de Constituyente, autodesignándose representante de la nación francesa. Votó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y elaboró la Constitución de 1791, que determinó la creación de un sistema de gobierno monárquico de carácter liberal. Al quedar suspendido el rey en sus funciones por su intento fallido de huida del país, en 1791 se constituyó la Asamblea

Legislativa que, conforme a los principios políticos modernos, estableció - constitucionalmente los conceptos de soberanía nacional del pueblo francés, que delegaba sus facultades de gobierno a tres poderes constituidos: el ejecutivo representado por el rey repuesto en su cargo, el legislativo integrado por diputados que representaban al pueblo y el judicial compuesto por jueces y magistrados, elegidos legisladores y jueces mediante votación popular directa.

La Asamblea ejerció facultades de poder constituyente al arrogarse la representación del pueblo y afirmar que sus decisiones eran la voluntad libre y soberana de ese pueblo, emanada de su propia existencia política y jurídica, así como que ese pueblo, al delegar sus funciones en los assembleístas, había investido a éstos del poder necesario para determinar, en la Constitución, la forma en que su mandante deseaba existir jurídica y políticamente.

En ese momento de la revolución triunfante el pensamiento de la Ilustración, por conducto de Manuel J. Seiyès, determinó la existencia de un Poder constituyente. Al momento que el pueblo francés determinaba deshacerse del sistema absolutista de gobierno, necesitó expresar con claridad su decisión de -- cambio. Al establecerse los Estados Generales, el Estado Llano --el más numeroso de los estamentos-- necesitaba que las decisiones que se tomaran fueran inequívocas y expresión legítima de la voluntad general. En consecuencia, no procedía que las votaciones se emitieran por estamentos, sino mediante un número proporcional de representantes que, de manera real y efectiva, fueran exponentes de la manifestación de voluntad de sus representados.

Ya que los estamentos de nobleza y clero sólo se encargaban de funciones públicas de carácter administrativo, sus votos no podían representar la voluntad de comerciantes, pequeños propietarios, agricultores, artesanos y profe-

sionales universitarios, y como el Estado Llano sí representaba a esa gran mayoría de la sociedad, que tenía a su cargo la actividad productiva nacional, era injusto que la connivencia de los otros dos estamentos decidiera asuntos en el campo de la economía y, sobre todo, que quienes desempeñaban esa actividad productiva no participaran en la administración de Francia.

Así, dado el desarrollo y gran número de habitantes del Estado francés, el pueblo, materialmente impedido de acudir en masa a los Estados Generales, podía concurrir por medio de la representación política y a través de la delegación de facultades en favor de un **poder constituyente** que, en nombre y representación de su mandante, y en ejercicio de la voluntad soberana del pueblo, mediante el pacto consignado en la Constitución, arrancara de raíz el sistema monárquico establecido, derogara las normas que lo legitimaban y, mediante la propia Constitución, creara otro sistema que condujera al beneficio común.

La voluntad nacional establecía un nuevo orden de cosas y el gobierno existente debía ceder ante la expresión soberana del Poder constituyente, cuya única limitación consistía en no vulnerar los derechos de los hombres y los ciudadanos.

En esta forma, Sieyès predeterminó el curso de la Revolución francesa y estableció las facultades del pueblo como Poder constituyente.

La **voluntad general** como fuente creadora del pacto social que da origen al Estado y lo concibe como medio para el logro del bien común por encima del beneficio individual, y la **soberanía** como facultad cuya titularidad radica en todos los integrantes de cada pueblo o Nación, para determinar la forma y medios que hagan posibles la equidad y el beneficio común, fueron conceptos concebidos y desarrollados por el precursor Jean Jacques Rousseau. Unidos ambos conceptos a los de **poder constituyente** y **poderes constituídos**, ad-

quirieron mayor relevancia debido a la aplicación que Seiyès supo darles, y dos siglos después siguen trascendiendo en las ciencias sociales del derecho y la política.

MEXICO

Las culturas autóctonas en diferentes comarcas de Meso-América tenían poco - de establecidas como grupos sedentarios y apenas comenzaban, algunas, a superar el estadio del politeísmo y la técnica de la piedra pulimentada.

En Tenochtitlan el sistema de gobierno era monárquico a virtud de la elección de gobernante efectuada por un consejo aristocrático de ancianos, similar a un senado. En Michoacán, los purhémbeca también estaban sujetos a un gobierno monárquico, cuyo futuro titular era designado por el Catzonci o señor en el poder.

Ambos Estados, después de concluida la fase de unidad interna, iniciaron la etapa imperialista mediante el sometimiento de los grupos circunvecinos a su respectiva ciudad capital.

Los tenochca controlaron a los pueblos sometidos por medio de gobernantes que dirigían y vigilaban las actividades productivas, tasaban los tributos a cubrir a la metrópoli y decidían el número de guerreros que cada pueblo debía enviar a las **guerras floridas**, de carácter religioso, cuyo objeto consistía en la captura de quienes serían sacrificados en honor de los dioses.

En el imperio purhembeca se permitía a cada grupo dominado conservar sus leyes, gobernantes y costumbres, si bien cada comarca era vigilada por un funcionario cuyos auxiliares tasaban los tributos a entregar y vigilaban su entrega.

Ambas culturas, de raíces étnicas distintas y enemigas acérrimas, coincidían por cuanto a sus economías agrícolas y artesanales, normas rigurosas en mate

ria penal, ausencia de esclavitud y concepto colectivista del trabajo y la propiedad. Es decir, eran imperios de connotación distinta al imperialismo europeo, medularmente socialistas.

La enemistad entre ambos imperios, el resentimiento de los grupos sometidos contra sus dominadores y un medio geográfico accidentado a causa de numerosas cordilleras y fallas, fueron factores que propiciaron la desunión y la caída de fuertes y débiles ante el acero y las armas de fuego del invasor español. Después de la conquista militar, la actividad evangelizadora de las órdenes religiosas de la Iglesia católica llevó a cabo la conquista espiritual de los vencidos, que remató la aculturación de los nativos.

La intransigencia política y religiosa de los vencedores se prolongó durante tres siglos de régimen colonial y provocó una acentuada estratificación social. Los grupos nativos, "reducidos" en **Repúblicas de Indios**, en muchos aspectos conservaron sistemas económicos comunitarios bajo el gobierno de **cabildos** elegidos anualmente, sin derecho a reelección.

El estrato inferior de la sociedad novohispana lo formó el grupo mayoritario de los conquistados, cuyo sometimiento y marginación provocaron el retrainiento de los sobrevivientes contra el abuso y las enfermedades.

La mezcla de las razas cobriza y española, así como de los grupos africanos importados, produjo la etnia **mestiza** en sus diferentes tipos o castas, que ocupó el penúltimo estrato social para desempeñar el papel de sirviente, con educación elemental en materia religiosa y, en ocasiones, de primeras letras.

Los criollos, de padres españoles pero nacidos en América, tuvieron acceso a la educación y a estudios superiores en seminarios y universidades, obligados a demostrar su "pureza de sangre" para cursos de postgrado. El pequeño

comercio, la agricultura, el ejercicio profesional, el bajo clero, la burocracia media y la carrera armada sin acceso a grados superiores fueron los campos de actividad de este sector social.

El plano superior de la sociedad se reservó a los nacidos en España —peninsulares— que detentaron el poder político, la jerarquía eclesiástica, las jefaturas militares y el oligopolio mercantil de los consulados en combinación con las Casas de Contratación de Sevilla y de Cádiz. Así, los peninsulares disfrutaron la preeminencia en todas las actividades que preservaban su hegemonía sobre los dominios mexicanos.

Después de la corona, detentadora del poder por derecho divino y titular del Real Patronato en lo eclesiástico, la Iglesia constituía la entidad con mayor autoridad moral, económica y política.

A diferencia de los colonos ingleses y europeos de Norte América, participantes en las actividades legislativa interna de las colonias y administrativa pública, así como en las actividades económicas a título personal gracias al principio de la libre empresa, en México el sector criollo o americano no pudo intervenir en el quehacer político, marginación que provocó su inquietud y resentimiento, recrudescidos por la lectura de obras del pensamiento ilustrado, el conocimiento de sucesos como la constitución de la primera República Federal y el estallido y consecuencias de la Revolución francesa, que confirmaban las tesis de Rousseau, Montesquieu, Locke, de Soto y Suárez.

El estrato criollo, compuesto por 980 mil individuos, veía con disgusto que la facultad de decisión radicara en la corona y sus consejeros, y la ejecución de sus decisiones en un grupo de 20 mil peninsulares que, con frecuencia, eran menos preparados que los americanos.

El resto de la población mexicana, 1.5 millones de mestizos y 3.6 millones de nativos, constituía la masa que, al haber un detonante, podía estallar en un movimiento revolucionario.

La invasión de España por Napoleón Bonaparte, la tragicomedia desempeñada por el rey y el príncipe heredero, la proclamación de la Constitución Liberal de Bayona y el vacío de poder hicieron que el sector criollo esgrimiera el concepto de **soberanía**, derecho inalienable del pueblo afirmado desde el siglo XVI por Domingo de Soto, y los principios rectores de reyes y señores de la tierra consignados en la segunda de las **Siete Partidas** de Alfonso el Sabio.

La **summa potestas** o facultad soberana de los estamentos que integran la nación para constituir un Estado con gobierno recto, preconizada por Bodino, y la titularidad soberana radicada en el pueblo, independiente, indivisible e ilimitable que Rousseau y los enciclopedistas franceses sostuvieron, fueron los principios fundamentales en que los criollos basaron su pretensión de erigir a la nación mexicana, en **estado de naturaleza**, en un nuevo Estado.

Fray Melchor de Talamantes afirmó que, al faltar el rey en el trono y ser invadida España por el extranjero, México se encontraba en estado de naturaleza, lo que hacía imperativa la integración de un Congreso Nacional —poder constituyente— que ejercitara el derecho soberano del pueblo y organizara —constituyera— la Nación.

Talamantes cuestionó y negó personalidad a virrey y reales audiencias, pues jurídicamente las facultades delegadas a los mandatarios se extinguen al desaparecer el mandante. En consecuencia, concluyó, era necesario que la representación nacional, reunida en congreso constituyente, declarara la independencia, organizara a la Nación y constituyera el Estado mexicano para posibilitar la seguridad pública, defender la integridad soberana y encauzar -

el país al progreso (García, Genaro: *Documentos históricos mexicanos*, Tomo VII, México, 1910, p.346-56, 371-4 y 385-401).

El Ayuntamiento de la ciudad de México, por medio de su Representación de 19 de julio de 1808, manifestó al Virrey que, a virtud de residir la soberanía - en todo el pueblo, debía convocar a un Congreso de ayuntamientos para establecer un gobierno mexicano, separado del de España, pues correspondía sólo a la Nación, representada en todas sus clases por ese Congreso, la facultad para designar al titular del gobierno.

La reacción del sector peninsular ante las pretensiones criollas fue un golpe de estado que lo reafirmó en el poder.

Entretanto, en España se generalizó la resistencia popular armada y las diversas juntas patrióticas que la dirigían se unificaron en la Junta de Aranjuez, que de Sevilla se trasladó a Cádiz para entregar el mando a un Consejo de Regencia que convocó a la elección de diputados para las Cortes Constituyentes que organizarían a España y su imperio.

En México, territorialmente dividido en intencencias y provincias, éstas a su vez en subdelegaciones y partidos, y éstos en parroquias, se designaron electores parroquiales que, reunidos, nombraron electores de partido para - que éstos, en la capital de cada provincia, eligieran de entre ellos al diputado que la representara en las Cortes.

En España se eligieron dos diputados por cada provincia para sumar 58 constituyentes, en tanto los dominios sólo pudieron nombrar 19 diputados, 17 por - México y 2 por Centro y Sud América, en una representación inequitativa.

Instaladas las Cortes en Cádiz, constituyeron el Estado español con un sistema monárquico, moderado y hereditario; un poder legislativo radicado en una Cámara de diputados que representarían, cada uno, 70 mil habitantes; el siste

ma de justicia en los fueros civil, penal, militar y eclesiástico; y el poder ejecutivo depositado en la autoridad del rey, investido de inmunidad sagrada e inviolable, auxiliado por secretarios de estado con atribuciones determinadas en la misma Constitución.

Pese a la oposición del sector "servil" o conservador, el primer artículo de la Constitución gaditana proclamó el principio de soberanía radicada en la Nación, y en otra disposición se estableció la calidad de hombres libres de los españoles americanos. En forma dispersa quedaron establecidos algunos derechos individuales y la obligación del Estado a fomentar la educación. Igualmente, se estableció el derecho de los dominios a elegir, para el siguiente período de sesiones de las Cortes constituidas, dos diputados por cada provincia como mínimo, igual que en España.

Asimismo, se establecieron los organismos denominados diputaciones provinciales, que tomarían a su cargo funciones judiciales y de gobierno en la provincia respectiva, en colaboración con los ayuntamientos, alcaldías o cabildos de la misma. La Constitución señaló la creación, en México, de seis diputaciones con siete miembros cada una, en México, Nueva Galicia, San Luis Potosí, Valladolid, Provincias Internas de Oriente y Provincias Internas de Occidente (Hernández, Octavio A.: El federalismo en México. Su autenticidad, realidad y permanencia, en La República Federal Mexicana, Gestación y nacimiento, Departamento del D.F., México, 1974, Vol. I, p.xvii-xix).

La Constitución de Cádiz fue sólo un avance tímido que confirmó la monarquía hereditaria y, con pocas modificaciones, reafirmó la forma de existencia del Estado español. La división partidista de los diputados constituyentes en la facción conservadora, servil o "persa", y la liberal o "afrancesada", provocó que ambas banderías terminaran por formular un código de transacción -

con principios tradicionales y conceptos novedosos.

En México, entretanto, se había iniciado la lucha insurgente. La caída de los iniciadores provocó la acción desordenada de los grupos alzados en armas. En una tentativa de organización y legitimación se convocó a todos - esos grupos a comparecer en las Juntas de Zitácuaro. La Suprema Junta Nacional Americana fracasó en su propósito ante la disensión de sus organizadores. Ignacio López Rayón elaboró un proyecto de ley fundamental al que llamó Elementos Constitucionales que, para 1813, reconoció inadecuado.

Los triunfos militares y la postura ideológica de José María Morelos y Pavón le convirtieron en líder de los insurgentes, circunstancia que aprovechó para convocar a la integración del Congreso de Chilpancingo. La convocatoria a elección de diputados estableció el sistema usual de elección indirecta e indicó que el jefe de la insurgencia supliría las elecciones en las provincias dominadas por el ejército español mediante la designación "interina" de sus diputados, para así integrar las 10 representaciones necesarias. Con el mismo propósito, Morelos creó la provincia de Tecpan con partes de los territorios tomadas a Valladolid, México y Puebla.

En Oaxaca las elecciones se celebraron en el recinto de la catedral, ante la presencia de personas connotadas, de 85 electores de 27 municipios; en Valladolid, Tecpan, México, Puebla y Veracruz se procedió en forma similar, en 33 de sus partidos. El resto de los diputados, conforme a lo ya previsto, fueron interinamente nombrados por Morelos, quien también elaboró el Reglamento del Congreso.

Instalado el Congreso Nacional de Anáhuac, sus integrantes promulgaron, el 6 de noviembre de 1813, la Declaración de Independencia que separó a México de España "por siempre jamás", y adujeron los razonamientos que, conforme al --

primero de los Sentimientos de la Nación formulados por Morelos, manifestaban al mundo que "América es libre e independiente de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía".

Conforme a lo expresado por Schmitt, es posible afirmar que, en el caso del Congreso del Anáhuac, el nacimiento de un Estado por voluntad de la Nación y el ejercicio por ésta del derecho a erigirse en poder constituyente para organizarse jurídicamente, fueron hechos simultáneos (Op. cit., p. 86-7). En tanto en España el monarca abrogaba la Constitución de 1812 y disolvía las Cortes, en México el Congreso del Anáhuac asentaba en su Decreto Constitucional los principios del concepto de Soberanía, definiéndola como la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno más conveniente a los intereses de la sociedad, misma facultad que esencialmente reside en el pueblo y es un derecho "incontestable" para establecer, alterar, modificar y abolir el sistema de gobierno cuando lo requiera la felicidad de la Nación, así como que ninguna nación tiene derecho a impedir el ejercicio de su soberanía, pues los actos de fuerza nunca legitiman una conquista (Arts. 2o., 4o., 5o. y 9o.).

El propio congreso justificó, como lo había hecho Sieyès, que al no ser posible que un pueblo elija a sus diputados se legitima la representación su pletoria, pues la voluntad de la Nación es tácita cuando se pretende lograr la felicidad común (Art. 8o.).

La Constitución de Apatzingán hizo legítimo al movimiento insurgente al establecer el derecho de la Nación Mexicana a constituirse, así como al determinar la estructura de un sistema de gobierno con división de poderes, señalar la forma de elegir a los encargados de ejercitarlos y, en la parte dogmática, establecer los derechos individuales de los ciudadanos. Además, en el campo de los

hechos, el Supremo Tribunal creado en la Constitución actuó en juicios reivindicatorios, sucesorios y laborales (Remolina, Felipe: La Constitución de Apatzingán, Gobno. del Edo. de Michoacán, Morelia, Mich., 1965), se estableció un sistema de correos, se acuñó moneda de cobre, se creó el periódico oficial Correo Americano del Sur y se efectuaron otros actos más de gobierno en el territorio liberado.

Si el Decreto Constitucional de Apatzingán careció de una vigencia más prolongada y difundida, el negarle con rigidez jurídica su carácter de código político fundamental parece excesivo. Fray Servando Teresa de Mier, conocedor profundo del pensamiento ilustrado e investigador de la realidad política jurídica europea y norteamericana, manifestó:

"...El Congreso de Chilpancingo, que no era menos legítimo para nosotros que el de Cádiz para los españoles ... declaró nuestra emancipación y la independencia de México - desde el 6 de noviembre de 1813, y dió una constitución - republicana... sus bases son republicanas y muy buenas. Desde entonces data la libertad del Anáhuac, y la independencia de la República... A ningún particular le es lícito variar el pacto social decretado por un Congreso constituyente, y menos cuando lo hemos estado rubricando con nuestra sangre nueve años...". (Memoria político-instructiva enviada desde Filadelfia en agosto de 1821, a los jefes independientes del Anáhuac, llamada por los españoles Nueva España).

El restablecimiento del orden constitucional en España, durante 1820, en México fue retardado por el sector peninsular, que inclusive fraguó la conspiración para consumar la independencia del país y ofrecerlo a Fernando VII.

Por cuanto a la Constitución restablecida formal, pero no positivamente, -- Manuel de la Bárcena, letrado español residente en México, manifestó:

"... La no aplicación de la Constitución de Cádiz en México ha sido constante. Esa Constitución es injusta pues "violando los derechos del hombre", excluye de la ciudadanía a las castas...".

Los diputados, en España, se declararon legalmente constituidos en Cortes -- generales y extraordinarias "en las que reside la soberanía nacional". Mario de la Cueva consideró poco acertada la declaración pues esas Cortes, en realidad, sólo "ejercitaban" la soberanía, pues el único titular de ésta es el pueblo.

En el Plan de Iguala, formulado por los conspiradores peninsulares de la -- Profesa, y los Tratados de Córdoba, celebrados por Agustín de Iturbide y -- Juan O'Donojú, se prevío la creación, en México, de unas Cortes que constituirían el Estado mexicano para ofrecerlo como reino a la Casa de Borbón española.

Conforme a esos documentos, se integró una Junta de Notables, eminentemente oligárquica, que elaboró un Acta de Independencia que Francisco Severo Maldonado, antiguo insurgente que era miembro de esa Junta, se negó a suscribir.

La Junta elaboró un proyecto de convocatoria a Cortes al que Iturbide opuso un contraproyecto en el que la elegibilidad de los diputados se condicionaba a que fueran miembros de gremios y clases selectivas.

La convocatoria publicada el 27 de noviembre de 1821 determinó una selección de electores que nombraría alcaldes, regidores y síndicos en cada ayuntamiento, y la designación de electores de partido, de provincia y de diputados a Cortes por los ayuntamientos. En cada municipio se elegiría un elector de --

partido que, reunido con los de su grado, intervendría en la designación de electores de provincia, quienes a su vez elegirían diputados entre los grados eclesiástico, militar, magistraturas, jueces, abogados, títulos de nobleza, mayorazgos, mineros, comerciantes y artesanos calificados.

Los diputados así elegidos debían instalar el Congreso el 24 de febrero de 1822, con un total de 162 propietarios y 29 suplentes, divididos en dos cámaras, para actuar conforme al Reglamento también elaborado por la Junta.

Las elecciones, aunque pacíficas, en muchos casos no se hicieron conforme a lo prescrito y fue hasta el 24 de marzo que 102 diputados instalaron las -- Cortes, cuya declaración inicial incurrió también en el error de afirmar -- que la soberanía nacional "residía" en el Congreso.

Los constituyentes nunca se dividieron en dos cámaras; la comisión que ofrecería la corona a los Borbones no presentó su dictamen; las normas de la Constitución de Cádiz no gobernaron las actividades del Congreso; y la declaración de residencia de la soberanía en los diputados hacía posible que el -- Congreso no tuviera que someterse a los dictados del Plan de Iguala ni de los Tratados de Córdoba.

La división interna en borbonistas, iturbidistas, republicanos y disimulados insurgentes republicanos, así como los enfrentamientos con la Regencia presidida por Iturbide, hicieron que el Congreso, formado por personas inexpertas en su mayoría, no desempeñara su función primordial. Finalmente, el desconocimiento oficial de la independencia por España y la corona facilitó el golpe incruento de estado que obligó a los constituyentes a establecer el Imperio y nombrar emperador de México a Iturbide, quien, ya investido de ese poder, primero ordenó la detención de diputados que se le oponían y después disolvió el Congreso.

El Plan de Veracruz, apoyado por los insurgentes, y el Acta de Casamata, formulada por militares españoles borbonistas, precipitaron la caída del Imperio.

Reinstalado el Congreso, varias provincias le negaron el carácter de constituyente por haber sido integrado a virtud del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, de hecho nulos ante el rechazo español, así como porque, conforme a esos documentos, el Congreso se había instalado para constituir un Estado monárquico.

En tal virtud, las provincias reconocían al Congreso sólo como órgano convocante a elecciones de un Congreso constituyente que establecería un sistema republicano.

La creación de las diputaciones provinciales provocó, en lapso de 10 años, - el resurgimiento del sentimiento regionalista y el fomento del deseo de las provincias a no seguir sometidas a la preeminencia de la ciudad de México.

Guatemala decidió separarse de México. Las provincias de Oaxaca, San Luis Potosí, Valladolid, Guanajuato y Zacatecas pidieron se convocara a elecciones del nuevo constituyente. Las Provincias Internas de Oriente (Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y Tejas) iniciaron la creación de una Junta que, en su oportunidad y como pueblos independientes, celebraría un pacto para federarse a México. La provincia de Nueva Galicia emitió la declaración que constituía el Estado Libre y Soberano de Jalisco, actitud que imitó Querétaro.

Yucatán se declaró Estado independiente de México.

Finalmente, ante la presión generalizada de la nación, el Congreso aceptó - su carácter de convocante y, el 17 de junio de 1823, convocó a elecciones de diputados de un nuevo Congreso constituyente, mediante el sistema tradicional indirecto y escalonado de electores de parroquia, de partido y de provincia con la participación activa de los ayuntamientos.

El nuevo Congreso, dividido en las tendencias federalista y centralista, discutió el proyecto elaborado por la comisión de Constitución que establecía un régimen republicano federal, mismo proyecto que provocó, en no menos de 19 entidades, su proclamación como Estados libres y soberanos.

La mayoría federalista del Congreso transigió con la minoría centralista y la presión del clero, por lo que en la Constitución se estableció la intolerancia religiosa y se preservaron los fueros eclesiástico y militar.

Al promulgarse la Constitución el 4 de octubre de 1824, se creó en el territorio nacional el nuevo Estado mexicano como una República Popular, Federal y Representativa, con unidad política, capacidad jurídica de actuación a partir de su separación de España y la anulación del primer imperio, consciente de su singularidad política y voluntad de existir políticamente, factores todos que, como afirma Schmitt, integran la expresión jurídica constituyente de una Nación (Op. cit., p. 69, 87 y 89-90).

La hispanofobia provocó decretos de expulsión y fuga de capitales. La reacción provocada por el rechazo español y la intransigencia de Fernando VII, las conspiraciones peninsulares, la amenaza de intervención de la Santa Alianza, el desconocimiento papal, la renuencia española a entregar la fortaleza de San Juan de Ulúa que provocó la paralización naval mercantil de Veracruz y el fallido intento de reconquista de la expedición al mando de Isidro Barradas fueron factores que profundizaron la enemistad representada por las logias masónicas escocesa pro-hispánica y yorquina pro-americana, respectivamente defensoras de los sistemas republicanos central y federal, con la intervención activa del clero, que no sólo defendía la preservación del fuero eclesiástico, sino su participación activa en el ejercicio del poder.

La división partidista consecuente y el recrudecimiento de la lucha se convirtieron en factores que propiciaron el imperio de la anarquía.

La tentativa reformista liberal del presidente sustituto Valentín Gómez Farías, de ideología liberal radical, provocó la reacción centralista conservadora, apoyada por el clero, que formuló el Plan de Cuernavaca para declarar nulas las disposiciones dictadas por el Ejecutivo en materias educativa y de fueros. Al mismo tiempo, en apoyo del Plan y no obstante la violación implícita a lo dispuesto en el artículo 171 de la Constitución vigente, que prohibía la reforma, entre otras, de la forma de gobierno de la República, la Cámara de Diputados en turno, poder constituido, nombró una comisión Revisora de Poderes que dictaminó:

"En el Congreso general residen por voluntad de la Nación todas las facultades extra constitucionales necesarias - para hacer en la Constitución de 1824 cuantas alteraciones creyere convenientes al bien de la Nación, sin las trabas y moratorias que aquélla prescribe..."

El dictamen fue aprobado por 42 votos contra 15 y, en contravención a lo constitucionalmente dispuesto —se insiste—, el poder legislativo constituido se arrogó facultades constituyentes y, pese a estar la Nación en guerra con Tejas, creó las **Bases y Leyes Constitucionales** o "Siete Leyes" del 15 de diciembre de 1835 al 30 de diciembre de 1836, que cambiaron el sistema republicano de federal a central y a sus entidades de Estados libres y soberanos a Departamentos sometidos a un ejecutivo central.

En el mismo clima de anarquía, conspiraciones, levantamientos y asonadas, en Guadalajara se firmó el Convenio de la Presa de la Estanzuela y, como consecuencia, se elaboraron las **Bases de Tacubaya** que implicaron la desaparición de poderes, salvo el judicial. Se crearía una Junta con dos diputados por cada Departamento para designar al jefe provisional del ejecutivo, investido de facultades dictatoriales.

El 10 de diciembre de 1841 se publicó convocatoria para elecciones de diputados al Congreso constituyente. Con base en un censo de 7'044,140 habitantes, se elegiría un diputado por cada 70 mil o fracción mayor de 35 mil habitantes.

En juntas primarias, mediante voto universal, se nombraría un elector por cada 500 habitantes. Los electores, reunidos de 20 en 20, designarían de entre ellos un elector que los representara en la capital del Departamento respectivo, para que esa junta eligiera a los diputados propietarios y suplentes respectivos.

Los diputados debían ser mayores de 25 años, haber residido en el lugar representado dos años, tener un ingreso anual mínimo de \$1,500.00 y, de preferencia, ser casados, cabezas de familia o viudos.

El Congreso inició sesiones el 10 de junio de 1842. La comisión de Constitución formuló el proyecto presentado el 26 de agosto siguiente para proponer la república popular representativa, que el sector liberal pedía fuera federal. El proyecto se declaró sin lugar a votar y se devolvió a la comisión. Un segundo proyecto, leído el 3 de noviembre, también centralista, era discutido por los congresistas cuando, por medio del Plan de Huejotzingo, se desconoció al constituyente, desconocimiento que corroboró el Ejecutivo para -- crear una Junta Nacional Legislativa y designar a los 80 notables que la integraron, el 23 de diciembre de 1842, para crear las bases constitucionales propuestas en el Plan y restablecer un sistema despótico centralista.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana o "Bases Orgánicas" se promulgaron el 14 de junio de 1843, en una etapa de anarquía agudizada.

El Plan de San Luis, de 14 de septiembre de 1845, desconoció al gobierno presidido por José Joaquín Herrera y propuso convocar un Congreso extraordinario, revestido de "toda clase de poderes".

La caída de Herrera fue seguida por la lucha protagonizada por Mariano Paredes y Gabriel Valencia, en la que el primero venció para reproducir una versión modificada de las Bases de Tacubaya y convocar a un nuevo constituyente formado sólo con rentistas de nueve grados.

La tendencia monarquista de Paredes provocó una reacción que impidió a esos rentistas cumplir su cometido, continuando vigentes las Bases Orgánicas.

El enésimo golpe de estado se inició con el pronunciamiento de la Ciudadela, que pedía la creación de un nuevo constituyente conforme a las bases electorales de 1824.

Ese nuevo congreso, con una mayoría de liberales moderados, inició sesiones en el clima de la guerra México-norteamericana, promulgó un Acta Constitutiva y restableció la Constitución de 1824, modificada, pero los diputados tuvieron que dispersarse al llegar el ejército yanqui a la Capital.

Al provocarse la salida del poder de Mariano Arista por medio del Plan del Hospicio, auspiciado por el clero, se abrieron las puertas a la dictadura de Antonio López de Santa Anna.

Finalmente sobrevino la Revolución de Ayutla mediante el Plan cuyo artículo lo 5o. decía:

"...5o.- A los 15 días de haber entrado en funciones el presidente interino, convocará al Congreso extraordinario, con forme a las bases de la ley que fue expedida con igual objeto en el año de 1841, el cual se ocupe exclusivamente de — constituir a la nación bajo la forma de República representativa popular y de revisar los actos del Ejecutivo provisio nal..."

Al triunfo de la revolución liberal, los representantes de la junta que elegiría al presidente interino fueron nombrados. Elegido Juan Alvarez, el 17 de octubre de 1855 publicó la convocatoria a elecciones del Congreso, privándose al clero de los derechos de voto activo y pasivo, estableciéndose el voto universal y eliminándose todas las restricciones para poder sufragar, ésto es, se estableció un sistema electoral auténticamente popular.

El Congreso elegido abrió sesiones el 18 de febrero de 1856 y de inmediato rechazó el restablecimiento de la Constitución de 1824, pues el país se encontraba "en estado de naturaleza".

La división entre los constituyentes liberales en "puros" y "moderados", fomentada por los conservadores, dificultó la elaboración de una Ley fundamental que arrancara de raíz la discordia y sus causales.

La discusión del proyecto de constitución fue un cerrado combate entre puros y moderados que, en el campo de lo religioso sólo permitió la separación de Estado e Iglesia, sin establecer el principio de la tolerancia religiosa, en tanto en el campo de lo político nadie se atrevió a objetar el restablecimiento del federalismo, y el poder legislativo fue investido de facultades tan amplias que lograba preponderancia sobre el ejecutivo, en un sistema unicameral que eliminó la Cámara de Senadores. Asimismo se estableció, por primera vez en la historia constitucional de México, la enumeración ordenada de las garantías o derechos individuales.

En resumen, ante la división de los liberales y la presión ejercitada por el partido conservador y el clero, el poder constituyente sólo pudo lograr una Constitución liberal mediatizada que firmaron 95 diputados el 5 de febrero de 1857, que se promulgó el 11 de marzo siguiente.

Después de superar la Guerra de Tres Años y el segundo imperio, la Constitución y la República se restablecieron en 1867.

En 1873 se incorporaron al texto constitucional las Leyes de Reforma; en 1874 se estableció el derecho de veto del Ejecutivo y se restableció la Cámara de Senadores; en 1878 se adicionó el principio de no reelección inmediata como resultado de la Revolución de Tuxtepec; y en 1887 y 1890 la reelección sin límite que hizo posible la permanencia de Porfirio Díaz en el poder.

Después del movimiento revolucionario de 1910 y el ascenso al poder de Victoriano Huerta, el Plan de Guadalupe que desconocía a éste se formuló el 26 de marzo de 1913. Poco a poco se fue afirmando la necesidad de una nueva Constitución y en "El Pueblo", periódico carrancista, se publicó una serie de artículos intitulada "Un nuevo Congreso constituyente" que insistió sobre el tema.

Las tentativas de conciliación entre los distintos grupos revolucionarios fracasaron en las Convenciones de México y Aguascalientes, por lo que la lucha armada fue el único medio de solución de la pugna. Al prevalecer el grupo "constitucionalista" y establecerse con firmeza el gobierno de facto de Venustiano Carranza, fue evidente la necesidad de establecer un orden constitucional y dar validez jurídica a las leyes y decretos promulgados por el "Primer Jefe" durante la lucha armada.

El artículo 39 de la Constitución de 1857 decía:

"La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

Puesto que era imperiosa la necesidad de convertir al gobierno "de facto" en un gobierno de iure, se evidenció la solución consistente en convocar a elecciones de un Congreso constituyente que organizara a la Nación, en ese momento de nuevo en estado de naturaleza al desaparecer el gobierno que no convenía al pueblo para el logro del bien y la justicia comunes.

La convocatoria se publicó el 19 de septiembre de 1916. Señaló que se elegirían un diputado propietario y su suplente por cada 60 mil habitantes o fracción mayor de 20 mil, con base en el censo general efectuado en 1910. Para ser elegible, se debían satisfacer los requisitos establecidos en la Constitución de 1857 (artículo 46) y no haber colaborado en alguna forma en contra de la revolución constitucionalista.

El Congreso se instaló el 2 de noviembre para, en término de 2 meses, elaborar la Constitución con vista del proyecto de reformas a la Constitución de 1857 presentado por el Primer Jefe.

Una vez más en la historia de los poderes constituyentes, los congresistas mexicanos, en ejercicio del derecho soberano de la Nación, no se limitaron a reformar la Constitución de 1857, sino que formularon una Constitución nueva. Después de la revolución triunfante, se repite, un poder constituyente integrado por una mayoría de diputados con nivel de educación superior y con diferencias ideológicas que no implicaban posturas partidistas o viscerales opuestas, sino solamente matices ideológicos, pudo darse a la tarea de constituir a la Nación mediante la enunciación de preceptos orgánicos que consignan un sistema republicano federal y representativo, una división clásica de poderes en la cual los cargos discernibles por medio del voto popular quedarían sujetos al principio de No reelección, un poder legislativo bicameral, el impartimiento de justicia en no más de tres instancias, una Suprema Corte en

cargada de vigilar el respeto de las autoridades a las garantías individuales y a los procedimientos prescritos en las leyes, y preceptos dogmáticos tanto individualistas como de carácter social por cuanto a educación, propiedad originaria nacional del territorio y aguas territoriales, derechos y obligaciones de trabajadores y patronos, y una exclusión total de la actividad política de quienes pronuncien votos religiosos, fueron el resultado de la labor del poder constituyente desempeñada en representación del pueblo mexicano para constituir y organizar a la Nación después de una revolución triunfante. El 31 de enero de 1917 se firmó la Constitución para, a continuación, protestar su cumplimiento. El 5 de febrero se promulgó y entró en vigor el 1.º de mayo siguiente.

El concepto de Soberanía, definido en el Decreto Constitucional de Apatzingán en 5 de sus artículos, prevalece en la Constitución de 1917, y puede afirmarse que, después de 396 años, los enunciados constitucionales de carácter social han restablecido principios característicos de las raíces culturales autóctonas de México.

CAPITULO II EL PODER CONSTITUYENTE

PODER CONSTITUYENTE

Soberanía es un concepto íntimamente vinculado a lo que representa y significa el concepto Poder constituyente.

Se afirma que la soberanía es la facultad inalienable e imprescriptible de un pueblo erigido en nación para constituirse o darse el ordenamiento jurídico que lo regirá y organizará como Estado, como entidad jurídica.

Así, la soberanía es la facultad exclusiva de un pueblo o asociación de seres humanos que, al tomar conciencia de su existencia política como grupo, deviene en nación, y como tal decide en forma consciente el modo y forma de organizar jurídicamente esa propia existencia política por medio de una constitución.

El acto por el que la nación se da a sí misma una constitución hace presuponer la existencia de un Estado.

Quedan así tan vinculados la Soberanía —concepto político de autodeterminación— y el Poder constituyente —concepto intrínsecamente jurídico puesto — que se otorga a sí mismo una ley— que, de la discusión que se ha venido entablando en el campo de la doctrina, Jorge Carpizo concluye que Poder constituyente es sinónimo de Soberanía y de pueblo (Estudios constitucionales, — p.291). No obstante, es pertinente hacer notar que más que dos conceptos — sinónimos, se trata de conceptos de naturaleza distinta, uno político y otro jurídico, que al reunirse se complementan y hacen posible la creación de un nuevo Estado.

Las declaraciones que integran una constitución son, pues, la expresión auténtica de la voluntad orgánica de una nación, misma voluntad que, omnipotente en lo interno, tiene en lo exterior como límite la voluntad soberana de ---

otros pueblos, en un recíproco respeto de autodeterminaciones (Carpizo, J.: Op.cit., p.26 y 294).

Conforme a lo expuesto, si la toma de conciencia de un pueblo es un hecho de estricta naturaleza política que lo transforma en una nación soberana, la organización de ese mismo pueblo; efectuada en forma integral mediante la creación de la norma que determina la creación y existencia de ese Estado, así como la forma como deberá funcionar el sistema de gobierno elegido por y para beneficio de ese pueblo, es un acto de naturaleza jurídica.

La soberanía del pueblo faculta a éste, como poder constituyente, a organizarse como Estado y a crear los órganos administrativos, legislativos y judiciales, a determinar las funciones de cada uno de ellos y cómo deben desempeñarlos para lograr el beneficio común, pues como afirmó Francisco P. G. Guizot, las normas podrán considerarse soberanas cuando proclamen la verdad, la razón y la justicia para ese pueblo, abstracciones que Aristóteles había sintetizado al concluir que el fin fundamental del Estado es la búsqueda de la felicidad común.

Carl Schmitt, por su parte, define al poder constituyente como "la voluntad política cuya fuerza o autoridad tiene la capacidad o poder necesarios para decidir, concreta y conjuntamente, el modo y forma de su existencia política" (Op. cit., p.86).

Felipe Tena, a su vez, afirma que el poder constituyente es el titular originario de la soberanía, es decir el pueblo, y que al hacer uso de ese poder, ese pueblo se constituye jurídicamente, en forma organizada, mediante un acto de autodeterminación pleno y auténtico que es la expresión de su voluntad de existir (Derecho constitucional mexicano, Ed. Porrúa, México, 1984, p. 9-10).

André Hauriou, si bien no define en forma específica al poder constituyente, sí precisa que una nación, al tomar conciencia de sí misma, de su unidad y fuerza, también se concientiza de su necesidad de organizarse políticamente, organización que se da a sí misma al expedir, en forma explícita, los principios que la regularán. Hauriou refuerza su aserto al agregar que la nación, pasiva en principio, se torna en activa "mediante la organización constituyente" que efectúa al transformarse en "órgano constituyente" en forma directa o por medio de sus representantes populares (Derecho Constitucional e instituciones políticas, Ed. Ariel, España, 1980, p. 347-50).

Conforme al pensamiento de Sieyès, el acto constituyente no puede determinarse en un procedimiento previamente dado, pues el poder constituyente no está vinculado ni constreñido a formas o procedimientos jurídicos, sino que su actuación se lleva a cabo en un "estado de naturaleza" libre de toda limitación.

En consecuencia, el poder constituyente ni se integra ni actúa conforme a una constitución o a un programa previamente vigentes. El pueblo, como fuente misma de todo poder, se manifiesta siempre mediante formas nuevas y extrae de sí mismo formas y organizaciones nuevas, sin que su existencia política esté subordinada a fórmulas previas de especie alguna.

Cabe pues afirmar que el poder constituyente es la forma siempre nueva que una nación adopta para ejercitar y expresar su soberanía, y decidir el modo y forma de organización jurídica de esa existencia, por medio de una constitución que por propia decisión elabora.

I. SU TITULAR

La voluntad de un pueblo reunido en Ekklesia o asamblea popular hizo posible que en Atenas se superaran las etapas de los reyes, el gobierno aristocrático

de los eupátridas, el arcontado de los plutócratas y las tiranías pisiátridas, así como la hegemonía del Areópago, para constituir un régimen democrático.

A su vez, Roma superó la etapa monárquica de los Tarquinos y la supremacía aristocrática de los patricios, hasta establecer la República y los órganos legislativos de los comicios con la participación ciudadana que comprendió a patricios y plebeyos, para extenderse a toda la península itálica y llegar a dominar parte considerable de Europa y sectores de África y Asia Menor. La institución del Imperio y el surgimiento de la Iglesia católica, ambos de tendencia universalista, hicieron posible que la participación del pueblo en las decisiones de Estado se redujera hasta casi desaparecer. La fragmentación del Imperio a causa de las guerras civiles, las invasiones bárbaras y las insurrecciones nacionalistas de los pueblos sometidos dieron origen a la aparición de nuevos Estados gobernados por monarcas y divididos socialmente en estamentos.

Del devenir histórico surgen tres tesis principales para determinar al sujeto del poder constituyente:

Tesis oligárquica. En toda asociación de seres humanos existe una minoría organizada y vigorosamente unida. Ese grupo minoritario no es fruto de ideologías partidistas, sino efecto de la identidad y unidad de intereses —familias fundadoras, propietarios, etc.—, y se consolida en el mando de la asociación al tomar decisiones políticas sin consultar la opinión de las mayorías.

En esa forma, el grupo oligárquico decide el modelo y forma de existencia política, de constitución nacional.

En consecuencia, el sujeto del poder constituyente es el sector o grupo dominante.

Tesis monárquica. Todo el poder de un Estado se concentra en el rey, quien puede apoyarse en un sector de la sociedad o estamento para gobernar. -- Puesto que gobierna por derecho divino, la base de su poder radica en un derecho familiar o dinástico. El poder del que está investido se determina por un orden sucesorio.

Su calidad de beneficiario de la voluntad divina y de heredero le faculta para, sin tomar en cuenta la voluntad de sus gobernados, mediante actos unilaterales de su potestad y voluntad real emitir leyes, constituir y -- mantener un sistema.

Por tanto, en un régimen monárquico absoluto el rey es el sujeto del poder constituyente. Esta tesis fue sustentada por Guizot y otros pensadores para legitimar la restauración de la monarquía en Francia, oponiéndola a las tesis de soberanía popular sostenidas por Bodino y Rousseau.

Tesis democrática. Una asociación humana agrupada por causas étnicas, o culturales, e identificada mediante una comunidad de fines, se constituye en nación. Es pertinente recordar que una nación puede determinarse como existente aun cuando carezca de un territorio donde asentarse.

Cuando la nación decide determinar el modo y forma de su unidad política, expresa su voluntad conjunta al manifestar o ejercitar su poder constituyente.

Ese pueblo no debe considerarse como una instancia organizada con firmeza, pues con ello perdería sus características de -- pueblo. Tampoco puede estimarse como una magistratura ni como autoridad permanente. Pero debe tomarse en cuenta que ese -- pueblo es capaz de llegar, en cualquier momento, a una etapa -- en la que decida tomar acuerdos y actuar políticamente mediante la aceptación o el rechazo expreso de cuestiones relativas a su existencia política, caso en el cual su voluntad es superior a cualesquier normas y procedimientos.

La manifestación expresa de voluntad popular es, precisamente, la forma de ejercitar el poder constituyente, para determinar su existencia y su organización como Estado, es decir el modo y forma de su unidad política. Muy posiblemente el mejor --- ejemplo actual lo constituye la nación israelita y el ejercicio de su facultad constituyente para crear y organizar el Estado israelí.

En este caso, se concluye, el titular del poder constituyente es el pueblo mismo, superior en facultades a todo grupo, a todo individuo y a todo gobierno.

De la primera tesis puede afirmarse que, en cualquier momento, la minoría -- organizada representa sólo la voluntad de ese grupo minoritario y, en todo caso, sólo una etapa más o menos prolongada que, en el desarrollo de la -- conciencia política popular, podrá ser superada al decidir la voluntad mayoritaria --la voluntad popular activa-- cuál deberá ser el modo y forma de -- la existencia política y jurídica de un Estado.

La tesis monárquica, al fundarse en el orden dinástico, en los derechos divino y hereditario, cae por su propio peso. La Guerra anglo-francesa de los - Cien Años y el concepto moderno de rey como símbolo nacional lo demuestran. La nación puede cambiar su forma de existencia por otra totalmente distinta, ya que cuenta con el derecho soberano que la faculta a la autodeterminación. Además, aunque el pueblo en sí no tiene forma, es capaz de crear y conformar por acuerdo general, puesto que la asociación de seres humanos y no un solo individuo es la fuente y base de todo modo y forma de existencia política.

En conclusión, como coincide Schmitt (Op. cit., p.89-97), el pueblo no puede ser disuelto dado que no es una entidad organizada en sí, puede existir y seguir existiendo mediante formas sucesivas de existencia política —totalmente opuestas a su voluntad, inclusive— y, cuando determina darse a sí mismo una constitución, su voluntad se evidencia por el solo hecho de dársela, sin tener que observar principios o normas establecidas con anterioridad.

Por tanto, el titular único del poder constituyente es el pueblo que, en --ejercicio de su soberanía, abandona la pasividad —como señala Hauriou— y se convierte en órgano constituyente para determinar el modo y forma de su organización y los principios que lo regirán.

2. SU FUNCIÓN

La expresión legítima de la voluntad de conjunto pretende establecer, al --constituirse, una organización jurídica cuyo fin consiste en hacer posible - el beneficio común, lo que logra en forma mediata mediante la función imediata de tomar decisiones que hagan posible su existencia política y jurídica, ordenada y sistemática.

La función de convertir en realidades de la vida de un pueblo las decisiones que constituyan el marco y fundamento de una organización jurídica puede ---

efectuarse directamente por el mismo pueblo, o bien el propio pueblo puede tomar la decisión de delegar sus facultades en representantes cuya función consiste en exponer, defender y lograr que la voluntad de sus representados quede auténticamente manifestada.

Sieyès vinculó a la doctrina democrática del poder constituyente del pueblo la doctrina no democrática de la representación popular, ya que, al justificar a la Asamblea Nacional francesa, señaló que la constitución no había sido la toma de decisiones del pueblo ni del rey, sino creación de la mencionada Asamblea, hecho que implicó que la voluntad popular así expresada no fuera democrática, sino aristócrata (Schmitt, C.: Op. cit., p.92).

De tal afirmación sólo cabe cuestionar hasta qué grado es posible que la representación popular exponga la auténtica voluntad del pueblo y hasta qué punto pueda ser capaz de convertir en realidad esa misma voluntad.

Es el propio Sieyès quien resuelve el problema al dividir la actividad constituyente en cuatro fases. Durante la primera, una agrupación humana se reúne y asocia las voluntades de sus integrantes al decidir erigirse en poder constituyente. La segunda fase se caracteriza por ser "la acción de la voluntad común" que persigue el logro de una unidad firme y estable de las voluntades individuales que se ponen de acuerdo para determinar las principales necesidades públicas y el o los mejores medios para satisfacerlas. Pero lo numeroso o multitudinario de una nación hace difícil que los individuos logren determinar cuál es esa voluntad común por medio de todos los integrantes del grupo, misma dificultad que, para resolver el problema, lleva a la tercera fase: reevaluar y redeterminar las necesidades públicas y la forma de satisfacerlas. Durante la cuarta y última fase, sin que el ejercicio de las facultades constituyentes sea un despojo al pueblo de su inalienable soberanía, -

los representantes en quienes la voluntad popular ha delegado su facultad, reunidos en asamblea, deben ser fieles transmisores e intérpretes de esa voluntad de sus representados y tomar las decisiones que sean la fiel expresión de la voluntad nacional erigida en poder constituyente. Afirma Seiyès: "Tal es el origen de un gobierno ejercitado por procuración" (Sánchez Vi--
 monte, Carlos: *Poder constituyente*, Ed. Bibliográfica Argentina, S. R. L., Buenos Aires, Argentina, 1957, p.235-7).

3. ORGANO

a). Organización. El pueblo, en su carácter de titular del poder constituyente, nunca puede estimarse como una instancia organizada. De ser así, perdería su naturaleza misma de pueblo, que es la que le da su carácter de fuerza o potestad suprema que, cuando se decide a expresar su voluntad y actuar, es superior a toda norma y formalidad.

Precisamente esa fuerza radica en que nunca puede ser disuelto, nunca desaparece y posee una energía inagotable que lo capacita para encontrar, siempre, nuevas formas de existencia política y jurídica.

Pero esa energía es también una debilidad del poder constituyente, puesto que la toma de decisiones sobre su forma de existencia ocurre sin que el propio poder esté organizado en forma sistemática y formal, lo que da lugar a que su voluntad pueda ser falseada o malinterpretada (C. Schmitt: Op.cit., p. 95).

Por ejemplo, Tena Ramírez afirma que, una vez desempeñada la función de crear una constitución, el poder constituyente desaparece para dar cabida a lo que dicho autor llama "escenario jurídico del Esta-

do", esto es a los órganos de gobierno que el mismo constituyente ha creado, para que ejerciten sus funciones conforme a la misma -- constitución (Op. cit., p.13).

La anterior afirmación es admisible sólo si Tena Ramírez, al hablar del poder constituyente, se refiere exclusivamente a los representantes del pueblo reunidos en Congreso constituyente, mismo congreso que, después de cumplir su cometido se disuelve para dar paso a los poderes constituidos. Si el autor mencionado se hubiera referido a la facultad constituyente del pueblo no podría aceptarse su aserto, pues ésa es una facultad siempre viva, latente, que en cualquier momento puede convertirse en acción de su voluntad libre y soberana - para cambiar o reforzar su modo o forma de existencia.

Así, la forma natural de manifestación de la voluntad del pueblo es la voz de asentimiento o de rechazo, que en los Estados modernos se conoce como "opinión pública", si bien la libertad popular de pronunciar un sí o un no en decisiones fundamentales es, en realidad, la manifestación y prueba de su propia existencia jurídica (Schmitt: Op. cit., p. 94-6).

En consecuencia, originalmente y en su forma natural, el poder constituyente nunca está organizado formal ni normativamente.

b). **Funcionamiento.** Si el poder constituyente no está organizado, su - funcionamiento tampoco puede estarlo.

El poder constituyente, por fuerza, como toma de decisión y expresión de voluntad sobre el modo y forma de la existencia de un pueblo, nunca podrá actuar conforme a procedimientos o lineamientos - existentes de antemano.

Será hasta el momento en que el pueblo decida expresar su voluntad soberana cuando el mismo pueblo determine el procedimiento para actuar en ejercicio de su facultad soberana.

4. Acto constituyente

Características. La expresión de voluntad de un pueblo para determinar el modo y forma de su existencia política como nación y Estado es el acto constituyente, pues convierte en realidad la organización jurídica del propio Estado al concretar la función del poder constituyente en algo específico.

Según Fernando Lassalle, la función del poder constituyente consiste en elaborar, mediante el acto constituyente, una constitución que no es sólo una hoja escrita de papel, sino un texto en el que se consigⁿan todos los factores reales de poder en un Estado, mismos factores que no se excluyen entre sí, sino que se complementan como partes fundamentales de un todo. (¿Qué es una constitución?, Ed. Ariel, España, 1976, p. 62 y 73).

Para Carl Schmitt, el acto constituyente es el conjunto de decisiones políticas tomadas por el pueblo en su carácter de poder constituyente, mismas decisiones que de algún modo afectan al ente social (Op. cit., p.24-5). Para Hauriou, en forma más general, el acto -- constituyente es el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos de un pueblo (Op. cit., p.349-53).

Tena Ramírez llama al acto constituyente el "acto soberano" o acto de autodeterminación pleno y auténtico del pueblo, intrínseco en la voluntad popular. En otros términos, es el acto que representa la única oportunidad del pueblo para expresar su voluntad en forma pu-

ra e íntegra, para integrar y emitir una constitución (Op. cit., p. 9-10).

El autor que se comenta entraña, en su forma de expresión, un problema semántico. Si su afirmación de la oportunidad "única" se refiere a un congreso constituyente específico en el momento de cumplir su cometido, entonces puede ser admitido, pero si se refiere a que sea una oportunidad única para un pueblo, cabe disentir de él, pues el pueblo como titular soberano de la facultad constituyente, como se ha venido expresando, tiene la potestad necesaria para cambiar, cuantas veces quiera, el modo y forma de su existencia y organización jurídico-políticas.

Jorge Carpizo indica, en apoyo a lo afirmado, que la constitución real de un pueblo es "una constante adecuación" entre lo escrito en la hoja de papel y la realidad, si bien esa adecuación estará encauzada y por tanto constreñida por la norma jurídica fundamental que demuestre la existencia de un orden jurídico (Op. cit., p. 189-90).

Antes de concluir, es necesario dejar asentado que la constitución puede ser codificada o consuetudinaria, pero siempre habrá también lo que se llama una "constitución real", encargada de demostrar que existe coincidencia entre la constitución vigente y la realidad -- que vive el pueblo. De haber una coincidencia, un ajuste, una adecuación total entre ambas, se habrá obtenido por medio del acto constituyente lo que Lassalle llama una constitución real y efectiva.

Para terminar, es posible afirmar que el acto constituyente es el conjunto de decisiones tomadas por un pueblo en forma consciente, para lograr la unidad política del mismo pueblo mediante la forma

especial de existencia soberanamente determinada por el propio pueblo.

5. Límites

La teoría del poder constituyente implica que la toma de decisiones sobre el modo y forma de existencia político-jurídica de un pueblo, por medio de una constitución, es un poder ilimitado.

Pero más allá del orden jurídico sí es posible detectar la existencia de limitaciones que, por lógica, resultan ser metajurídicas.

Tena Ramírez señala las siguientes:

- a). Inmanentes, a virtud de las cuales el poder constituyente, cuya función esencial consiste en implantar un orden jurídico, no podrá implantar un sistema contradictorio al propio orden, pues en tal caso la constitución sería suicida, ya que un Estado necesariamente debe fundarse en el derecho y organizarse conforme a derecho, para establecer un orden jurídico.
- b). De finalidad, en cuanto a que la función del poder constituyente consiste en determinar el modo y forma de existencia de un pueblo. Y la voluntad del pueblo deberá expresarse siempre - por medio de una constitución.
- c). Factores históricos y sociológicos, elementos que, fatalmente, influyen en la actuación del poder constituyente, pues pese a que éste parte de la nada jurídica, la historia y el conjunto de experiencias del pueblo necesariamente influirán en la toma de decisiones del poder constituyente.

- d). Factores políticos, pues los factores reales de poder —burocra-
cia, ejército, banca, partidos políticos, etc.— también limi-
tan, necesariamente, las decisiones de la nación, ya que forman
parte de ella.
- e). Factores internacionales implícitos en que los pueblos no viven
aislados, en un universo propio, sino junto a otros pueblos li-
bres y soberanos, circunstancia que obliga al poder constituyen-
te a que, en el ejercicio de su libertad y soberanía, no vulne-
re la libertad y soberanía de otros pueblos. (Tena Ramírez: Op.
cit., p. 8-9).

6. Asamblea Proyectista

En términos generales puede afirmarse que la Asamblea Proyectista es un factor del poder constituyente al que se encarga la formulación de un proyecto de constitución ajustado a la voluntad declarada del propio poder para, presentado que sea, discutirlo, rechazar, eliminar o modificar partes de su contenido y, finalmente, aprobar el texto definitivo.

En algunos países, esa Asamblea es el órgano creado por el poder constituyente para elaborar el proyecto que, formulado, se somete a consideración del pueblo para su aprobación o rechazo mediante **referéndum**.

Con esa base, Haouriou habla de una Asamblea Limitada y una Asamblea Soberana. La primera se elige sólo para formular el proyecto comentado, someterlo al pueblo o Asamblea Soberana y, de obtener aprobación mediante **referéndum**, sancionar el proyecto para convertirlo en constitución vigente (Op. cit., p. 362-5).

Jorge Carpizo hace notar la diferencia de fondo que hay entre una Asamblea Proyectista y un congreso constituyente. En tanto la Asamblea es elegida sólo para elaborar el proyecto, el congreso se elige para, previo debate, elaborar la constitución, discutirla, aprobarla y, finalmente, ordenar su promulgación (Op. cit., p. 291).

En México, los poderes constituyentes han designado, entre sus miembros, a sendas comisiones encargadas de elaborar el proyecto de constitución y someterlo al respectivo Congreso para su discusión, rechazo o modificaciones, aprobación y promulgación. Asimismo, ni el sistema de Asamblea Proyectista ni el de referéndum se han empleado en México, lo que permite inferir que el criterio del poder constituyente en México es el enunciado, entre otros, por Seiyès, que afirma que los representantes del pueblo, constituidos en Congreso o Asamblea Constituyente, se encargan de expresar el criterio público al formular, aprobar y promulgar la constitución que interpreta correctamente la voluntad soberana, al determinar la organización política, jurídica y social de la nación.

Para concluir, Schmitt expone que la Asamblea Proyectista, como órgano del poder constituyente, crea el modelo de constitución que se somete al pueblo en funciones de poder constituyente para que, aprobado por él, se convierta en la norma fundamental vigente que, a -- virtud de esa aprobación popular, adquiere el valor derivado de los preceptos que la integran y que son esencialmente justos, virtud -- que poseen al radicar en esa constitución la auténtica unidad política de la nación (Op. cit., p. 13-8).

7. Poderes constituídos. Diferencia con el Poder Constituyente

El poder constituyente, al crear su constitución, consigna en ella cuáles son los poderes constituídos, es decir la forma de gobierno del pueblo, y determina la manera como deberán ejercitar la autoridad pública.

Según Seiyès, como antes se dijo, al afrontar el poder constituyente el problema de reevaluar y redeterminar las necesidades públicas, y - la forma de satisfacerlas, ese poder se ve constreñido a delegar la voluntad pública en unos mandatarios que, a virtud de la "voluntad común representativa", tendrán a su cargo las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

La "voluntad común real" es exclusiva del poder constituyente, plena e ilimitada, y fructifica en una constitución. En cambio, la -- "voluntad común representativa" es sólo una delegación restringida de facultades que el poder constituyente discierne en aquéllos que - se encargarán de los poderes constituídos, y que cumplen sus funciones no por derecho propio, sino por voluntad del pueblo que confía a esos mandatarios la función de hacer cumplir la voluntad pública expresada en la constitución, conforme a las normas establecidas en la misma y de la manera más adecuada y certera posible, para beneficio público (Sánchez Viamonte, C.: Op. cit., p. 238).

Carpizo establece las diferencias entre poder constituyente y poderes constituídos en la siguiente forma:

- a). El poder constituyente es el poder originario, inicial y superior, fuente común y única de todos los poderes constituídos, en tanto éstos derivan, son creados por el poder constituyente.

- b). El poder constituyente es un poder creador que determina el orden jurídico; en cambio, los poderes constituidos son poderes creados a virtud de la voluntad del pueblo expresada en la constitución.
- c). El poder constituyente es un poder ilimitado; los poderes constituidos son limitados, sólo pueden actuar no más allá de los límites señalados en la constitución, para así proteger los intereses del pueblo.
- d). El poder constituyente sólo tiene como función dictar la constitución para, después, permanecer latente; los poderes constituidos tienen todas las funciones que la constitución expresa, pues se trata de poderes múltiples y separados entre sí, que sólo abarcan, cada uno, algunas de las funciones específicas de gobierno.
- e). El poder constituyente no gobierna; los poderes constituidos -- son creados precisamente para gobernar, siempre dentro del marco que a cada uno de ellos señala la constitución. (Op. cit., p. 291).

A las diferencias enunciadas se podría agregar una más:

- f). El poder constituyente, como función activa del pueblo, puede hacer desaparecer un orden constitucional previo, caso en el cual los poderes constituidos también desaparecerán; en tanto los poderes constituidos tienen que actuar, forzosamente, dentro del orden constitucional establecido, sin facultades para cambiarlo.

En consecuencia, puede afirmarse que los poderes constituidos, nacidos a virtud de la constitución creada por el pueblo erigido en poder constituyente, no pueden ni deben tener más funciones, atribuciones ni derechos de los establecidos en esa constitución, y están obligados a actuar siempre sin exceder los marcos que, para cada uno de ellos, establece la propia ley fundamental, pues de lo contrario quebrantarían el orden jurídico establecido.

CAPITULO III
PODER REVISOR

1. SU NATURALEZA

Ha quedado establecido que la función del poder constituyente, al decidir - una nación en forma soberana sobre su propia existencia, plantea también la necesidad de organizar jurídicamente esa existencia.

Esa labor plasma la realidad de un pueblo, realidad tanto política como jurídica, económica, social, histórica, etc., por medio de disposiciones que conforman su constitución.

Cuando las disposiciones que integran la constitución coinciden con la realidad de la nación, ya se ha dicho antes, en el caso de una codificación, se estará ante una constitución "real"; y cuando la ley fundamental sea consuetudinaria, habrá coincidencia entre las costumbres y la realidad jurídica. En consecuencia, la constitución de un pueblo es una constante adecuación -- entre el ser y el deber ser, entre la realidad y la norma, si bien existen ocasiones en que ésta supera a aquélla o viceversa (Carpizo, J.: Op. cit., p.43-52).

Una constitución también puede contemplarse desde el punto de vista material y formal.

Desde el punto de vista material, la constitución conforma los derechos del hombre frente al Estado, la manera en que se dispone debe organizarse el Estado y el señalamiento de las atribuciones y competencia de sus órganos de gobierno.

Desde el punto de vista formal, que se da solamente en las constituciones codificadas, la constitución sólo podrá ser reformada por un órgano especial, siempre y cuando se cumplan todas las condiciones establecidas en un procedimiento especial, previstos órgano y procedimiento en la misma constitución (Idem, p. 53).

Una constitución podrá ser objeto de modificaciones según cambie la realidad del pueblo al que rige, dado que toda constitución es un organismo vivo, en constante movimiento, que integra el statu quo existente en el momento de su creación y que puede prever, relativamente, situaciones futuras. Esa perfectibilidad adecuacional hace necesario que, al requerirse su modificación, deban existir en sus normas la o las disposiciones que prescriban la existencia de un órgano especial y que establezcan el procedimiento especial específico para efectuar una revisión y, de resultar conveniente, una reforma a la misma ley fundamental.

Desde luego, la revisión de una constitución no reviste las mismas dificultades que las de su creación. La revisión tampoco plantea el problema de determinar quién es el detentador de la soberanía, puesto que la titularidad del pueblo ya está determinada. Y la actividad revisora resulta más fácil desde que en la misma constitución se establece el procedimiento a seguir y los requisitos a cumplir para el caso de una revisión y reforma a la propia ley.

Por tanto, el órgano o poder revisor está condicionado y es limitado. Las condiciones se establecen en el procedimiento a cumplir necesariamente, y -- las limitaciones al señalarse en forma expresa lo que puede y no puede ser modificado de la misma constitución (Hauriou, A.: Op. cit., p. 365-9).

El órgano constitucional capacitado para hacer una revisión y, en su caso, determinar una modificación constitucional es llamado "poder revisor" por la mayoría de los autores, y se le ubica entre el poder constituyente y los poderes constituidos.

Pese a que se trató de un poder más de los creados por el poder constituyente, sus funciones lo colocan por encima de los poderes constituidos y lo asemejan

al mismo poder constituyente a virtud del resultado que se obtiene del ejercicio de sus funciones, si bien ese resultado nunca puede ni debe trascender - la obra del constituyente, pues la constitución misma lo hace inferior a éste.

Por otra parte, la facultad de revisar disposiciones constitucionales que se le atribuye es sólo una competencia regulada por la misma ley fundamental y, por tanto, una facultad limitada que no puede rebasar el marco constitucional ni las normas que lo crean y gobiernan. Mientras el poder constituyente no tiene límites, el poder revisor tiene límites establecidos para actuar -- constitucionalmente.

La función del poder revisor puede quedar encomendada a:

- I. Una asamblea convocada precisa y específicamente para efectuar esa función.
- II. Cuerpos legisladores que, mediante vías legislativas que pueden establecer o no el cumplimiento de requisitos específicos, lleven a cabo la actividad modificatoria condicionada a someter sus acuerdos a ratificación de los ciudadanos con derecho a voto, es decir el referéndum.
- III. Cuerpos legisladores que deben cumplir requisitos específicos de dificultad mayor establecidos en la constitución como, a guisa de ejemplo, una votación mayoritaria calificada, sin necesidad de referéndum.
- IV. En el caso de una constitución federal, la legislatura federal, al llegar a un acuerdo modificatorio, deberá someterlo, en forma obligatoria, a la votación confirmatoria, por mayoría simple o calificada, de las legislaturas locales de las entidades federadas. En este caso podrá ocurrir que una minoría obstruya la reforma al impedir se logre el voto mínimo aprobatorio señalado en la constitución, si bien el voto ratificatorio de las

propias entidades es una confirmación en sí del sistema federal que las une.

2. PROCEDIMIENTO REVISOR

La identidad y continuidad de una constitución, entendida como un todo, debe quedar garantizada en todo procedimiento revisor y las reformas consecuentes. Es decir, el llevar a la práctica las facultades de revisión, reformas, adi ciones, etc., no implica de manera alguna la facultad de crear una constitución nueva, ni la de modificar la capacidad del poder revisor en forma tal - que implique el quebrantamiento de la constitución.

Una reforma constitucional no puede implicar la destrucción, por así llamarla, de la ley fundamental, puesto que la constitución, como obra que es del poder constituyente de una nación, no puede ser cambiada por otra que no ema ne del mismo pueblo, bajo el disfraz de una revisión o reforma.

La misma reforma tampoco puede significar una supresión de la ley fundamental, pues tal hecho sería una vulneración a los principios esenciales o espíritu de la propia constitución (Schmitt, C.: Op. cit., p. 115-25).

Por lo general, la iniciativa de un procedimiento de revisión está encomenda da a un órgano especialmente creado para tal propósito o a un órgano creado o no con ese único fin, pero competente para abocarse a seguir el procedimien to específico con todas sus modalidades y dificultades.

La función revisora puede tener como causales una iniciativa popular vía referéndum, una iniciativa surgida de un cuerpo legislador como el Parlamento apoyado por otro organismo colegiado, o una iniciativa del ejecutivo con el apoyo de un cuerpo colegiado.

Haouriou hace notar la posibilidad de existencia de distintos procedimientos de revisión, siempre y cuando los pasos a seguir en ellos no sean fáciles,

pues de no ser así se provocaría la inestabilidad constitucional, si bien prevé que tampoco deben erigirse muchos obstáculos, pues ese exceso de número o insuperabilidad provocaría el fracaso de reformas evidentes necesarias (Op. cit., p. 366-8).

Es necesario enfatizar que, cualquiera que sea el procedimiento y a quien se encomiende la función revisora, siempre deberá respetarse la constitución en sus principios esenciales y en su letra. Por ello fue que Bartolomé Mitre afirmó:

"Una constitución no es juego de niños; no es cosa que se pueda andar variando todos los días, sin dar tiempo a las instituciones a que echen raíces profundas en la sociedad. Por el contrario, debe dejarse que el tiempo las consagre, las radique, y que les dé toda la solidez y respetabilidad que desde el primer día no pueden tener y que sólo el tiempo y la educación constitucional pueden darles."
(Sánchez Viamonte, C.: Op. cit., p. 436-7).

3. DIVERSOS SISTEMAS

A. Estados Unidos de Norte América

El sistema de revisión y reformas a la constitución se planteó al tratar de determinar a quién corresponderían tales facultades, si a la federación o a las entidades federadas.

La Convención de las trece entidades determinó, finalmente, que serían competencia, en primer lugar, del Congreso federal, requiriéndose la toma de un acuerdo apoyado por el voto mayoritario especial de dos tercios de los congresistas. A continuación, el acuerdo debería someterse a la aprobación de cada una de las legislaturas locales y obtener la mayoría de las tres cuartas partes o, en su caso, obtener esa aprobación también mediante la mayoría especial de las tres cuartas partes de las entidades reunidas en Asamblea o Convención, según el procedimiento acorda-

do por el Congreso.

En esa forma, el propio Congreso federal, constituido como poder revisor, cumple funciones de órgano especial para conocer, discutir y, en su caso, aprobar iniciativas de reforma (enmienda) constitucional, para poder promulgarlas a continuación.

B. Francia

Como país con constitución codificada, su sistema tiene como principio fundamental no precipitar las modificaciones constitucionales.

La facultad de revisión y reformas constitucionales corresponde al poder legislativo que, para poder desempeñar esa función, debe seguir un procedimiento escalonado de cuatro legislaturas integradas sucesivamente.

La primera legislatura se integra para conocer la iniciativa de reforma constitucional, discutirla y, de estimarla conveniente, aprobarla.

Tomado el acuerdo aprobatorio, se debe proceder a integrar la segunda legislatura, cuya función consiste en revisar la iniciativa aprobada. Si su decisión también es aprobatoria, a continuación se integra la tercera legislatura para que lleve a cabo la misma tarea de revisión, discusión y acuerdo. Obtenida la aprobación en tercera instancia, deben integrarse una cuarta legislatura y un órgano colegiado compuesto por representantes del pueblo elegidos mediante votación pública directa con ese propósito. Estos últimos organismos son los que, en forma definitiva, decidirán si la modificación o reforma a la ley fundamental es o no aprobada.

Puede afirmarse que el sistema francés consiste en hacer que cada iniciativa pase por un tamiz cada vez más fino y que, de aprobarse la reforma o modificación, el acuerdo final sea una expresión auténtica de la voluntad nacional.

No obstante, la Constitución de la Cuarta República otorgó al Ejecutivo un derecho prácticamente ilimitado de disolución del Parlamento y la facultad de dictar reglamentos con fuerza de ley, hasta que el propio Parlamento, al constituirse la Quinta República, opuso su facultad para distinguir leyes reglamentarias de leyes formales parlamentarias, y así recuperar la supremacía en la facultad legislativa (1953).

C. Suiza

El Estado suizo cuenta con un amplio sistema de distribución de competencias para la adopción de una reforma o modificación constitucional, pese a que, según algunos críticos, el sistema presenta deficiencias técnicas, pues da al poder ejecutivo una intervención más amplia de lo conveniente.

Los órganos entre los que se reparte la competencia revisora son:

1. La Asamblea Federal o poder legislativo federal,
2. Los Cantones, por conducto de los poderes legislativos locales,
3. El Gobierno o poder ejecutivo federal, y
4. El Electorado o pueblo en ejercicio de los derechos de voto local y federal.

Una iniciativa de reforma puede ser presentada por la Asamblea Federal o el Electorado. En este último caso se requiere de una petición apoyada por un número considerable de ciudadanos con derecho a voto.

El Gobierno federal puede desempeñar tres funciones, a saber:

- a). Presentar a la Asamblea Federal una iniciativa de modificación o reforma; o

- b). A petición de la Asamblea Federal, conocer de toda iniciativa presentada por la propia Asamblea, por una legislatura cantonal o por el Electorado, y después de estudiarla, emitir opinión favorable, o
- c). Emitir el Ejecutivo Federal una opinión desfavorable que equiva le a un veto suspensivo, caso en el cual la misma iniciativa no podrá presentarse al Legislativo Federal sino hasta el siguiente período de sesiones.

En el caso de una iniciativa formulada y aprobada, previa anuencia del Gobierno Federal, por la Asamblea Federal, la misma reforma deberá ser -- aprobada por las legislaturas cantonales y después, y necesariamente, someterse al referéndum de los Electorados cantonales y nacional para obtener la sanción pública que autorice la reforma a la constitución - - - (Loewenstein, Karl: Teoría de la constitución, Ed. Ariel, España, 1976, 2a. Ed., p. 173-4).

D. Canadá

La Ley Constitucional de Norte América, de 1867, como caso curioso fue aprobada por el Parlamento británico para constituir una república federal mediante la hibridización del sistema federal de los Estados Unidos y las convenciones y costumbres que constituyen el derecho común (common law) de la Gran Bretaña.

Las entidades federativas de la nueva República --Dominio, según el concepto británico victoriano-- en principio fueron cuatro provincias, regidas por la Ley Constitucional de 1867 y por los precedents (precedentes) o principios consuetudinarios de "gobierno responsable" británicos que, en su vaguedad, no determinaban cómo debían funcionar los gobiernos locales

de las provincias ni el gobierno federal del Dominio. La Codificación - más bien fundamentó la unión de las provincias del Dominio al Reino Unido y las condiciones y términos de esa unión conforme a los principios - constitucionales consuetudinarios británicos (Lawson, W.J.: *The canadian constitution*, Ottawa, Canada, 1967, 31 p.; Bejerni, John Z.: *How Parliament works*, Ottawa, Canada, 1980, p. 55-7).

Finalmente, el 17 de abril de 1982, se promulgó la *Ley de Canadá de 1982* o constitución del propio Estado, entonces sí elaborada por el poder constituyente canadiense.

Como república federal integrada mediante el pacto de las provincias que se unen para conformarla, es notable el respeto que se desprende del tex to constitucional a la libertad y soberanía de esas provincias.

Simultáneamente, la Parte V determina los procedimientos a seguir para mo dificar los preceptos de esa Constitución y es típicamente británica por lo casuístico, así como porque los poderes ejecutivos federal y provinciales requieren, para el ejercicio del poder, contar con una mayoría partidista en la Cámara de los Comunes y el Senado, o bien en la Asamblea Legislativa de provincia respectiva, pues de lo contrario deben renunciar a sus cargos, igual que en caso de acordar negativamente el poder legislativo federal o provincial una iniciativa de ley presentada o apoyada - por el poder ejecutivo federal o local.

Toda modificación o reforma a la Constitución del Canadá requiere de los acuerdos aprobatorios de la Cámara de los Comunes, el Senado y un mínimo de las dos terceras partes de las provincias cuyas asambleas legislativas representen, por lo menos el 50 por ciento de la población total de Canadá, conforme al último censo.

Los acuerdos mencionados son indispensables para la modificación de disposiciones constitucionales relativas a:

- a). Funciones de la Reina, el Gobernador General que la representa y los Tenientes de Gobernador de las provincias;
- b). Derecho de las provincias a contar con igual número de representantes tanto en el Senado como en la Cámara de los Comunes;
- c). Empleo de los idiomas inglés y francés en todos los asuntos oficiales;
- d). Forma de integrar la Suprema Corte de Canadá;
- e). Cambios en la extensión territorial de las provincias o en los límites entre dos o más de ellas; y
- f). Creación de nuevas provincias.

Cuando las modificaciones a la Constitución sean aplicables sólo a algunas de las provincias federadas, su aprobación requiere del acuerdo favorable tanto de la Cámara de los Comunes, como del Senado y de las Asambleas Legislativas de las provincias afectadas.

El procedimiento para modificar la Constitución puede comenzar mediante iniciativa de una Asamblea Legislativa Provincial presentada a la Cámara de los Comunes, o bien directamente de ésta o del Senado.

Por cuanto a las facultades de los poderes legislativo y ejecutivo federales, la Constitución sólo puede modificarse por acuerdo de la Cámara de los Comunes y del Senado, reunidos en Parlamento. En el caso de los poderes locales o provinciales, la modificación constitucional debe ser acordada por la Asamblea Legislativa correspondiente.

Toda iniciativa de modificación aprobada por la Cámara de los Comunes - debe pasar al Senado. Si éste no formula acuerdo en pro o en contra en término de 180 días, la Cámara de los Comunes podrá ratificar su acuerdo inicial, estimándose que el Senado está de acuerdo con la decisión modificatoria.

Una modificación constitucional aprobada no podrá aplicarse en la provincia cuya Asamblea Legislativa haya disentido en forma expresa de la iniciativa, pero si después de proclamarse la modificación, el poder legislativo de la provincia disidente revoca ese acuerdo, la modificación iniciará su vigencia en ella.

Al aprobarse y entrar en vigor una modificación constitucional que impli que beneficios en materia educativa o cultural para algunas provincias solamente, las provincias no beneficiadas por esa reforma tendrán derecho a exigir a Canadá, es decir a la Nación, una justa compensación.

El último requisito para una modificación constitucional es la proclamación que la sanciona, que el Gobernador General deberá hacer tres años después de iniciado el procedimiento legislativo de modificación o, cundo las provincias hacen público su consentimiento a la modificación, un año después de haber comenzado el referido procedimiento.

Conforme al ceremonial ritual británico, toda proclamación de reforma - constitucional deberá ostentar el Gran Sello del Canadá.

En uno de sus artículos transitorios, la Constitución determina que, el 17 de abril de 1997, el Primer Ministro en funciones deberá convocar a los primeros ministros provinciales para que se constituyan en Asamblea, cuyo objeto consistirá en revisar los preceptos de la Parte V de la --- Constitución, relativa a procedimientos de modificación constitucional,

para que, en su caso, acuerden la presentación de una iniciativa ante el Parlamento para modificar esos procedimientos (*Canada Year Book*, Ottawa, Canada, 1985).

Incorporado Canadá a los Estados con codificación, puede afirmarse que, en las cuatro naciones estudiadas, las modificaciones a su respectiva -- codificación son difíciles de llevar a efecto, a virtud de los procedimientos determinados por esas soberanías para preservar su organización política, jurídica, económica y social.

CAPITULO IV
REFORMAS A LA CONSTITUCION MEXICANA

1. ¿PODER O PROCEDIMIENTO?

Un concepto básico en el derecho es la supremacía constitucional. Esta puede verse en dos sentidos: el material y el formal.

En sentido material, la supremacía constitucional implica que en la propia constitución está contenida la creación, organización y atribuciones de los órganos de gobierno, es decir de los poderes constituidos, y los límites de éstos en cuanto a su respectiva esfera de actuación. De aquí se derivan dos principios de orden jurídico: el de legalidad, que establece que todo acto jurídico, para ser lícito, debe ajustarse a lo previsto en la constitución; y el de división de poderes, que prescribe que cada órgano de gobierno o poder constituido tiene preestablecida su esfera de competencia, la cual en principio, no puede delegarse.

Supremacía constitucional, en sentido formal, significa que la constitución, para ser reformada, necesita de un órgano y un procedimientos especiales.

La Constitución mexicana contiene el principio de supremacía constitucional en sentido material plasmado en tres disposiciones:

- a). El artículo 41, que establece las competencias de la Federación y de las entidades federativas, y en consecuencia crea dos órdenes jurídicos subordinados a ella;
- b). El artículo 128, que determina que todo funcionario público, sin excepción, antes de tomar posesión de su cargo protestará guardar la Constitución, lo que implica la supremacía constitucional, pues el cargo a ocupar por todo funcionario público emana de la Constitución misma como expresión de la voluntad del pueblo, por lo que el funcionario debe actuar siempre dentro de los marcos constitucionales; y

- c). El artículo 133 afirma que la Constitución es la norma suprema y encuadra a las demás normas del orden jurídico mexicano que, después de la propia Constitución, son ley suprema de toda la nación, como lo son las leyes emanadas del Congreso de la Unión y los tratados - internacionales acordes con la Constitución y celebrados por el poder ejecutivo con aprobación del Senado.

En sentido formal, como ya se anotó, la supremacía constitucional significa que la constitución misma crea un órgano y un procedimiento especiales y específicos para su propia reforma, como ocurre con la Constitución mexicana, lo que lo hace una constitución rígida, a diferencia de las constituciones flexibles para cuya reforma se observa el mismo procedimiento que para reformar una ley ordinaria. Este aspecto formal de la supremacía constitucional está estipulado en los artículos 73, fracción III, y 135 constitucionales, analizados posteriormente.

La Constitución mexicana se distingue de las demás normas jurídicas vigentes en México:

- 1o. Por ser superior a éstas al estipular los principios fundamentales a que deben encuadrarse;
- 2o. Por su contenido que establece las reglas a que deben ajustarse el sistema y la forma de gobierno; y
- 3o. Por su reformabilidad solamente por medio de un procedimiento especial y específico, en el entendimiento que la misma Constitución determina cómo crear el órgano competente para llevar a cabo esa actividad, mismo órgano que se ubica en una jerarquía superior a la del poder constituido para ejercitar la función legislativa.

(Carpizo, J.: Op. cit., p. 292-3).

Ahora bien, en la Constitución mexicana ¿se habla de un poder revisor, de un procedimiento revisor o de ambos?

La doctrina habla del órgano especial encargado de llevar a cabo la reforma constitucional, denominado "Poder revisor", integrado por el poder legislativo federal y las legislaturas locales, considerado inferior al poder constituyente por ser un poder constituido, pero superior a los otros poderes constituidos por su función creadora, relativamente similar a la función del poder constituyente. Carpizo señala que por esta razón el ejecutivo federal no puede vetar los acuerdos del poder revisor, pues éste es un órgano jerárquicamente superior a aquél (Idem, p. 431).

Tena Ramírez afirma que el artículo 135 constitucional crea un órgano compuesto por el legislativo federal y las legislaturas locales, con la única función de reformar la constitución, y le llama "Poder constituyente permanente" debido a que su labor es constituyente al participar de la función soberana en el momento de alterar la obra del poder constituyente del pueblo, y por cuanto sobrevive a éste —entendido como congreso constituyente—, que al cumplir su tarea se extingue.

Sigue señalando Tena Ramírez que el Congreso federal y las legislaturas locales, ambos poderes constituidos al actuar en sus respectivos ámbitos, cuando se asocian para llevar a cabo la función de reforma constitucional forman un órgano nuevo, ya no con función de poderes constituidos, sino como poder constituyente (Derecho constitucional mexicano, Ed. Porrúa, México, 1984, p. 45-7).

Jorge Madrazo indica que el órgano encargado de reformar la constitución, al que denomina "Poder revisor de la constitución", es un órgano formado por el Congreso de la Unión —órgano federal— y las legislaturas locales de las en

tidades federativas. Estas son unidades del Estado nacional, que al formar parte del poder revisor son órganos locales y, simultáneamente, parte de un órgano federal (Rectoría e Instituto de Investigaciones Jurídicas: Constitución mexicana comentada, Ed. UNAM, México, 1985, p. 340).

El artículo 135 constitucional no señala expresamente qué tipo de órgano debe llevar a cabo las reformas a la Constitución; ésto sólo se deduce de la interpretación que del propio artículo hacen los autores mencionados.

Realmente no se trata de la creación de un órgano especial que lleve a cabo la función reformadora de la Constitución, pues en ningún momento se convoca a la elección de quienes lo integran, sino que, con base en dos tipos de órganos - constituidos, con funciones específicas establecidas en la propia Constitución: las cámaras de diputados y de senadores que integran el Congreso o poder legislativo federal (Art. 50), y los órganos creados conforme a las constituciones estatales, poderes legislativos locales, en un momento dado unen su esfuerzo no para cumplir funciones para las que fueron creados en su respectivo ámbito, sino para desempeñar otra función, consistente en modificar, mediante adición o reforma, la Constitución y que, en ese momento dado, aunque mediante actuaciones separadas y sucesivas, se abocan a ejercitar las funciones del poder revisor.

Conforme a lo dispuesto en la Constitución mexicana, como constitución federal, es en este caso cuando la legislatura federal, al llegar a un acuerdo modificatorio, deberá darlo a conocer a las legislaturas locales para, a continuación, computar la votación confirmatoria o denegatoria, por mayoría simple o calificada, de las propias legislaturas.

Por cuanto al criterio de Tena Ramírez en el sentido que el poder constituyente se extingue al cumplir su tarea de organización jurídica del Estado y que el órgano revisor es un "poder constituyente permanente" que le sobrevive, --

tidades federativas. Estas son unidades del Estado nacional, que al formar parte del poder revisor son órganos locales y, simultáneamente, parte de un órgano federal (Rectoría e Instituto de Investigaciones Jurídicas: **Constitución mexicana comentada**, Ed. UNAM, México, 1985, p. 340).

El artículo 135 constitucional no señala expresamente qué tipo de órgano debe llevar a cabo las reformas a la Constitución; esto sólo se deduce de la interpretación que del propio artículo hacen los autores mencionados.

Realmente no se trata de la creación de un órgano especial que lleve a cabo la función reformadora de la Constitución, pues en ningún momento se convoca a la elección de quienes lo integran, sino que, con base en dos tipos de órganos - constituidos, con funciones específicas establecidas en la propia Constitución: las cámaras de diputados y de senadores que integran el Congreso o poder legislativo federal (Art. 50), y los órganos creados conforme a las constituciones estatales, poderes legislativos locales, en un momento dado unen su esfuerzo no para cumplir funciones para las que fueron creados en su respectivo ámbito, sino para desempeñar otra función, consistente en modificar, mediante adición o reforma, la Constitución y que, en ese momento dado, aunque mediante actuaciones separadas y sucesivas, se abocan a ejercitar las funciones del poder revisor.

Conforme a lo dispuesto en la Constitución mexicana, como constitución federal, es en este caso cuando la legislatura federal, al llegar a un acuerdo modificatorio, deberá darlo a conocer a las legislaturas locales para, a continuación, computar la votación confirmatoria o denegatoria, por mayoría simple o calificada, de las propias legislaturas.

Por cuanto al criterio de Tena Ramírez en el sentido que el poder constituyente se extingue al cumplir su tarea de organización jurídica del Estado y que el órgano revisor es un "poder constituyente permanente" que le sobrevive, --

cabe interpretar que el autor se refiere a los miembros de un congreso -- constituyente y no al concepto abstracto de poder constituyente. Sólo así puede admitirse que el congreso constituyente se desintegra después de cumplir su cometido, pues los diputados que lo integraron se dispersan al concluir el mandato que se les otorgó por el pueblo por haber cumplido el objeto del mismo. Pese a ello, la función constituyente permanece viva en - la Nación, en estado de latencia, pero que en cualquier momento puede tornarse de nuevo activa, libre de todo marco de regulación legal, inalienable, imprescriptible e indivisible.

Sin embargo, conforme a lo expuesto en el Capítulo II, si al hablar Tena - Ramírez del poder constituyente se refiere a la facultad constituyente del pueblo, no puede admitirse su afirmación, y menos aún considerarse al órgano revisor --poder constituido-- como poder constituyente "permanente", calificativo aplicable sólo al pueblo. Las disposiciones constitucionales -- que establecen un procedimiento riguroso y la prohibición de quebrantar, -- mediante modificaciones, los principios esenciales de la voluntad constituyente de la Nación, refuerzan este criterio.

No obstante, como antes se ha indicado, toda constitución tiene que irse - adecuando a la realidad de la nación respectiva, conforme esa realidad va cambiando, y dicha adecuación puede llevarse a efecto principalmente a través de dos métodos: la interpretación judicial y la reforma. Ambos métodos pueden estar presentes y practicarse en una constitución, aunque con la prevalencia de uno de ellos. En México prevalece el sistema de reforma (Carpizo, J.: Op. cit., p. 303-4 y 437).

En cuanto al proceso de reforma, el artículo 135 constitucional señala expresamente un procedimiento a seguir, que es rígido en sí. Dicho precepto esta

blece que las adiciones o reformas a la Constitución, para que puedan formar parte de ésta deben contar con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los legisladores presentes del Congreso de la Unión, lo que implica una mayoría calificada, a diferencia del procedimiento que se sigue para modificar una ley ordinaria, caso en el cual sólo se requiere de la mayoría simple de los votos presentes. La rigidez del procedimiento se presenta cuando se requiere, además, la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales. En cuanto a esta segunda etapa de aprobación cabe una excepción, que hace más rígido el procedimiento y que será tratada más adelante, al analizar la fracción III del artículo 73 (Idem, p. 430-1).

Por tanto, puede concluirse que no se crea un poder revisor en sí, sino que dos tipos de órganos ya creados, con funciones específicas a realizar en su respectivo ámbito, dejan a un lado esas atribuciones y se abocan, mediante una actividad compartida y con apego a un procedimiento preestablecido, al desempeño de una función especial. Por tanto, sí se crea el procedimiento especial caracterizado por su rigidez y expresamente previsto en los artículos 135 y 73 Fracción III, apartado 7o., de la Constitución.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Los diversos sistemas de reforma constitucional establecidos en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917 se caracterizan por señalar procedimientos más complicados que los establecidos para reformar una ley ordinaria.

La Constitución de 1824 adoptó el sistema francés, aunque con las modificaciones que le dieron un toque federalista. Cabe recordar que el sistema francés para reformar la constitución consistía en que cuatro legislaturas escalonadas, cada una en su momento, aprobaran las reformas propuestas. Así la Constitución de 1824 estableció un sistema similar, pero con la intervención de

sólo dos legislaturas sucesivas. El artículo 166 establecía que sólo las legislaturas de los Estados podrían hacer observaciones sobre determinados preceptos constitucionales y sobre el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824. Esas observaciones, a manera de iniciativas de reforma, sólo serían calificadas por el Congreso en funciones, para determinar si merecían ser consideradas por el siguiente congreso general ordinario para que, en su caso, éste aprobara en definitiva la reforma propuesta y la comunicara al Ejecutivo, que sólo se encargaría de publicar y hacer circular la reforma o reformas aprobadas, lo cual implica que el Ejecutivo carecía de facultad de veto.

Además, se dispuso que las iniciativas de las legislaturas locales no se tomarían en consideración hasta 1830, y la propia Constitución señaló que no cabía reforma sobre las disposiciones constitucionales que trataran sobre la libertad e independencia de México, religión, forma de gobierno, división de los poderes supremos de la Federación y de los Estados, y la garantía de la libertad de imprenta.

La Sección Unica del Título VIII de la Constitución de 1824 consignó las disposiciones sobre reformas constitucionales (Tena Ramírez, Felipe: *Leyes fundamentales de México. 1808-1985*, Ed. Porrúa, México, 1985, p. 193).

Los constituyentes de 1856-1857 discutieron un proyecto del artículo 125 que proponía que los proyectos de reforma constitucional deberían ser aprobados mediante la votación favorable de las dos terceras partes de los legisladores presentes de un primer congreso ordinario, a continuación publicarse en los periódicos y en seguida someterse al voto popular. Si el sufragio resultaba favorable, los proyectos se presentarían al siguiente congreso ordinario para su aprobación definitiva.

El proyecto no pasó de eso, pues los conservadores y liberales moderados se opusieron y manifestaron que el pueblo no tenía la suficiente preparación - cívica para comprender la importancia de una apelación popular y de las iniciativas de reforma constitucional (Rectoría e Instituto de Investigaciones Jurídicas: Op. cit., p. 339).

Finalmente se aprobó el siguiente texto:

"Art. 125.- La presente Constitución puede ser adicionada ó reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los legisladores de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la de-claración de haber sido aprobadas las adiciones ó reformas."

Este sistema, distinto al dispuesto en la Constitución de 1824, que daba suma relevancia al principio de soberanía, fue más bien similar al sistema norteamericano por cuanto a su espíritu federalista solamente, pues las formas o técnicas específicas para iniciar y concretar una reforma eran distintas. Por cuanto a la rigidez del procedimiento en Norte América no queda sólo en la letra sino que en realidad se observa, lo que no ocurrió en México debido a los factores políticos de la época. Además, en Norte América la interpretación de la Constitución y sus reformas han sido función básica de la Suprema Corte de Justicia, si bien en México no puede negarse la importancia de la Jurisprudencia (Carpizo, J.: Op. cit., p. 303 y 431).

El Constituyente de 1916-1917 no abordó la discusión sobre el procedimiento a determinar para las reformas constitucionales y sólo se concretó a reproducir, con pocas variantes, el artículo 127 de la Constitución de 1857 en el artículo 135 de la nueva Ley fundamental. El artículo 135 sólo ha sido objeto de una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de octubre de 1966, por la que las funciones consistentes en la computación

de los votos de las legislaturas locales y en la declaración de adiciones o reformas a la Constitución no son ya facultades exclusivas del Congreso de la Unión, sino también de la Comisión Permanente, órgano integrado por 15 - diputados y 14 senadores, con el propósito de evitar que el procedimiento de reforma se tuviera que detener hasta la apertura de un nuevo período de sesiones de las cámaras (Tena Ramírez, F.: Op. cit., p. 878 y 951-2).

3. ARTÍCULOS 135 Y 73 CONSTITUCIONALES

El artículo 135 constitucional determina y establece el procedimiento de reformas a la Constitución vigente.

"Art. 135.- 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."

El precepto señala, en primer término, que la Constitución puede ser adicionada o reformada. Esto significa que el órgano encargado de modificar la -- Constitución tiene un alcance, en su función revisora, de adición o de reforma. Adicionar significa añadir algo nuevo a lo que ya existe, y en el caso de leyes, añadir una disposición nueva a una norma ya existente, sin contradecir los demás preceptos que conforman esa ley. Reformar significa suprimir una disposición de la ley sin que otra disposición la sustituya, o bien que una disposición sea suprimida para ser sustituida por otra, dentro de la ley existente (Idem, Op. cit., p. 46).

Este es, pues, el alcance de la función revisora, es decir modificar la constitución a través de una adición o una reforma.

El órgano encargado de adicionar o reformar la Constitución se integra con el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, que en el momento necesario se asocian para dedicarse, exclusivamente, a esa función. Ya se indicó que no se crea un órgano especial para llevar a cabo esa tarea, pues no se convoca a elección de los miembros que lo conformarán, sino que con base en dos órganos ya creados para desempeñar funciones determinadas en la propia Constitución y acordes con su naturaleza, en un momento dado se dedicarán especial y específicamente a llevar a cabo una función distinta de revisión y modificación constitucional.

En cuanto al procedimiento de reforma constitucional, el artículo 135 lo hace más difícil que el determinado para la modificación de una norma ordinaria, pues señala un quórum de votación de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión, en tanto para modificar una ley ordinaria sólo se requiere el voto de más de la mitad de los miembros presentes. Además del voto calificado del Congreso federal, el artículo 135 exige el voto aprobatorio de la mayoría de las legislaturas de los Estados, lo que en el otro supuesto no es necesario.

Existe una excepción a la regla general establecida en el artículo 135 que determina una mayor rigidez en el procedimiento. Conforme al apartado 7o. de la fracción III del artículo 73 constitucional, cuando se intente crear una nueva entidad federativa con territorios que estén dentro de los límites de uno o más de los Estados ya existentes, y las legislaturas locales de esos Estados no haya consentido en sufrir la segregación, al mismo tiempo que debe observarse la regla general prescrita en el artículo 135, la ratificación relativa a la resolución del Congreso que apruebe la erección del nuevo Estado requerirá el voto favorable de las dos terceras partes del total de legisla-

turas de los demás Estados y no sólo de la mayoría simple.

En relación también con esta excepción, la Constitución es omisa por cuanto a la necesidad consecuente, al crearse la nueva Entidad, de adicionar el artículo 43 constitucional para agregar a la relación de los Estados que integran la Federación el nombre de la nueva entidad.

Esa laguna se ha llenado oficiosamente por el Congreso mediante el procedimiento prescrito para modificar leyes ordinarias y, aunque se trate sólo de una adición implícitamente necesaria, se incumple el procedimiento señalado en el artículo 135 para hacer que las adiciones acordadas lleguen a ser parte integrante de la Constitución.

Por otra parte, como antes se ha expresado, a virtud de la reforma hecha al artículo 135, corresponde al Congreso de la Unión o, en caso de haber concluido los períodos de sesiones ordinarios de las cámaras que lo integran, a la Comisión Permanente, llevar a efecto el cómputo de votos de las legislaturas locales y emitir la declaratoria de aprobación de las adiciones o reformas en cuestión.

Manuel Herrera y Lasso informa, en sus **Estudios Constitucionales, 2a. Serie**, que durante la etapa de cómputo de votos, el órgano revisor ha incurrido en la práctica viciosa de darla por terminada al contar con la votación parcial mínima necesaria para aprobar una modificación constitucional, con lo que se excluye la recepción del voto hasta de quince entidades. Herrera y Lasso -- concluye que al omitirse la recepción de votos de las legislaturas locales -- restantes y darse por terminada esa etapa del procedimiento, el órgano revisor queda desintegrado y su función revisora se desnaturaliza, al mismo tiempo que anula por invalidez los votos faltantes y deja de cumplir, por omisión, el requisito primordial de la votación del total de las legislaturas ---

locales.

El autor comentado califica a las resoluciones así tomadas de "truncas" y "falseadas", mismos calificativos que aplica también al Órgano revisor (Op. cit., Ed. Jus, México, 1964, p. 258-9).

Karl Loewenstein sostiene que la estructura estatal de república federal exige, por lógica, la participación de los Estados miembros en la reforma constitucional (*Teoría de la constitución*, p. 182).

Puede afirmarse que todo acuerdo favorable a una iniciativa de modificación constitucional en que se incurra en esa omisión de procedimiento no sólo sería anulable, sino que implica un acto inconstitucional. A mayor abundamiento, la omisión del voto de una o más entidades, salvo el caso de abstención expresa, implicaría la ausencia de confirmación por parte de ellas al pacto federal que las unce a los demás Estados federados, pues la relación política que debe existir entre todas la entidades de la Unión, equitativa y de -- respeto recíproco, podría sufrir un quebrantamiento grave.

El artículo 135 no señala expresamente quién puede presentar una iniciativa de modificación o revisión constitucional, ya se trate de una adición o reforma, por lo que se sigue el criterio de aplicar la regla establecida en el artículo 71 constitucional, que atribuye 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 de los Estados. El artículo 72 constitucional señala que todo proyecto de ley o decreto, cuando su resolución no corresponda en forma exclusiva a una de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, por lo que cabe inferir que su discusión no puede llevarse a efecto en asamblea única, lo cual confirma que en ningún momento se crea un órgano especial para desempeñar funciones de poder revisor de la Constitución

(Rectoría e Instituto de Investigaciones Jurídicas: Op. cit., p. 340).

La aplicación de la regla establecida en el artículo 71 ha hecho posible la participación del Presidente del Ejecutivo Federal en la presentación de iniciativas de reforma constitucionales que, conforme a las características del sistema político mexicano, reviste en ocasiones rasgos autoritarios ante la actitud sumisa del Congreso de la Unión.

Por cuanto al artículo 73 constitucional, sólo se hará referencia a los apartados 5o., 6o. y 7o. de la fracción III, que dicen:

"Art. 73.- El Congreso tiene facultad...

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:...

5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.

6o. 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.

7o. Si las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate no hubieran dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes de las legislaturas de los demás Estados. ..."

Este precepto también indica la observancia de la regla general establecida en el artículo 135, es decir que, para la creación de nuevas entidades se requiere el voto afirmativo de las dos terceras partes de los diputados y senadores, y la ratificación de la mayoría de las legislaturas locales, siempre y cuando se haya obtenido el consentimiento de las legislaturas de los Estados cuyos territorios vayan a ser afectados. Pero el apartado 7o. de la fracción III del artículo 73 hace más riguroso el procedimiento, pues requiere necesariamente la aprobación no de la mayoría de las legislaturas locales, sino de las dos terceras partes de las mismas cuando las legislaturas de los Estados cuyo territorio se va a afectar no den su consentimiento para ello.

Carpizo estima que la Constitución tiene un carácter flexible sólo en un caso: cuando el Congreso de la Unión admite nuevas entidades en la Federación, por lo que señala la necesidad de reformar el artículo 43 constitucional ya que, en lugar de acatarse el procedimiento establecido en el artículo 135, se sigue el prescrito para reformar normas ordinarias mediante el voto de más de la mitad de los miembros del Congreso, sin especificarse si el proyecto de reforma se someterá a la consideración de las legislaturas locales (Op. cit., p. 431). Sólo queda dar por reproducido el comentario expuesto anteriormente en relación con el procedimiento especial señalado por el artículo 73, III, 7o.

4. EL VETO

El veto es una figura jurídica que tiene por objeto impedir la promulgación y vigencia de una ley.

La Constitución mexicana, en el inciso c) del artículo 72, faculta al Ejecutivo federal para vetar las leyes emitidas por el Congreso de la Unión, pero no lo faculta para vetar un proyecto de reforma constitucional.

La facultad de veto, así limitada, evidencia la naturaleza de la función reformadora y del órgano que la lleva a cabo, colocándolo jerárquicamente por encima de los otros poderes constituidos y de sus funciones. Como señala Carpizo, por esa superioridad jerárquica el Ejecutivo federal no puede vetar ningún proyecto de reforma constitucional emitido por el llamado Poder revisor (Op. cit., p. 431).

5. LÍMITES A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

La función de reforma constitucional es muy distinta de la función de creación de leyes ordinarias, pues aunque ambas son de creación, sus objetivos -

y procedimientos son diferentes. En consecuencia, cabe señalar que la competencia legislativa ordinaria no puede ser fundamento para establecer la competencia reformadora constitucional. Esta es una facultad extraordinaria, pero no por ello se puede decir que sea ilimitada, pues por el solo hecho de ser una competencia o facultad legalmente regulada, que se atribuye a un órgano determinado por la propia Constitución, como cualquiera otra facultad constitucional limitada lleva implícita, precisamente, una limitación: no sobrepasar los marcos de regulación en que descansa.

Así, la facultad de reforma constitucional tiene como finalidad sustituir una disposición por otra, o bien modificar una o varias disposiciones, pero garantizando siempre la identidad, continuidad y estabilidad constitucionales. Es decir, la facultad de reforma constitucional no abarca la atribución de dar una nueva constitución, ni tampoco la de sustituir por otro el fundamento de la competencia de revisión y reforma constitucionales, pues dichas atribuciones le corresponden exclusivamente al pueblo, titular del poder constituyente (Schmitt, C.: Op. cit., p. 119).

La doctrina en general, y específicamente la mexicana, se ha dividido en -- cuanto a si el poder revisor tiene o no límites. Unos opinan que el citado poder no los tiene y por ello lo colocan en el mismo plano que el poder constituyente; otros indican que tiene limitaciones implícitas en cuanto a ciertos principios fundamentales que consigna la constitución, que no pueden ser suprimidos ni alterados, como son, específicamente en la Constitución mexicana, la declaración de derechos humanos y sociales, y el principio de la soberanía popular.

Según Loewenstein, la actividad reformadora del órgano revisor impone la necesidad de dilucidar si la constitución está por encima del poder constitu--

yente o a disposición de éste.

En ocasiones, como ocurrió con la Constitución de 1824, el poder constituyente determinó que su obra no sufriera modificaciones durante un lapso determinado de tiempo. Loewenstein indica que, por lo general, este tipo de órdenes tiene por objetivo lograr que la nación se familiarice con la ley fundamental y, al mismo tiempo, que la propia ley se "aclimate", como ocurrió con las constituciones revolucionarias de Francia en el siglo XVIII (Op. cit., p. 188).

Cabe agregar que este tipo de disposiciones, como ocurrió con la Constitución de 1824, puede no surtir efectos o, de acatarse, puede implicar una parálisis legislativa constitucional que impida la solución de problemas de emergencia por la vía legal. Sin embargo, este tipo de disposiciones generalmente tiene una justificación de orden material: la protección de un *statu quo* que sea recomendable mantener temporalmente.

En términos generales, el poder constituyente tiende a proteger disposiciones constitucionales que consignan la creación de instituciones mediante la prohibición expresa de su modificación, y preceptos que garantizan valores fundamentales implícitos que se protegen en forma tácita, como el caso de protección de un sistema republicano de gobierno ante la posible restauración de una monarquía (Idem, p. 189).

Por cuanto a los derechos fundamentales o derechos del hombre, el iusnaturalismo afirma que nacen con el hombre mismo, antes de crearse cualquier constitución, por lo que son inalienables e inviolables; en tanto el positivismo afirma que esos derechos "nacen por medio de la ley o en base a una ley", razón por la cual el Estado que constituye o la sociedad estatal ya constituida pueden, de ser necesario o conveniente, limitarlos y determinar su ámbito

de aplicación.

Loewenstein considera que el problema no es de carácter jurídico, sino de creencias, por lo que no es posible establecer una argumentación racional, si bien las necesidades prácticas de la convivencia humana hacen que esos derechos queden revestidos de forma jurídica a partir de la etapa de la Ilustración, concepción iusnaturalista que recogió la Constitución de los Estados Unidos para oponerla a la arbitrariedad de autoridades que los violaran mediante la invocación de una "razón de Estado" o el principio de la "voluntad general" argumentado en Francia durante la Era del Terror (Ibidem, p. 193-4).

En la Constitución mexicana vigente hay una norma que aparentemente es anticonstitucional, pues tal parece que el poder constituyente sobrepasó los límites que imponen los valores fundamentales inmanentes a una constitución al establecer, en el noveno párrafo del artículo 130, que los ministros de los cultos no tienen voto activo ni pasivo, ni derecho a asociarse con fines políticos.

El artículo 10. constitucional establece para todos los individuos el goce de las garantías que otorga la propia Ley, salvo en los casos y condiciones en ella establecidos, en los cuales podrán suspenderse y restringirse.

Con base en esa facultad de restricción y suspensión podría aducirse que la privación de derechos políticos es una excepción formal del principio de igualdad y de los derechos individuales. Pero también debe estimarse que la norma establecida en el artículo 130 contradice un principio de igualdad y los sentimientos de un sector considerable del pueblo.

Sin embargo, como afirma Loewenstein, el problema no es de carácter jurídico, sino consecuencia de la experiencia histórica que influyó en el criterio del poder constituyente para decidirlo a dictar una norma que separa totalmente al Estado de la Iglesia, pues la intervención de muchos sacerdotes en la política nacional sólo acarreó la guerra civil, la anarquía y aun la invasión extranjera. Por tanto, fue firme creencia del poder constituyente la necesidad de excluir del proceso político a esos ministros religiosos. Además, a virtud de una necesidad práctica de convivencia de la comunidad mexicana, el constituyente revistió esa exclusión de forma jurídica.

Por contraste, cabe inferir del ejemplo anterior que las facultades del órgano revisor están limitadas por cuanto a la elaboración de modificaciones o adiciones que impliquen la anticonstitucionalidad del precepto modificado o adicionado.

En Suiza se establecieron como límites a las reformas constitucionales, por iniciativa del Ejecutivo o del pueblo, todas aquellas que pongan en peligro la existencia nacional mediante la reducción del potencial de defensa, violaciones a la estructura del Estado de derecho, el orden fundamental democrático y el orden fundamental federal, a más de los derechos individuales (Ibid., p. 197-8).

Carpizo asienta que las reformas a la Constitución mexicana no han sido tarea difícil, pues ha experimentado ya más de 150 reformas, lo que implica una flexibilidad constitucional, y señala que la mayoría de esas reformas se ha debido a factores de tipo político, al mismo tiempo que propone como principios básicos fundamentales o "decisiones fundamentales del orden jurídico mexicano" los siguientes:

1. Derechos humanos y sociales,
2. Soberanía popular,
3. División de poderes,
4. Sistema representativo,
5. Sistema federal,
6. Supremacía del Estado sobre la Iglesia y
7. Justicia constitucional

mismas decisiones que afirma no pueden ser modificadas por el poder revisor (Op. cit., p. 174-5, 303-10 y 432).

Mario de la Cueva sostiene que el procedimiento de reforma constitucional sólo puede llegar a la mera modificación concreta de preceptos determinados, pero nunca cambiar los principios fundamentales. Es decir, el órgano encargado de revisar y reformar la constitución no debe tocar valores ideológicos - fundamentales —"irmanentes", dice Loewenstein— que son parte básica en la integración de la forma de existencia política y jurídica de una nación (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Ed. UNAM, México, 1985, p. 340).

Por último, se menciona la clasificación que Tena Ramírez hace de las constituciones, por cuanto a la existencia o inexistencia de límites al llamado poder revisor:

- a). Constituciones que de manera expresa admiten la limitación de la reforma constitucional, lo que implica la existencia de una delegación de la integridad de la soberanía del poder constituyente (Congreso?) al poder revisor;
- b). Constituciones que excluyen del ámbito de competencia del poder revisor los principios básicos que consagra la ley fundamental,

pudiéndose afirmar que ésta es la corriente apoyada por Mario de la Cueva;

- c). Constituciones que excluyen la reforma de preceptos específicos cuya orientación consiste en preservar las aspiraciones sociales o conquistas políticas importantes para el poder constituyente (Congreso?), pero sin especificar principios fundamentales, como en el caso de la Constitución mexicana de 1824; y
- d). Constituciones que otorgan la facultad indefinida y general de ser modificadas mediante adición o reforma.

Tena Ramírez ubica a la Constitución mexicana vigente en el último grupo --- (**Derecho constitucional mexicano**, p. 48-58).

Puede concluirse que la Constitución mexicana en vigor no señala expresamente límites al poder revisor u órgano encargado de la facultad revisora, como lo señala Carpizo al mencionar las modificaciones de que ha sido objeto. Pero es inobjetable que existen principios fundamentales que son la base misma de la existencia política y jurídica de la Nación y que están plasmados en la Constitución, por lo que como bases de esa existencia no podrán ser reformados sino por el poder constituyente.

Este límite primordial a las facultades del órgano revisor, que impide cambiar o suprimir los valores fundamentales de que hablan Mario de la Cueva y Carl Schmitt, o immanentes como los denomina Loewenstein, demuestra la supremacía de la voluntad nacional al constituirse y establecer su forma de existencia política y jurídica mediante el ejercicio de su soberanía por conducto del Poder constituyente. Igualmente queda demostrada así la supremacía del poder constituyente sobre los poderes constituidos, el órgano revisor -- inclusive.

CAPITULO V
CONCLUSIONES

CONSTITUCIONALISMO

I. SU EVOLUCIÓN

La evolución económica, política y social del mundo ha provocado la consecuente evolución de los estados democráticos y de sus constituciones jurídico-políticas.

La Ciudad Estado en Grecia llegó a constituir un orden jurídico regido por normas democráticas y principios que integraron un Estado de derecho cimentado en una base de equidad. Los cargos de gobierno se repartieron, por sorteo y sin derecho a reelección, entre magistrados y organismos a los que, en un sistema rotatorio, se investía de un poder limitado y sujeto a un férreo control por medio de los tribunales, integrados por el pueblo. En cambio, la Asamblea popular no tenía más límite que las normas establecidas por la ética tradicional helénica.

La beneficiaria de los logros griegos fue la República romana, que creó instituciones especiales para repartir y limitar las facultades o poderes con que se investía a los órganos de gobierno. Tal fue el caso de estructuras colegiadas formadas piramidalmente, la fijación de períodos determinados de gobierno, el principio de no reelección inmediata y un sistema de vigilancia recíproca.

La concentración de poder en los jefes militares hizo que la República derivara a Imperio.

El modelo imperial conformó las monarquías absolutas, fundadas en los principios católicos del derecho divino y la autoridad secular del emperador, aplicados a las dinastías reales. Emperadores, pensadores como Domingo de Soto reafirmaron la tesis de la titularidad soberana de los pueblos, delegada en los monarcas.

Inglaterra marcó el sendero que conduce al sistema constitucional. El principio de Representación tuvo su origen en los grupos urbanos de bur^gueses, al designar éstos a los delegados que defendieran sus intereses ante la corona, mismo principio que, al evolucionar, dio origen a la Cámara de los Comunes para participar en la creación de leyes fiscales. Los grupos intervinieron en la vida política hasta provocar el choque entre parlamentarios y corona, que mediante la "Revolución Gloriosa" - culminó con la Declaración de Derechos que, en 1689, limitó el poder - del príncipe con los derechos del pueblo y, con ello, transformó en cons^{titucional} la monarquía absoluta.

En Inglaterra, asimismo, el Agreement of the People (1647) y el Instrument of Government (1654) de Cromwell, así como, en Estados Unidos, las Fundamental Orders of Connecticut (1639), el Habeas Corpus, la Bill of Rights y la Conciliation Act (1679-1700) fueron en sí, según Loewenstein, los primeros esbozos de constitución del mundo occidental.

El sistema democrático originó los 13 estados libres y soberanos de América del Norte y, en 1787, mediante la Constitución, la primera repú^blica democrática establecida conforme a las tesis de Locke, de Rousseau principalmente, y de división de poderes de Montesquieu.

Francia, con apoyo en Rousseau y la tesis del poder constituyente de Seiyès, creó el documento formal que sentó el principio de un gobierno monárquico constitucional erigido por la voluntad soberana del pueblo, como Nación, por conducto de la Asamblea establecida con base en el principio de Representación, consignado en la sexta declaración de los dere^{chos} del hombre y del ciudadano, en 1789.

Con excepción de la Gran Bretaña, país de derecho consuetudinario, las

distintas naciones fueron adoptando, mediante el procedimiento representativo, el sistema constitucional codificado hasta universalizarlo, estableciendo instituciones representativas encargadas de vigilar y poner límites a las facultades de los reyes.

La democratización se logró debido a un proceso político que, mediante la constitución codificada, estableció los marcos de los órganos de gobierno y la elección de representantes mediante la participación popular, reivindicándose al pueblo su carácter de órgano supremo de gobierno, elector de los miembros de su parlamento o congreso y que limita el poder del príncipe, presidente o junta de gobierno, así como de los órganos jurisdiccionales.

Loewenstein afirma que todas las naciones libres y las que han podido recobrar su libertad no han dejado de darse una constitución escrita para, mediante un acto creador libre, establecer las bases de su existencia, por lo que Soberanía popular y constitución escrita se han convertido en conceptos sinónimos (Op. cit., p. 160).

Del proceso creador y el grado de democratización de cada pueblo, dice el mismo autor, pueden resultar constituciones nomativas cuyos principios, como el lucir un traje a la medida, son obedecidos por gobernantes y gobernados; constituciones nominales cuyas normas no son acatadas de inmediato por aquéllos ni por éstos, pero que ambos desean llegar a cumplir, como un traje que se guarda en el ropero en tanto el cuerpo nacional crece lo suficiente para lucirlo; o constituciones semánticas creadas no por el poder constituyente, sino por quienes detentan el poder y aseguran por medio de ellas su permanencia en el mando, lo que hace de esas constituciones un mero disfraz (Idem, p. 217-9).

2. SU DINÁMICA EN MÉXICO

2.1 México, como país conquistado, al recuperar su libertad carecía de experiencia política y, a consecuencia de un prolongado sistema feudal y agrario colonialista, de homogeneidad social y económica.

Después de promulgarse la Constitución de Cádiz, fallida al no ser plenamente acatada por las autoridades coloniales y abrogarse por orden autoritaria del monarca español, al decidir el pueblo mexicano partidario de la insurgencia su separación de España, por conducto del Congreso del Anáhuac elaboró la Constitución de Apatzingán, en 1814, para legitimar su lucha por la libertad e intentar establecer una organización que cohesionara esa lucha.

El proceso político continuó, después de consumada la independencia y superado el primer imperio, cuando el poder constituyente mexicano, dividido en cuadros, creó la Constitución de 1824, ley nominal para el bando propiamente insurgente americano que, debido a la actividad y presión de las banderías prohispanica y conservadora, no pudo lograr el crecimiento del cuerpo nacional, por lo que el traje constitucional tuvo que permanecer guardado en el ropero.

Sin la participación activa del pueblo soberano, que implicó la ausencia de una auténtica representación popular, las facciones centralista y conservadora detentadoras del poder crearon, sucesivamente, los disfraces pseudo constitucionales de 1836, 1843 y 1847.

2.2 Al triunfar la Revolución de Ayutla, establecerse la separación de Estado e Iglesia, diferenciarse las actividades de gobierno y caracterizarse a los órganos encargados de desempeñarlas, planearse los mecanismos de colaboración de esos mismos órganos, establecer en forma sistemática las garantías individuales y crear el sistema jurídico de protección de las mismas ante las autoridades por medio del juicio de amparo, el poder constituyente creó, en 1857, una Constitución que se pretendía fuera normativa, según la caracterización de Loewenstein. No obstante, la división en los cuadros minoritario de los liberales puros, y mayoritario de liberales moderados y conservadores, provocó que la función creadora encomendada al Congreso constituyente resultara mediatizada al quedar limitadas las libertades de enseñanza, trabajo, comercio, industria y expresión de ideas, rechazarse la iniciativa de reforma agraria propuesta por Ponciano Arriaga con el apoyo de Isidoro Olvera y José María Castillo Velasco, y confirmarse el principio de intolerancia religiosa.

La división hizo posible el éxito del Plan de Tuxtepec, la -- Constitución adquirió características semánticas más pronunciadas y, bajo el lema del régimen porfiriano de "poca política y mucha administración", acabó por quedar arrumbada en el ropero, en tanto la inconformidad del pueblo se agudizaba hasta transformarse en movimiento armado contra los detentadores del poder.

2.3 Al triunfo de la Revolución popular, el proceso político democratizador hizo posible que el Poder constituyente mexicano,

representado por el Congreso convocado para reformar la Constitución de 1857, en su plena capacidad soberana de autodeterminación, diera de lado al proyecto de reformas, rebasara el propósito para el que había sido convocado y creara la Constitución de 1917 que, en principio, fue considerada por los observadores como una "utopía socialista" y, en la actualidad, como un "gran éxito" (Ibidem, p. 510).

2.4 Es posible afirmar que, superada la etapa anárquica subsistente de 1830 (desconocimiento de Vicente Guerrero) a 1867 (restauración del sistema republicano), la constante iniciada con la Constitución de 1824, reanudada con la Constitución de 1857 y restablecida por medio de la Constitución de 1917, el Poder constituyente mexicano ha logrado evolucionar, en un lapso de 163 años de vida independiente, de un sistema constitucional semántico a otro casi normativo debido a la influencia de esas Leyes en la evolución social, política y económica de la República, misma constante que fue interrumpida, como se indica al inicio de este párrafo, por las jefaturas militares en pugna y la tentativa de Maximiliano de Habsburgo, mediante el Estatuto Provisional de 1865, de hacer recaer la soberanía nacional en su imperial persona, mismos intermedios que, como se ha indicado, se han superado gracias a la constante constitucional de la Nación.

2.5 No obstante, deben establecerse periódicamente, con precisión actualizada, los métodos que hagan posible, en forma pacífica y ordenada, la adecuación del orden constitucional logrado a las situaciones sociales, económicas y políticas cambiantes, median-

te un procedimiento dinámico y de participación popular representativa y directa, sin violencia, que establezca un constitucionalismo democrático auténtico.

3. SISTEMA FEDERAL

De las investigaciones y análisis hechos por Karl Loewenstein, éste pudo comprobar que los sistemas constitucionales democráticos, entre otros, de los Estados Unidos, Suiza y Francia, como países desarrollados, han venido experimentando la desvalorización funcional de sus constituciones codificadas como después se explica, mismo proceso que ocurre, por acción refleja, en los sistemas constitucionales de países en vías de desarrollo.

En Estados Unidos y Suiza los sistemas federales organizados por los respectivos poderes constituyentes derivan a una centralización creciente, pues sus ejecutivos federales se van convirtiendo en órganos dominantes, en detrimento de las entidades federadas, por medio de legislaciones sociales y reglamentaciones económicas relativas a la explotación de riquezas naturales, sistemas de defensa, comunicaciones, transportes, sistemas sanitarios, seguridad social, educación, barreras interestatales, sistemas arancelarios, control de cambios, tratados internacionales, etc.

En Francia, al constituirse la Quinta República en 1958, varias Colonias de Ultramar que formaron la Unión Francesa, algunas ya como Estados independientes, se integraron a la República mediante tratados para crear el nuevo organismo denominado Comunidad Francesa; los Estados independientes no perdieron por ello su independencia y los aún sometidos a Francia podrían lograrla sin dejar de pertenecer a la Comunidad. Los Estados miembros tienen como órgano común a la Presidencia de Francia, que centraliza facultades al establecer en los territorios miembros sistemas --

comunes de defensa, planeación económica y servicios sociales.

Loewenstein insiste en señalar la trascendencia de la función revisora en los sistemas constitucionales, que debe preservar el equilibrio entre los órganos de gobierno nacionales y locales mediante el establecimiento claro y definido de sus ámbitos de competencia, la soberanía nacional y las autonomías locales, así como el logro de un desarrollo unifome, actualizado, preventivo y previsor por medio de una distribución correcta del poder, que por ser correcta igualmente será representativa de la soberanía nacional indivisible de todo pueblo erigido en nación, meta a lograr mediante la representación igual o cuantitativamente equitativa, en la que radica la fuerza auténtica y originaria de todo pueblo erigido en poder constituyente (Ibid., p. 115-22, 137, 291-3, 357-9, 362-4 y 531-2).

En esa forma, las exigencias que surgen de la crisis mundial actual, la explosión demográfica, las necesidades de forjar una infraestructura sólida y completa y una estructura económica nacional sistematizada, la desconcentración industrial que detenga, evite o remedie la migración a centros productivos con la consecuente aglomeración urbana y el abandono de actividades productivas primarias, y la difusión de servicios y prestaciones a nivel nacional, son algunos de los factores que hacen necesaria la existencia de un órgano revisor que lleve a cabo la constante adecuación de la Ley fundamental, sin que esa actividad implique el desmedro de procedimientos rigurosos que impidan reformas precipitadas y, para preservar los principios democráticos del proceso político, incorporar a la función revisora la participación activa del pueblo no sólo mediante el principio de Representación, sino mediante la participación directa.

4. REPRESENTACIÓN Y REVISIÓN

Conforme a lo expuesto en el Capítulo II, el principio de Representación surge cuando la gran extensión territorial y un copioso volumen demográfico hacen imposible la reunión del pueblo en asamblea.

La situación se resuelve cuando una vez se concreta la asociación de voluntades mediante la acción común que revalora y redetermina las necesidades públicas y la forma de satisfacerlas, la comunidad delega su facultad en un grupo de representantes que, reunidos en asamblea, interpretan y transmiten esa misma voluntad de sus representados hasta tomar decisiones que son la fiel expresión del deseo nacional.

De esa función representativa resulta un gobierno cuyos órganos no actúan por derecho propio, sino por haberseles delegado facultades para cumplir y hacer cumplir la voluntad constituyente del pueblo.

Igualmente, la necesidad obliga a que en toda constitución codificada se prevea que las disposiciones que consigna coincidan con la realidad de la nación mediante la constante adecuación entre el ser y el deber ser, entre la realidad y la norma, para que la constitución pueda ser real en todo momento.

En consecuencia, la función representativa de reformar una constitución puede delegarse en un órgano especial, ubicado por encima de los poderes constituidos, pero siempre supeditado a la voluntad constituyente del pueblo, que sujeta la actividad reformadora a la rigidez de un procedimiento difícil y que limita al órgano al no permitirle reformar, ni tácita ni expresamente, los principios básicos o inmanentes consignados en la misma constitución.

Así, la función representativa del llamado **poder revisor** no es una función propia del mismo, sino una facultad delegada en él por la voluntad constituyente del pueblo, titular originario e imprescriptible de esa potestad soberana.

5. PROCEDIMIENTO EN MÉXICO

Conforme a lo dispuesto en el artículo 135 constitucional en vigor, se establece el procedimiento riguroso a seguir para reformar la Constitución, pero no se indican en forma expresa los órganos en los que se delega la función revisora.

El precepto ordena que el Congreso de la Unión, por el voto favorable de las dos terceras partes **de los individuos presentes**, acuerde las reformas o adiciones propuestas para que, a continuación, éstas sean aprobadas también por el voto mayoritario simple de las legislaturas de los Estados.

En la Cámara de Diputados habrá quórum legal con la asistencia de 251 de sus miembros, y en la Cámara de Senadores con la asistencia de 43 de ellos. Por tanto, la mayoría calificada para modificar la Constitución puede obtenerse mediante el voto de 168 diputados y 29 senadores, ésto es el 33.4 y el 45.3 por ciento, respectivamente, del total de los miembros de ambas Cámaras, y del 52 por ciento de las legislaturas locales.

Las proporciones mínimas para satisfacer los requisitos prescritos en el precepto que se analiza no sólo resultan contradictorias al principio de rigidez del procedimiento de revisión, sino que son violatorias del principio de Representación que es la esencia misma de toda constitución democrática.

Al mismo tiempo, al establecer el precepto que se cuestiona que la mayoría calificada de los legisladores federales esté referida a los individuos presentes en la sesión, se contradicen también los preceptos constitucionales 35, que establece entre las prerrogativas de los ciudadanos las de votar y ser votados; 36, que señala entre las obligaciones de los ciudadanos el votar y desempeñar cargos de elección popular; 38, que determina que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenderán, entre otras causales, por incumplir injustificadamente cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36 antes mencionado; y, para no incurrir en prolijidad, también se contradicen las disposiciones establecidas en el Título Cuarto de la Constitución, relativas a las responsabilidades de los servidores públicos, que previenen la sujeción de diputados y senadores a juicio político, así como las sanciones de destitución de sus cargos e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Por otra parte, los requisitos de votación aprobatoria de las legislaturas locales en una proporción de mayoría simple, de la computación de esos votos por el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, y la declaración de uno u otra en el sentido de haber sido aprobada la adición o reforma, para que ésta llegue a ser parte de la Constitución, no pueden darse por satisfechos al momento de tomarse el voto aprobatorio de 16 de las 31 legislaturas locales y omitirse la toma de voto a las 15 restantes.

De todo lo manifestado puede inferirse que:

1. La voluntad constituyente de la Nación, expresada en la Constitución de 1917, determine las obligaciones ineludibles de los órganos de -

gobierno, las Cámaras de Diputados y de Senadores entre ellos, de respetar el principio de Representación y de cumplir y hacer cumplir esa voluntad nacional; y

2. Todas las legislaturas de las entidades que integran la Federación deben votar, y el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente están obligados a tomar y computar **todos** esos votos, pues en caso contrario se falsearía el procedimiento de revisión (Herrera y Lasso) y la estructura federal de la República se quebrantaría (Loewenstein).

En consecuencia, se estima conveniente la modificación del artículo 135 constitucional, para que en el mismo se establezcan explícitamente:

- a). Cuáles son las partes que integran el órgano revisor, a saber, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y la totalidad de las legislaturas de los Estados de la Federación;
- b). A quiénes compete presentar ante el órgano indicado las iniciativas de adición o reforma constitucionales;
- c). Al prescribirse el procedimiento, indicar que la aprobación de la reforma o adición constitucional requerirá del voto de las dos terceras partes **del total de los individuos** que integren las Cámaras de Diputados y de Senadores, en forma separada y sucesiva;
- d). Que la reforma o adición así aprobada, posteriormente debe ser aprobada por la mayoría **del total de las legislaturas de los Estados**; y
- e) Que el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, deberán tomar los votos **de todas esas legislaturas**, compu-

tarlos y emitir la declaración de haber sido aprobada la adición o reforma, agregando a la misma declaración la relación de votos aprobatorios, desaprobatorios y abstenciones, así como, de haberlos, los razonamientos en que se fundare algún voto o abstención.

Si a virtud de lo propuesto resulta también necesaria la modificación de los artículos 63 y 64 constitucionales, y las bases 5a. y 6a. de la fracción III del artículo 73 constitucional, esa función modificatoria no resulta excesiva, pues con ella se redondearía, en la Constitución, el establecimiento del respeto irrestricto al principio de Representación, la reafirmación y reforzamiento de la estructura federal y, simultáneamente, el mejor análisis de cada iniciativa, un acuerdo mejor madurado y la recuperación de la rigidez que debe revestir todo procedimiento modificatorio de la Constitución.

6. VOLUNTAD SOBERANA

Para concluir, se expone una proposición más.

El jurista británico K. C. Wheare afirma que, para que una constitución pueda considerarse auténtica, la actividad de adecuación de la misma a la realidad en evolución de la nación que rige hace necesario el establecimiento de un método, de un procedimiento, que haga posible esa adecuación del orden constitucional a las situaciones sociales, políticas y -- económicas cambiantes, por medio de las modificaciones constitucionales pertinentes.

En el Capítulo IV se expuso que los constituyentes mexicanos 1856-1857 rechazaron un proyecto del artículo 125, antecedente histórico del artículo 135 constitucional vigente, en el que se establecía que los pro-

yectos de reforma constitucional, aprobados por el poder legislativo, - previa su difusión por medio de la prensa, se someterían al voto popular para, de ser aprobados mediante ese referéndum, someterse al siguiente - congreso ordinario para su aprobación definitiva.

La oposición mayoritaria de los cuadros liberal moderado y conservador - anuló el proyecto y adujo, para tal efecto, que la ignorancia cívica del pueblo impedía a éste darse cuenta de la importancia de una apelación po- pular.

Los hechos demostraron el error de las facciones que negaron criterio al pueblo, que después de vencer en la Guerra de Tres Años y la Intervención francesa, eligió con singular acierto a sus gobernantes, representantes y jueces, acierto que pareció inexplicable a quienes le habían negado - raciocinio. Sólo un golpe de estado y una dictadura pudieron acallar - temporalmente esa capacidad de elección y decisión que, en un momento - dado, hicieron posible el levantamiento en armas del pueblo y, erigido éste en Poder constituyente, la creación del nuevo y actual Estado mexi- cano.

Si la función hace al órgano, el ejercicio democrático del derecho a par- ticipar en decisiones fundamentales, como la aceptación o el rechazo a una modificación constitucional, no sólo daría al pueblo una capacidad - creciente de discernimiento político-jurídico por cuanto a la convenien- cia o inconveniencia de modificaciones a la Constitución, sino que faci- litaría la evolución constitucional y la adecuación jurídica de la Repú- blica a las situaciones económica, política y social de cada momento, y haría posible que esa evolución se lograra en un clima de paz y concien- cia nacionales.

En consecuencia, se propone una modificación más al artículo 135 constitucional, por la cual se agregue al pueblo mexicano a las partes que integren el órgano revisor, y otra al procedimiento de revisión: la institución del **referéndum**, diferida hace 130 años.

Cabe afirmar que el **referéndum** sí es el medio de expresión de la voluntad de un pueblo que, en ese caso concreto, sí puede considerarse erigido, en forma permanente, en Poder constituyente.

BIBLIOGRAFIA

- BEJERNI, JOHN Z.: *How Parliament works*, Ottawa, Canada, 1980.
- BUSTAMANTE, CARLOS MARIA DE: *Cuadro Histórico de la Revolución Mexicana y sus complementos*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1985, 8 tomos (Reproducción facsimilar).
- CALVILLO, MANUEL: *La República Federal mexicana, gestación y nacimiento*, Ed. Departamento del D.F., México, 1974, Vol. I.
- CANADA YEAR BOOK: *A review of Economic, Social and Political Developments in Canada* (Published by authority of Minister of Supply and Services, - Ottawa, Canada, 1985.
- CARPIZO, JORGE: *Estudios constitucionales*, Ed. UNAM, México, 1980, 1a. - Ed.
La Constitución de 1917, Ed. UNAM, México, 1980, 4a. Ed.
- COSTO VILLEGAS, DANIEL: *Historia Moderna de México*, Ed. Hermes, México, 1958, Vols. 1, 2, 4, 8, 9 y 10.
La Constitución de 1857 y sus críticos. Ed. Sepsetentas, México, 1980, 1a. Ed. núm. 98.
- DE LA CUEVA, MARIO: *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*. Ed. UNAM.
- FLORIS MARGADANT S., GUILLERMO: *El Derecho Romano privado*, Ed. Esfinge, S. A., México, 1979, 9a. Ed.
- GAMAS TORRUCO, JOSE: *El federalismo mexicano*, Ed. Sepsetentas, México, 1975, 1a. Ed. núm. 195.
- GARCIA, GENARO: *Documentos históricos mexicanos*, Ed. Sría de Gobernación, México, 1910, Tomo VII (Reproducción facsimilar).
- GONZALEZ AVELAR, MIGUEL: *La Constitución de Apatzingán y otros estudios*, Ed. Sepsetentas, México, 1973, 1a. Ed. núm. 91.
- HAURIUO, ANDRE ET AL.: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Ed. Ariel, Col. Demos, Barcelona, España, 1980, 2a. Ed.
- HERRERA Y LASSO, MANUEL: *Estudios constitucionales (Segunda Serie)*, Ed. Jus, S. A., México, 1964.
- LASSALLE, FERDINAND: *¿Qué es una constitución?*, Ed. Ariel, Barcelona, - España, 1976, 2a. Ed.
- LAWSON, W. J.: *The Canadian Constitution*, Ottawa, Canada, 1961.
- LEMUS GARCIA, RAUL: *Derecho Romano (Sinopsis histórica)*, Ed. Limsa, -- México, 1977, 2a. Ed.

LEMUS GARCIA, RAUL: *Derecho Romano (Compendio)*, Ed. Limsa, México, 1979, 4a. Ed.

LOEWENSTEIN, KARL: *Teoría de la Constitución*, Ed. Ariel, Col. Demos, -- Barcelona, España, 1976, 2a. Ed.

LOPEZ PORTILLO, JOSE: *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*, Ed. Textos Universitarios, S. A., México, 1975, 1a. Ed.

Apuntes de Teoría General del Estado, recopilados por Héctor Ortiz Ybarra, México, 1954.

MACIAS, ANNA: *Génesis del gobierno constitucional en México: 1808-1820*, Ed. Sepsetentas, México, 1973, 1a. Ed. núm. 94.

MORENO, DANIEL: *Clásicos de la Ciencia Política*, Ed. Porrúa, S. A., México, 1983, 2a. Ed. corrída. y aunntda.

REYES HEROLES, JESUS: *Federalismo y Centralismo*, en "Línea. Pensamiento de la Revolución", México, 1974.

ROMAN, RICHARD: *Ideología y clase en la Revolución Mexicana, La Convención y el Congreso constituyente*, Ed. Sepsetentas, México, 1976, 1a. Ed. núm. 311.

SABINE, GEORGE H.: *Historia de la Teoría Política*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

SANCHEZ VIAMONTE, CARLOS: *Poder constituyente*, Ed. Bibliográfica Argentina, S. de R. L., Buenos Aires, Argentina, 1957, 1a. Ed.

SAYEG HELU, JORGE: *El Constitucionalismo Social Mexicano*, Ed. Cultura y Ciencia Política, A. C., México, 1972, 4 vols.

El nacimiento de la República Federal, Ed. Sepsetentas, México, 1974, 1a. Ed. núm. 159.

SCHMITT, CARL: *Teoría de la Constitución*, Ed. Nacional, S. A., México, - 1952.

STAPLES, ANNE: *La Iglesia en la Primera República Federal Mexicana (1824-1835)*, Ed. Sepsetentas, México, 1976, 1a. Ed. núm. 237.

TENA RAMIREZ, FELIPE: *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, S. A., México, 1984, 20a. Ed.

Leyes fundamentales de México, 1808-1985, Ed. --- Porrúa, S. A., México, 1985, 13a. Ed.

U.S.A.: *Form and constitution of the Federal Government*, Vol. 30, Washington, E.U.A., Vol. 30.

Legislative and Executive Control, Washington, E.U.A., Vol. 31.

The Judicial System, Washington, E.U.A., Vol. 32.

U.S.A.: **The founding of the Nation (The Confederation ERA: 1781-1789)**, Washington, E.U.A., Vol. 40.

Conventions and Constitution in the U.S.A., Washington, E.U.A.

WHEARE, K.C.: **Modern Constitution**, Ed. Home University Library of Modern Knowledge, Londres, Inglaterra, 1951.

VARIOS (BENGSTON, HERMANN; DHONDT, JAN; GEORG MAIER, FRANZ; GRIMAL, --- PIERRE; LEGOFF, JACQUES; MILLAR, FERGUS; ET AL.): **Historia Universal Siglo XXI**, Ed. Siglo XXI, México, 1973-1980, Vols. 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11.

BIBLIOGRAFIA DE APOYO

Diccionario de Derecho Usual, Cabanellas, Guillermo. Ed. Bibliográfica OMEBA, Buenos Aires, Argentina, 1968, 6a. Ed. 4 Vols.

Diccionario Enciclopédico Espasa-Calpe, Ed. Espasa-Calpe, S. A., Madrid, España, 1979, 24 Vols.

Diccionario Enciclopédico UTEHA, Ed. UTEHA, México, 1968, 12 Vols.

Encyclopaedia Britannica, Ed. Encyclopaedia Británica Inc., E.U.A., 1979, 30 Vols.

Enciclopedia Jurídica OMEBA, Ed. Bibliográfica Argentina, S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1976, 28 Vols.

Historia de México, Ed. Salvat, México, 197, 12 Vols.

Historia General de México, Ed. El Colegio de México, México, 1976, Vols. 2, 3 y 4.

Historia Universal, (Pijoan, José), Ed. Salvat Mexicana, México, 1980, 12 Vols.

México a través de los siglos, Ed. Cumbre, S. A., México, 1977, Vols. III, IV y V.

The Encyclopaedia Americana, Ed. Americana Corporation, E.U.A., 1961, -- 45 Vols.