



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**PROPUESTA PARA INCORPORAR LA FIGURA DE LA CONVOCATORIA A LA
ASAMBLEA CONSTITUYENTE EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

TESIS Y EXAMEN PROFESIONAL

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO**

PRESENTA:

CLAUDIA ELIZABETH CRUZ MARTÍNEZ

ASESOR: Dr. GABRIEL CORONA ARMENTA

Junio de 2012



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 esta 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.

AGRADECIMIENTOS

Porque el presente trabajo fue posible gracias a la intervención de ciertas personas y de factores que tuve a mi alcance, expreso mi gratitud.

Principalmente a mi mamá, mujer de valores y gran ser humano que ha hecho todo lo posible para apoyarme y encaminarme en cada una de mis metas. La reconozco como mi inspiración y mi motivación principal. Con todo mi amor, le dedico el esfuerzo.

A mi familia en general, porque cada uno en su rol me ha comprendido, motivado y apoyado en cada una de mis decisiones. Por siempre reciban mi agradecimiento.

Con gran reconocimiento por compartir sus conocimientos agradezco al Dr. Gabriel Corona Armenta, asesor de esta tesis; al Lic. Luis Gustavo Vela Sánchez; a Andrea Odeth Pérez; a Brenda Gómez Carrillo y en especial a Alberto Enrique Morales Salazar; a todos ellos, gracias por el interés, el tiempo, la constante motivación y el gran apoyo brindado.

El resultado de este trabajo, además de energía, requirió de recursos y constancia. Por tal motivo, agradezco la beca de titulación brindada por la institución que durante todo el tiempo fue fundamental para continuar y dedicar mi tiempo por completo. Asimismo reconozco el tiempo invertido por compañeros tesisistas y profesores en las sesiones de revisión, los cuales contribuyeron en más con sus opiniones y observaciones al resultado.

Dedicado a:

Mi madre con respeto, admiración y mucho amor.

Porque siempre te pensé en este momento, también es para ti Naye. Con amor.

INTRODUCCIÓN.....	7
Capítulo 1. Análisis teórico-conceptual del Poder Constituyente Soberano	12
1.1 Soberanía	12
1.1.1 Evolución del concepto de soberanía	12
1.1.2 Concepción moderna de soberanía	16
1.1.3 Generalidades de la soberanía	18
1.2 Pacto social	20
1.2.1 Concepto de pacto o contrato social.....	20
1.2.2 Importancia de la renovación continua del pacto social.....	22
1.3 Poder Constituyente	24
1.3.1 Antecedente del poder constituyente: teoría de Emmanuel Sieyés.....	24
1.3.2 Concepto de poder constituyente	27
1.3.3 Elementos del poder constituyente	32
1.4 Constitución	36
1.4.1 Concepto de constitución	36
1.4.2 Características de la constitución	40
1.4.3 Clasificación de las constituciones.....	42
1.4.4 Reforma constitucional.....	45
Capítulo 2. Análisis histórico del Poder Constituyente	51
2.1 Antecedentes internacionales	52
2.1.1 Estados Unidos de América: Convención de Filadelfia (1787)	52
2.1.2 Asamblea Nacional Constituyente de Francia (1791)	58
2.1.3 Constituyente de España (1812).....	63
2.2 Antecedentes nacionales	67
2.2.1 Constitución de Cádiz (1812).....	68
2.2.2 Constituyente de Apatzingán (1814).....	70
2.2.3 Constituyente de 1824	72
2.2.4 Siete Leyes Constitucionales de 1836	75
2.2.5 Bases Orgánicas de 1843.....	76
2.2.6 Constituyente de 1857	78
2.2.7 Constituyente de 1917	81
Capítulo 3. Marco constitucional del Poder Constituyente en México y de naciones que contemplan expresamente la posibilidad de convocarlo	85
3.1 Marco constitucional del Poder Constituyente en México.....	86
3.1.1 De la soberanía (artículo 39).....	86
3.1.2 Forma de gobierno (artículo 40).....	88
3.1.3 Poderes Constituidos (artículo 41)	89

3.1.4	Reformabilidad de la Constitución (artículo 135)	89
3.1.5	Inviolabilidad de la Constitución (artículo 136).....	94
3.2	Marco constitucional del Poder Constituyente en otras naciones.....	95
3.2.1	Ejemplos de países europeos.....	96
3.2.1.1	Suiza	96
3.2.1.2	España	99
3.2.2	Ejemplos de países latinoamericanos.....	101
3.2.2.1	República de Nicaragua.....	105
3.2.2.2	República Oriental de Uruguay	106
3.2.2.3	República de Costa Rica.....	109
3.2.2.4	República de Argentina.....	110
3.2.2.5	República de Colombia	111
3.2.2.6	Estado Plurinacional de Bolivia.....	113
3.2.2.7	República de Panamá.....	114
3.2.2.8	República de Cuba.....	115
3.2.2.9	República de Guatemala.....	116
3.2.2.10	República del Paraguay	118
3.2.2.11	República Bolivariana de Venezuela	119
3.2.2.12	República de Ecuador.....	121
3.3	La expresión del poder constituyente en la Constitución mexicana	122
Capítulo 4. Incorporación de la figura de la convocatoria a un Congreso		
Constituyente en la Constitución. Un debate pendiente en México.....		
127		
4.1	Principales problemas de la sociedad mexicana: un llamado a la revisión	
	del marco constitucional vigente	128
4.1.1	Violación sistemática de los derechos humanos	129
4.1.2	Desigualdad social y económica.....	133
4.1.3	Marginación de grupos étnicos	135
4.1.4	Poderes fácticos.....	136
4.1.5	Delincuencia organizada.....	138
4.2	Aspectos fundamentales en torno a la posibilidad del cambio	
	constitucional	142
4.2.1	El cambio constitucional como respuesta	142
4.2.2	Rigidez constitucional simulada	146
4.2.3	Incompatibilidad entre la constitución formal y real	150
4.3	La incorporación de la figura de la Convocatoria al Constituyente y otros	
	procedimientos para el cambio constitucional	156
4.3.1	Reformas parciales	157
4.3.2	La reforma total.....	159
4.3.3	La figura de la convocatoria a una Asamblea Constituyente	162

4.4 Propuesta para incorporar la figura de la convocatoria a la Asamblea Constituyente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	167
CONCLUSIONES.....	169
BIBLIOGRAFÍA.....	175
FUENTES ELECTRÓNICAS.....	179
DOCUMENTOS OFICIALES.....	181

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo de tesis denominado Propuesta para incorporar la figura de la Convocatoria a la Asamblea Constituyente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estudia al Poder Constituyente desde diversos matices. Con el fin de ser partícipes en el debate sobre su reconocimiento en la Carta Magna, a través de la figura jurídico-política de la convocatoria a una Asamblea a Constituyente, se expresa la viabilidad de esta última y se proponen las formas de su inclusión formal como mecanismo de distensión social.

El interés por abordar un tema de esta naturaleza responde a la necesidad de elaborar propuestas alternativas que busquen dar solución a los problemas actuales del país. La transgresión de los derechos fundamentales, la desigualdad social y económica, la ineficacia de las instituciones, la deficiente calidad de la educación, la influencia de los poderes fácticos en la toma de decisiones fundamentales, la marginación de los grupos étnicos, la corrupción de los órganos de gobierno, el poder creciente del crimen organizado, entre otros, conforman la amplia gama de problemáticas que se han venido acumulando en la sociedad mexicana durante los últimos años.

En nuestra opinión, esta situación de crisis económica, política y social responde fundamentalmente a la incompatibilidad de nuestros preceptos constitucionales con la realidad y al deterioro de las instituciones que de ellos emanan. Es por ello que surge el interés por analizar nuevas instituciones, figuras o mecanismos jurídico-políticos (uno de ellos es la convocatoria a Asamblea Constituyente) que posibiliten el consenso popular y puedan resultar útiles para la solución pacífica de los problemas, es decir, que se constituyan como válvulas de escape ante la tensión social que se ha generado.

En cuanto a la literatura que existe al respecto, si bien es cierto que en algunas ocasiones se apoya la idea de crear un nuevo texto constitucional, en su mayoría son escasas las referencias a los mecanismos por los cuales podría ser esto posible a través de la vía institucional.

El tema en particular ha sido de gran importancia para el derecho constitucional, toda vez que se trata de explorar una de las figuras jurídico-políticas que ha tenido un importante impulso en las constituciones de diversas naciones en los últimos años. Lo que se ha hecho es incluir en el texto constitucional la posibilidad de convocar a una Asamblea Constituyente, con el objeto de permitir una constante actualización del pacto social en atención a las necesidades que continuamente surgen en la dinámica social.

En tanto el derecho constitucional se encarga del análisis de las formas en que una sociedad se edifica, se debe considerar que el estudio de la figura de la convocatoria a una Asamblea Constituyente contribuye al enriquecimiento de la materia, es decir, se trata de estudiar uno de los pendientes de la agenda del neoconstitucionalismo: asumir con un enfoque moderno (en atención a la evolución de las ideas) al Poder y Asamblea Constituyentes como vías constitucionales de cambio pacífico y de transformación.

Cabe mencionar que la presente investigación parte de la siguiente hipótesis: la figura jurídico-política de la convocatoria a una Asamblea Constituyente puede reconocerse como una posibilidad de reajustar el pacto social, constituyéndose como un mecanismo pacífico de distensión en circunstancias de crisis social grave.

Por su parte, las hipótesis específicas, que se desprenden de la general, son las siguientes: 1) la conformación de Congresos Constituyentes en la historia de México ha estado íntimamente ligada a circunstancias excepcionales de crisis y, por lo tanto, a la necesidad de pacificación y estabilidad del país; 2) la figura de la Asamblea Constituyente no es contraria a los principios, valores y reglas que establece el texto constitucional mexicano; 3) los países que incluyen la figura de la Asamblea Constituyente en sus cartas fundamentales tienen como propósito, en términos generales, el reconocimiento del pueblo como titular de la soberanía nacional; y 4) la diversidad de problemas que atraviesa la sociedad mexicana permiten suponer la ineficacia de la Constitución vigente, por lo cual se vuelve necesario renovar el pacto social de manera profunda y en términos pacíficos.

Con el propósito de confirmar las hipótesis anteriores, se realizó una investigación de tipo documental, esto es, se acudió principalmente a libros, revistas, legislación y documentos oficiales, así como datos publicados en portales de internet. Para facilitar el tratamiento de la información fue necesario el auxilio de una técnica de fichaje.

Debido a la complejidad del tema, el Poder y Asamblea Constituyentes fueron abordados desde diferentes perspectivas de análisis: en el primer capítulo, se desarrolla un estudio teórico; en el segundo, predomina un enfoque histórico-descriptivo; en el tercero, se hace el análisis desde un marco jurídico-positivo comparativo; y en el último capítulo, prevalece una postura propositiva.

En el primer capítulo se estudian los conceptos fundamentales que la doctrina del Poder Constituyente ofrece en torno a la creación de una constitución. En este apartado se atiende el significado de Poder y Congreso Constituyentes, así como de los conceptos que subyacen a estas figuras, tales como soberanía, pacto social, constitución y reforma constitucional. De esta manera, se presentan los elementos teóricos que constituyen la base para el resto de la investigación.

Para el segundo capítulo, se realizó un estudio histórico-descriptivo sobre las condiciones en que fueron establecidos los Congresos Constituyentes en diversos países, con la finalidad de resaltar la trascendencia que posteriormente tuvieron. Es decir, se muestran las circunstancias en las que se convocaron los constituyentes de países precursores como Estados Unidos de América, Francia y España (primeros en adoptar constituciones escritas).

El caso de España nos da la pauta para entrar al estudio de los constituyentes y las constituciones que ha tenido el Estado mexicano: la Carta Magna de 1812, el Constituyente de Apatzingán de 1814, el Constituyente de 1824, el Constituyente que formuló las Siete Leyes Constitucionales de 1836, las Bases Orgánicas de 1843, el Constituyente de 1857 y el que creó la de 1917.

En el tercer capítulo, se expone el marco constitucional positivo en el que México reconoce, de manera implícita, el poder que el pueblo tiene para modificar sus normas fundamentales. El propósito es identificar sus particularidades y, a partir de ello,

detectar los espacios susceptibles de ser mejorados. Además, a fin de estudiar mejor el caso mexicano, se revisan las experiencias de algunas naciones en donde el Poder Constituyente y la figura de la Asamblea Constituyente son reconocidos de manera adjetiva en sus respectivas constituciones. Para ello, se tomaron algunos casos de Europa y, sobre todo, de América Latina, región en la que la figura es una innovación del constitucionalismo.

Por último, en el cuarto capítulo los esfuerzos se dirigen a realizar un diagnóstico general sobre la situación actual que guarda la Constitución mexicana vigente con respecto a su realidad política, social y económica. A partir de este diagnóstico, se explora la posibilidad de un cambio constitucional que contribuya, en la parte que le corresponde, a la solución de problemas que se viven en el país. La reflexión de este apartado se basa en una apreciación general sobre algunos de los problemas que en los últimos años aquejan a la sociedad mexicana, cuya solución se encuentra aún pendiente.

Lo anterior da cabida a la propuesta de soluciones y formas en que se intenta responder a tales dificultades sociales. En este sentido, se ponen a consideración problemas como la rigidez constitucional simulada y la brecha que existe entre la constitución real y formal.

En la última parte, la investigación presenta los diferentes procedimientos de reforma, mismos que dan cuenta de una de las facultades o posibilidades más importantes del pueblo: su autodeterminación. A partir de ello, se da lugar a la propuesta sobre la inclusión de la figura de la convocatoria a una Asamblea Constituyente en la Constitución para la expedición de una nueva.

Como se podrá observar en el trabajo, es urgente la revisión profunda de todo el andamiaje estatal, pero sobre todo la inclusión de mecanismos que encaucen la inconformidad social y posibiliten que prácticas sociales civilizadas incidan en la transformación profunda del país.

En respuesta a lo anterior, a continuación se da el primer paso en la búsqueda de soluciones: se presenta al Poder Constituyente a través del abordaje de los que

consideramos son sus principales elementos, características e incidencias jurídico-políticas.

CAPÍTULO 1. ANÁLISIS TEÓRICO-CONCEPTUAL DEL PODER CONSTITUYENTE SOBERANO

Entender lo que *Poder Constituyente Soberano* significa en la actualidad no es un asunto sencillo; más bien resulta una difícil tarea. Basta una superficial aproximación al tema para darse cuenta de ello: la noción de *Poder Constituyente Soberano* evoca de manera inmediata toda una serie de conceptos afines –tales como soberanía, pacto social, poder y poder constituyente– que por sí mismos merecen especial atención, pues su influencia en el pensamiento político moderno continúa siendo determinante.

El objetivo del primer capítulo es, entonces, entender el significado de *Poder Constituyente Soberano* y, por lo tanto, el significado de los conceptos subyacentes que le dan forma. Para ello, se partirá por desagregar el término entre los que consideramos sus principales componentes: soberanía y poder constituyente.

1.1 Soberanía

1.1.1 Evolución del concepto de soberanía

Etimológicamente la palabra soberanía deriva de las locuciones latinas *super* y *omnia*, que significa, sobre todo o encima. Esto, sin embargo, nos dice poco o nada. Un breve recuento histórico de la evolución del término es de mucha más ayuda.

Herman Heller, en su obra *La Soberanía*, menciona que es hasta el siglo XVI cuando se define el término y se da un gran valor a su significado:

En el siglo XVI, como un efecto y factor del Iluminismo Renacentista se iniciará y se consumará parcialmente una transformación colosal en los hechos y en las ideas, pues en esa época principió lo que creemos pueda denominarse: la batalla del poder temporal y de los hombres

contra el orden ético y jurídico divino que les tenía enajenados y por la conquista de la soberanía para el poder temporal y para el hombre, a fin de hacer posible la creación de un orden terrestre y humano, en el que cupieran todos los hombres y todos los credos.¹

No es coincidencia que Heller sitúe el momento fundacional de las ideas relativas a la soberanía en el siglo XVI, pues es precisamente en estos años que aparece la obra cumbre de Jean Bodin, *Los seis libros de la República*. En este trabajo, Bodin hace una aportación que posteriormente sería fundamental para el desarrollo de la Teoría del Estado: observa en la soberanía un elemento esencial de los Estados.

Para Bodin, la soberanía es un poder absoluto y perpetuo, cuya potestad da pie a la creación y aplicación de las leyes. Por lo tanto, quien detenta dicha potestad tiene la facultad de dictar la ley y, por lo mismo, es poseedor de la voluntad suprema del Estado. Para Bodin, esa voluntad real es identificada con la voluntad del monarca² y tiene las siguientes características: es *absoluta, perpetua, indivisible, inalienable e imprescriptible*.³

Otra referencia importante en torno a la soberanía –semejante a Bodin en lo esencial– la encontramos en Thomas Hobbes. De su obra *Leviatán* destaca la relación que el autor establece entre soberanía, sociedad civil y Estado.

La obra de Hobbes, encaminada a la comprensión de la naturaleza del hombre, parte de una idea fundamental: la principal preocupación del hombre consiste en la búsqueda y aseguramiento de la paz. A partir de esta premisa Hobbes establece su *primera ley*: “cada hombre debe esforzarse por la paz, mientras tiene la esperanza de lograrla; y cuando no pueda obtenerla, debe buscar y utilizar todas las ayudas y ventajas de la guerra.”⁴ De esta primera ley se desprende que

¹ DE LA CUEVA, Mario, “Estudio preliminar” (prólogo), en HELLER, Herman, *La Soberanía. Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional*, México, UNAM, 1965, p. 14.

² FLORES Olea, Víctor, *Ensayo sobre la soberanía del Estado*, 2ª ed., México, UNAM, 1975, p. 23.

³ BOBBIO Norberto, MATEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco (dirs.), *Diccionario de política*. L-Z, 12ª ed., México, Siglo XXI, 2000, p. 1484.

⁴ HOBBS, Thomas, *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 107.

para la procuración del fin último, la paz, es necesario utilizar los medios pertinentes para conseguirla, tanto al interior de un territorio como en relación con otras naciones.

Es entonces que el hombre, una vez abandonado su estado de naturaleza, se conforma en sociedad y crea el Estado, ya que se hace necesario un poder común, absoluto y perpetuo –poder soberano– capaz de guiar las acciones de los miembros de la colectividad hacia fines especiales, que en primera instancia tienen que ver, como se ha mencionado, con el mantenimiento de la paz y seguridades sociales.⁵

La existencia del Estado, añade Hobbes, no es posible si no existe *algo* de lo cual emanen las decisiones que determinen el comportamiento de los hombres. Ese algo, indica Hobbes, “es un poder común que los mantenga a raya y dirija sus acciones hacia el beneficio colectivo.”⁶ Y el único camino para establecer un poder de esta naturaleza –poder soberano–, concluye el autor, consiste en depositarlo en una persona o en una asamblea de hombres que pueda conseguir la unificación de las voluntades dictando leyes.

El tema de la soberanía es recuperado de manera notable por Rousseau en el siglo XVIII. Sin embargo –y ésta es la razón principal que lo distingue de sus antecesores–, con este autor hay un cambio significativo en la manera de pensar la soberanía: su obra representa el quiebre del pensamiento político absolutista. Para Rousseau,

la soberanía no es otra cosa que el ejercicio de la voluntad general, no puede ser enajenada, ya que el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado sino por él mismo: el poder se transmite, pero la voluntad no.⁷

Podría decirse que a partir de su obra el concepto de soberanía encuentra una variante en cuanto a la titularidad: no se habla más de la voluntad del monarca,

⁵ *Ibid.*, p. 140

⁶ *Idem.*

⁷ ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, 8ª ed., México, Porrúa, 1987, p. 14.

sino de la voluntad general. A decir de Mario de la Cueva, en la obra de Rousseau se percibe “el ritmo poético del discurso en loor a los muertos y la invitación a los pueblos para romper sus cadenas.”⁸

Por otra parte, el concepto rousseauiano de soberanía no se refiere a un poder arbitrario, pues expresa que es la voluntad general la que debe dirigir las medidas del Estado según su fin, que es el bien común. Además, estando formado el cuerpo soberano por los particulares, no tiene ni puede tener interés contrario al de ellos; por consecuencia, la soberanía no tiene necesidad de dar ninguna garantía a los súbditos, porque es imposible que el cuerpo quiera perjudicar a todos sus miembros.⁹

Entonces, las ideas de Rousseau “pusieron fin a una etapa de la historia del concepto de soberanía, [...] Rousseau es el mariscal, victorioso en la teoría, de la batalla del pueblo en contra de los reyes, de las minorías gobernantes y de los sistemas jurídicos suprahumanos.”¹⁰

Otra aportación importante a la idea de soberanía es la que hace Hegel, quien parte de la idea del Estado como centro de la vida social. Para Hegel,

...el Estado soberano está constituido por una unidad de voluntad, imprescindible en la unificación de la totalidad social; a tal unidad de voluntad, le compete la determinación de la ley positiva, precisamente por actos de voluntad, la cual voluntad no es sin embargo arbitraria, sino sometida a principios y condiciones espirituales, materiales y teleológicas. En Hegel, se afirma el Estado, en cuanto ser específico, como sujeto de la Soberanía.¹¹(sic)

Mario de la Cueva plantea que Jorge Jellinek, en su *Teoría general del Estado*, brinda una de las más bellas definiciones del Estado: “*La corporación territorial dotada de un poder de mando originario.*”¹² Es a partir de esta definición que

⁸DE LA CUEVA, Mario, *op. cit.*, p. 25.

⁹ROUSSEAU, Juan Jacobo, *op. cit.*, p. 16.

¹⁰HELLER, Herman, *op. cit.*, p. 29.

¹¹FLORES Olea, Víctor, *op. cit.*, p. 33.

¹²DE LA CUEVA, Mario, *op. cit.*, p. 41.

elabora su teoría de la soberanía, a la que define, con cierta diferencia respecto de Hegel como: “el poder de mando originario, el que no depende de otro, de una unidad espacial, histórica, formal y teleológica.”¹³

Jellinek indica que la soberanía nace como un concepto político en los bordes de lo jurídico: fue cualidad de un poder humano, de los reyes o del pueblo; ahora se trata de la potestad necesaria de auto-organizarse o auto-determinarse, esto es, la potestad, que es una necesidad de darse un orden jurídico. Y dicho orden jurídico vendría a asegurar los intereses de la burguesía con la inmutabilidad de una norma: “La técnica adecuada para regular y controlar la actividad estatal, se encontró en la formulación de una norma fundamental constitucional, a la cual, para encontrar la legalidad, hubo de plegarse la voluntad soberana del Estado.”¹⁴

Lo rescatable ya en este punto, es la idea del imperio de la norma: “(e)n adelante, ya no se distinguirán como soberanos, el Monarca, ni el pueblo, ni el Estado, sino el sistema de normas jurídicas positivas.”¹⁵

Como se puede observar, el concepto de soberanía ha sido objeto de un sinnúmero de apreciaciones, que comprenden definir a su titular, sus características, sus alcances y límites y, en general, la consideración de su existencia como concepto fundamental de la Teoría del Estado.

1.1.2 Concepción moderna de soberanía

El número de definiciones de soberanía es tan amplio como el número de estudiosos en la materia. No obstante, es posible encontrar alguna definición que nos remita a los aspectos esenciales, a la naturaleza del objeto en cuestión.

A nuestro parecer, es Hermann Heller quien logra captar mejor el significado que en la actualidad tiene este término. Heller afirma que la soberanía consiste:

¹³ *Idem.*

¹⁴ FLORES Olea, Víctor, *op. cit.*, p. 34.

¹⁵ *Ibid.*, p. 36.

... en la capacidad, tanto jurídica como real, de decidir de manera definitiva y eficaz en todo conflicto que altere la unidad de la cooperación social-territorial, en caso necesario incluso contra el derecho positivo y, además, de imponer la decisión a todos los habitantes del territorio.¹⁶

Heller ofrece una observación más objetiva del fenómeno: encuentra en la soberanía un acto de imposición, más que de consenso. Esta característica forma parte de la mayoría de las concepciones modernas de soberanía. Revisemos algunas de ellas.

De acuerdo con un diccionario de política, la palabra soberanía se define de la siguiente manera:

En sentido amplio, el concepto político-jurídico de s. sirve para indicar el poder de mando en última instancia en una sociedad política y, por consiguiente, para diferenciar a ésta de las otras asociaciones humanas, en cuya organización no existe tal poder supremo, exclusivo y no derivado. Por lo tanto tal concepto está estrechamente vinculado al de poder político: en efecto, la s. pretende ser una racionalización jurídica del poder en el sentido de transformar la fuerza en poder legítimo, el poder de hecho en poder de derecho.¹⁷

La última parte de esta definición nos interesa porque a partir de ella podemos apreciar la relación que existe entre soberanía y derecho: la soberanía puede hacer formal y materialmente legítimo el Derecho. De esta manera, la soberanía se presenta como “positivadora de derecho y como relacionada, por una parte, con la justicia universal suprapositiva y, por la otra, con las necesidades que exige el interés general o bien común del grupo social.”¹⁸ Esto aclara la idea de la íntima relación que la soberanía guarda con el derecho positivo, al ser la fuente de este último: es por la soberanía y el derecho natural que las normas positivas tienen aceptación en la sociedad.

¹⁶ ARTEAGA Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 1999, p. 11.

¹⁷ BOBBIO, Norberto, MATEUCCI, Nicola y PASQUINO Gianfranco (dirs.), *op. cit.*, p. 1483.

¹⁸ FLORES Olea, Víctor, *op. cit.*, p. 141.

La soberanía, como transformadora de simple poder en poder razonado para la determinación propia de cada pueblo, se convierte en un elemento esencial de la conformación de un Estado. En estas líneas se encuentra la definición del jurista Sánchez Bringas:

(L)a soberanía es la autodeterminación normativa del Estado. Es la fuerza real de la sociedad expresada en la coercitividad de la norma constituyente y de las normas constituidas; es, en fin, la fuerza que brinda al Estado la validez y la eficacia de su orden normativo.¹⁹

Como se puede observar, en la definición hay nuevos elementos para el análisis: el Estado aparece como la materialización de la soberanía emanada de la sociedad que se hace valer a través de un orden normativo (las leyes). Sin embargo, esto no significa que al pueblo le sea ajena la soberanía, pues “la soberanía pertenece al pueblo y la potestad al Estado. Aquélla es poder originario; ésta, delegado.”²⁰

A manera de síntesis, se entenderá a la soberanía como la unión de las voluntades políticas de cada individuo que forma parte de una asociación entendida como pueblo o nación. La soberanía es concebida como una fuerza legítima, un poder político supremo que se materializa mediante el ejercicio de la voluntad general, cuyo fin también representa su límite, que es la autodeterminación de un pueblo con miras al bien común.

1.1.3 Generalidades de la soberanía

Una vez aclarado el concepto de soberanía, es preciso mencionar sus principales características: 1) *absoluta*, porque no está limitada por las leyes, dado que estos límites serían eficaces sólo si hubiera una autoridad superior que los hiciese respetar y como se ha dicho, no hay nada por encima; 2) es *perpetua*, porque es un atributo intrínseco al poder de la organización política y no coincide con las

¹⁹ SÁNCHEZ Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1997, p. 278.

²⁰ ARNAÍZ Amigo, Aurora, *Soberanía y potestad*, México, UNAM, 1971, p. 27.

personas físicas que la ejercen; 3) es *inalienable e imprescriptible*, porque el poder político es una función pública, y por lo tanto indisponible.²¹ Las características anteriores confirman la superioridad de este poder denominado soberanía.

Por otra parte, es necesario hacer la precisión conceptual entre *soberanía popular* y *soberanía nacional*, ya que éstas serán la piedra angular de los temas a tratar en los siguientes capítulos. La diferencia entre una y otra descansa, básicamente, en los sujetos de su titularidad. “(L)a idea de ‘soberanía nacional o del pueblo’ propiamente se proclama en las corrientes del pensamiento jurídico-político de los siglos XVII y XVIII con Locke, Montesquieu, Sieyés y Rousseau, según se infiera claramente de sus respectivas doctrinas...”²² El término *soberanía nacional* surge en la Revolución Francesa (1789) en oposición a la idea de *soberanía popular*. Para entonces, la palabra *nación* no comprendía a la totalidad de los individuos que habitaban Francia; mientras tanto, hablar de *pueblo* significaba hablar de la totalidad del cuerpo social, incluso del *Tercer Estado*, término con el que se designaba al sector constituido por el resto de los miembros que no pertenecían ni al clero (primer Estado) ni a la nobleza (segundo Estado). Por lo tanto, el primero de los términos resultaba más excluyente que el segundo.

Sin embargo, en la actualidad se puede observar que los términos pueblo y nación legitiman el instrumento que los Estados guardan para darse existencia e independencia: la soberanía. Dichos términos se utilizan indistintamente cuando se determina al titular de la soberanía; ambos refieren a la totalidad de personas que constituyen a un Estado.

Al respecto, Alonso Aguilar indica que la soberanía nacional o popular se consagra en las constituciones modernas de la siguiente manera:

Consiste esencialmente en el reconocimiento del derecho de los pueblos a su autodeterminación. Es decir, a elegir el camino que prefieran, a darse la forma de organización jurídica, política y social que

²¹ BOBBIO Norberto, MATEUCCI, Nicola y PASQUINO Gianfranco (dirs.), *op. cit.*, p. 1484.

²² BURGOA Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 7ª ed., México, Porrúa, 1989, p. 238.

mejor responda a sus intereses, a establecer el tipo de gobierno que consideren más adecuado y, desde luego, a crear las condiciones que les permitan hacer que esa soberanía tenga vigencia en la práctica, esto es que no sea meramente formal declarativa.²³

Y es que la autodeterminación de los pueblos –soberanía– ha pretendido ser asegurada en ordenamientos jurídicos, escritos y supremos, mejor conocidos como constituciones. Sin embargo, en ocasiones no ha sido suficiente; es necesario que se implementen figuras jurídicas o políticas para su práctica.

Como se puede observar, en la actualidad la soberanía popular o nacional es el fundamento de las Constituciones. Esto es así porque la soberanía popular tiene el poder de transformar, en su sentido más amplio o también radical, las normas fundamentales; por lo tanto, todo cambio que se pretenda realizar a una constitución, incluyendo su remplazo, debe realizarse a partir del ejercicio de la soberanía.

1.2 Pacto social

1.2.1 Concepto de pacto o contrato social

De las ideas de soberanía hasta el momento expuestas, subyace otro concepto fundamental sin el cual sería difícil entender las tesis que los autores citados formularon al respecto. Nos referimos al concepto de *pacto social*, que si bien se comienza a elaborar con Thomas Hobbes, es con John Locke y J. Jacobo Rousseau que se utiliza como fundamento de la teoría de la soberanía popular.

Fue Hobbes quien expuso por primera vez ideas bien elaboradas sobre el pacto social. Antes se mencionó que para este autor el fin que los hombres buscan es la paz, situación antagónica a la guerra en que se encontraban en el estado de naturaleza. Para que ese fin fuera posible, los hombres tomaron la decisión de

²³ ALONSO Aguilar, *Defensa de nuestra soberanía nacional y popular*, México, Nuestro Tiempo, 1989, p. 10.

permanecer unidos, creando una asociación civil que engendrara un poder común con el cual se protegerían de cualquier amenaza.

John Locke, en oposición a Hobbes, manifestaba que el estado de naturaleza en el que los hombres se encontraban antes de la formación de una sociedad civil se caracterizaba por el 'orden y la razón', que se regían por el derecho natural; derecho que en cualquier momento podía ser transgredido, pues derechos naturales como la vida, la libertad y la propiedad se encuentran en riesgo de ser quebrantados en un estado de naturaleza debido a que no existe poder alguno que los haga prevalecer. Por esta razón, indica Locke, los hombres, en una especie de "pacto social", forman una comunidad política en la cual existe una autoridad capaz de imponer la observancia de esos derechos.²⁴

Rousseau estudia a fondo el tema. En sus términos, el contrato social es "el acuerdo de formar una sociedad civil y establece el instrumento de la autoridad: el soberano."²⁵ El hombre, diría Rousseau, pasa de un 'estado natural' a un 'estado civil' porque se ve en la necesidad de formar una *voluntad general*, es decir, una fuerza tal que sea suficiente para afrontar cualquier situación de amenaza interna o externa a la asociación que se formará. De lo contrario, el poder se encuentra disperso en las voluntades individuales de cada uno de los miembros de la asociación, con posibilidades de oponerlo entre ellos mismos y además sin capacidades reales de enfrentar dichas amenazas.

Para lograr tal protección, los hombres deben "encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes."²⁶ Esa forma de asociación es el Estado, producto del *contrato* que han pactado los hombres. Lo anterior implica por lo menos tres etapas: en la primera, los hombres se encuentran aislados y cuentan

²⁴ BURGOA Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 202.

²⁵ BLOOM, Allan, "Jean-Jaques Rousseau", en STRAUSS, Leo y CROPSEY, Joseph (comps.), *Historia de la filosofía política*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 541.

²⁶ ROUSSEAU, Juan Jacobo, *op. cit.*, p. 9.

con voluntades individuales; después, los hombres se ven en la necesidad de fundir en una sola sus voluntades: *contrato social*; finalmente, del ejercicio de esta *voluntad general* surge la soberanía.

El contrato social implica, pues, que "cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro es considerado como parte indivisible del todo."²⁷ Esto significa que la función fundamental del contrato social es constituir un régimen que pueda expresar la voluntad general,²⁸ ya que a través del ejercicio de esta voluntad se podrá organizar la sociedad civil o comunidad política para alcanzar el bienestar general.

1.2.2 Importancia de la renovación continua del pacto social

La idea de que la comunidad política o Estado se conforma a partir de un pacto o contrato social, no implica que verdaderamente haya sucedido, sino que manifiesta la hipótesis más aceptada hasta el momento sobre su origen y legitimidad. Además, a partir de él la sociedad se da la oportunidad de organizarse, tarea que se encuentra siempre viva y, por ende, en constante actualización. Al respecto, Sánchez Viamonte indica lo siguiente:

... el contrato social se realiza todos los días, se celebra virtualmente cuando una sociedad se organiza sobre las bases de la igualdad y de la libertad reconocidas a los individuos que la forman. Desde este punto de vista [...] la teoría del contrato se convierte en el anticipo y fundamentación filosófica del poder constituyente y del acto constituyente en la doctrina del derecho constitucional moderno.²⁹

En síntesis, el pacto social es el acto mediante el cual los hombres deciden relacionarse para conformar una sociedad civil a partir del ejercicio de la soberanía que surge de esa misma unión, teniendo como propósito el bienestar social. Dicho bienestar es posible a partir del establecimiento de principios fundamentales como

²⁷ *Idem.*

²⁸ BLOOM, Allan, *op. cit.*, p. 538.

²⁹ VANOSSI, Jorge Reinaldo, *Teoría constitucional*, Tomo 1, 2ª ed., Buenos Aires, Depalma, 2000, p. 28.

la libertad, la igualdad y la justicia, que regirán y serán la bandera con que se constituirá el Estado.

La función específica del pacto social, es decir, organizar política, administrativa y socialmente a un Estado, debe manifestarse en la realidad y no ser únicamente declarativa. De tal forma que si la realidad es dinámica, es necesario que el pacto también lo sea. Este último, en palabras de Sánchez Viamonte, como fundamentación filosófica del poder y acto constituyentes, dos figuras que lo aseguran, debe realizarse día con día para mantenerlo en renovación. En complemento, Burgoa establece que:

Las relaciones entre el particular y el soberano –pueblo o nación– instituidas por el contrato social, se regulan por actos llamados “leyes”, emanadas de la voluntad general y que tienen como finalidad el interés social, en atención a la cual, según Rousseau, la ley nunca puede ser injusta, porque nadie puede serlo consigo mismo.³⁰

Esto se reafirma con la interpretación de Allan Bloom: “sólo la voz del pueblo puede establecer la ley; cada aplicación de ésta debe retornar a él, a su voluntad. La voluntad del pueblo es la única ley.”³¹ Cabe agregar que dicha voluntad puede expresarse de manera directa o indirecta, a través de representantes.

Para Burgoa, Rousseau clasifica a las leyes en tres clases: políticas, civiles y penales. Sin embargo, menciona una cuarta, superior a las anteriores: la constitución, que expresa el *verdadero ser del soberano*. Dicha constitución es expresada en los términos actuales de una constitución real, esto es, no necesariamente escrita, pues expresa que se encuentra en el *corazón de los ciudadanos*.³²

Puesto que el verdadero ser del soberano son todas las costumbres y en general la forma de vida de un pueblo, Rousseau expresa que la constitución –real y no escrita– “toma todos los días fuerzas nuevas; que, cuando las otras leyes

³⁰ BURGOA Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 208.

³¹ BLOOM, Allan, *op. cit.*, p. 539.

³² BURGOA Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 208.

envejecen o se extinguen, las vivifica o las suple, conserva un pueblo en el espíritu de su institución, y sustituye insensiblemente la fuerza del hábito a la de la autoridad.”³³

Es inevitable que la sociedad mantenga las mismas costumbres y hábitos siempre, por ello, la norma debe ajustarse de una forma constante a dichos cambios. Esto se realiza a través de modelos y teorías –productos de ciencias como la sociología, la teoría del estado, la teoría política, entre otras– que el grupo social considere útiles. El fin principal es mantener la renovación constante del pacto formal de los particulares y el Estado.

Esto último hará congruente a las normas fundamentales con la realidad que tutelan, evitando de esta manera que el pacto social resulte obsoleto y se genere una situación en la que cada quien, gozando de su libertad natural y buscando su bienestar individual, opondría sus intereses transgrediendo la esfera de sus semejantes.

No hay que perder de vista lo fundamental de la renovación del pacto social: el funcionamiento de la unión de las voluntades individuales para satisfacer el interés general y lograr una convivencia en paz y armonía mediante la actualización del mismo. En esta concepción contractualista, el medio que ha garantizado el pacto social ha sido la constitución, cuyo impulso de creación se presenta a continuación.

1.3 Poder Constituyente

1.3.1 Antecedente del poder constituyente: teoría de Emmanuel Sieyés

El poder constituyente, como se concibe hasta nuestros días, tiene sus orígenes en el pensamiento de Emmanuel Sieyés, referente obligado en la materia. Sieyés,

³³ *Ibid.*, p. 209.

parte de la idea de que “(e)s imposible crear un cuerpo para un fin sin darle una organización, formas y leyes propias para hacerle cumplir las funciones a que se lo ha querido destinar. Eso es lo que se llama la *constitución* de ese cuerpo...”³⁴

Por lo tanto, en el caso concreto del pacto social que da lugar a una asociación de hombres –un cuerpo político que pretende determinarse en distintos aspectos– es preciso crear lineamientos formales que se reconozcan como el pilar con el cual se puedan llevar a cabo los objetivos de dicho grupo: el bienestar general y la protección del grupo social ante otros.

En *¿Qué es el Tercer Estado?*, Sieyés

complementa el enfoque de Rousseau y le agrega una noción básica: ese nuevo contrato debe ser formulado por escrito y mediante una constitución. Asimismo, atribuye la titularidad del ejercicio del poder constituyente a la nación, a la que considera el cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y que se encuentran representados por las mismas personas; además, con la perspectiva iusnaturalista que le caracterizaba, Sieyés concebía a la nación como preexistente y suprema y de ella debía emanar el poder constituyente.³⁵

La teoría de Sieyés ofrecía, pues, una solución inmediata a la situación de tensión que entonces se vivía. Recordemos que esta teoría fue desarrollada en tiempos de revolución, cuando el denominado Tercer Estado–conformado por aquellos que no pertenecían al clero o a la nobleza–pretendía ser incluido en la toma de decisiones de la colectividad. Sieyés aseveraba que ya no era la fuerza, sino la razón, la que día con día tomaba el mando y con la cual se exigiría cada vez más la restitución de los derechos usurpados. Teniendo a la razón como principio, todas las clases, tarde o temprano, tendrían que confinarse en el contrato social.³⁶

Para entonces en Francia se reconocía una organización social, política y administrativa de hecho, no obstante, resultaba latente la necesidad de

³⁴ SIEYÉS, Emmanuel, *¿Qué es el Tercer Estado?*, Madrid, Aguilar, 1973, p. 73.

³⁵ GARCÍA Ramírez, César y GARCÍA Camino, César, *Teoría constitucional*, México, IURE Editores, Colección Textos jurídicos, 2007, p. 65.

³⁶ SIEYÉS, Emmanuel, *op. cit.*, p.53.

garantizarla a través de un orden formal, es decir, una constitución que consagrara las nuevas exigencias del pueblo, el nuevo diseño de la estructura social, trazando límites en el campo de acción de los particulares así como de las autoridades, y distribuyendo competencias públicas contemplando a la nación entera.

Sin embargo, no se trataba de tener una constitución que fuera impuesta. Era momento de legitimar a la sociedad y a sus leyes. La primera se legitimaba al momento en que a las voluntades individuales, puramente naturales, se les daba la potencia moral de formar la asociación. Al respecto, Sieyés mencionaba que una fuerza común de tal naturaleza no puede desconocerse.³⁷ Mientras que las segundas, las leyes, serían legítimas siempre que fueran el resultado de la expresión de la voluntad común de dicha asociación.

Una expresión tal de la voluntad, no puede ser siempre realizada por la totalidad de los individuos que conforman la nación. Sieyés lo prevé y expresa que “puesto que una gran nación no puede reunirse ella misma en realidad todas las veces que circunstancias fuera del orden común pudieran exigirlo, es menester que confíe a representantes extraordinarios los poderes necesarios en esas ocasiones.”³⁸ Entonces se crea la idea de la representación, que para ese momento se distinguía como extraordinaria porque sólo se hablaba de un poder especial en casos excepcionales cuando se tratara de formas constitucionales. Ya Sieyés concebía a la nación como dueña de reformar su constitución.³⁹

Cuando se trata del poder constituyente surgen muchas críticas respecto a la manera en que se materializa, pues siempre existirá miedo de que la multitud, que es titular del poder, quiera tomar decisiones. No obstante, el mismo Sieyés advierte que antes de la convocatoria de los representantes, se debe tener en claro qué legitima dicha convocatoria de una asamblea representativa, además del fin y el objeto de la misma. Al respecto, Sieyés sostiene que este miedo no debe

³⁷ *Ibid.*, p. 81.

³⁸ *Ibid.*, p. 83.

³⁹ *Ibid.*, p. 87.

ser objeto de discusión: la cuestión se resuelve con una *convocación* que se considerará como una simple cita.

Sieyés argumenta sólidamente que el deseo de la asamblea representativa no puede ser diferente

del que se propondría la nación misma si pudiera reunirse y deliberar en el mismo lugar. ¿Qué es la voluntad de una nación? Es el resultado de las voluntades individuales, como la nación es la reunión de los individuos. Es imposible conocer una asociación legítima que no tenga por objeto la seguridad común, la libertad común, en fin, la cosa pública.⁴⁰

Como corolario de la postura de Sieyés, se puede decir que con base en la libertad y la igualdad propugna por el reconocimiento del poder originario que un pueblo tiene para constituirse política y socialmente en un sentido formal: el poder constituyente. No pierde de vista la manera en que puede ser llevado a cabo y plantea un medio político que se encuentra en los bordes del aspecto jurídico: la asamblea o congreso constituyente, la cual en representación del pueblo fundará una constitución política que proteja los derechos fundamentales de los individuos, así como la repartición de las facultades y competencias que se requieren para la organización del Estado.

1.3.2 Concepto de poder constituyente

El poder constituyente siempre se origina en condiciones extraordinarias, generalmente cuando existen fuerzas que se oponen al régimen político establecido. Existe una gran variedad de apreciaciones ofrecidas en torno al *poder constituyente*. La mayoría de ellas oscila entre dos extremos: en uno se acentúa su presencia innegable; en el otro, se desacredita su existencia. En este estudio, como se puede observar, nos alineamos a la primera tesis. Esto se fundamenta en la creencia de que el poder que constituye material y formalmente a un Estado

⁴⁰ *Ibid.*, p. 107.

proviene de la voluntad general, misma que es innegable ante cualquier decisión que se toma para organizar un país democrático como el nuestro.

Es preciso señalar algunas de las definiciones que encontramos sobre poder constituyente, con la finalidad de captar la naturaleza y los alcances que este término tiene en la actualidad.

Desglosemos brevemente el concepto de poder constituyente. En su definición más general, la palabra *poder* designa la capacidad o posibilidad de obrar, de producir efectos. Por otra parte, *constituyente* se refiere concretamente a conformar, a generar o constituir algo. Conjugando los términos, tenemos que “*poder constituyente* es la competencia, capacidad o energía para constituir o dar constitución al Estado, es decir, para organizarlo.”⁴¹

Carl Schmitt brinda una de las definiciones más comprensibles:

(P)oder constituyente es la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo. De las decisiones de esta voluntad se deriva la validez de toda ulterior regulación legal-constitucional.⁴²

En esta definición se percibe el fin que el poder constituyente tiene: conformar la estructura política, social y administrativa; aún más, constituir en su conjunto la manera en la que se reconocerán, ejercerán y protegerán los principios rectores para el desarrollo de toda sociedad, tales como la libertad, la igualdad y la justicia; en pocas palabras, la vida misma del cuerpo político. Al respecto Burgoa, expresa lo siguiente:

(E)l poder constituyente es una potencia [...] encaminada a establecer un orden constitucional, o sea, una estructura jurídica fundamental de contenido diverso y mutable dentro de la que se organice un pueblo o nación, se encauce su vida misma y se normen las múltiples y

⁴¹ SANTO, Víctor de (dir.), *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas, sociales y de economía*, Buenos Aires, Universidad, 1999, p. 681.

⁴² SCHMITT, Carl, *Teoría de la constitución*, México, Editora Nacional, 1970, p. 86.

diferentes relaciones colectivas e individuales que surgen de su propio desarrollo.⁴³

Con las definiciones anteriores se entiende lo que significa poder constituyente, así como algunas partes fundamentales que lo conforman: el titular y su fin u objeto principal.

Ahora es importante identificar la particularidad del poder constituyente, para así evitar confusiones. La distinción se sitúa en la actividad que desempeña: impulsar la forma en que se tiene que organizar social, administrativa, económica y políticamente una nación, de tal manera que dicha organización brinde certeza y no se quede en el terreno de lo fáctico; que permita asentar lineamientos jurídicos constitucionales que contengan los anhelos sociales y las condiciones del pueblo, así como las formas en que desean que se lleven a cabo.

El poder constituyente no se encuentra vinculado a un procedimiento; se manifiesta en cualquier expresión reconocible de la voluntad conjunta a través de los hechos, esto es, con evidencias sociales. Por lo tanto, el pueblo manifiesta su poder constituyente y lo expresa de distintas formas según las circunstancias, de manera que no puede estar constreñido a algún método o procedimiento definido para conseguir su objetivo principal: dar nacimiento a una constitución que sea la expresión más fiel de las necesidades de un pueblo.

Para tal objetivo es insoslayable que todo el pueblo se enfoque hacia un mismo sentido que brinde unidad y fortaleza, sin que esto provoque la imposibilidad de llevar a cabo la tarea del poder constituyente cuando se trate de tomar decisiones en naciones muy grandes. Para ello, es imprescindible reconocer la existencia de representantes del pueblo—elegidos por él mismo—, que juntos formen una asamblea o congreso constituyente que se encargue de todo lo relativo a la creación de una constitución política. En relación a lo anterior, Burgoa plantea que:

La elaboración de este ordenamiento fundamental es una obra de la inteligencia y de la voluntad y cuya producción, por ende, requiere

⁴³ BURGOA Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 247.

indispensablemente la acción del entendimiento manifestada en varias operaciones sucesivas, tales como la confección de un proyecto, su estudio y discusión, y su aprobación. Estas operaciones, cuyo desarrollo exige por modo necesario un método, no son susceptibles de realizarse por el mismo pueblo en atención al número considerable de sus componentes, al vasto territorio sobre el que se asienta, a la heterogeneidad de los sectores sociales que lo integran, en una palabra, a una variedad y multiplicidad de factores de hecho...⁴⁴

Estas operaciones resultan ineludibles, por lo que es casi obligatorio depositar su ejercicio en un cuerpo compuesto de representantes populares, conocido como congreso o asamblea constituyente, cuya misión única consiste en elaborar una constitución a nombre de la soberanía del pueblo.

Esto último es importante para diferenciar al congreso constituyente, del poder constituyente propiamente dicho. El último es la energía o fuerza de darse una constitución, mientras que el primero es únicamente el órgano a quien se le confía ese poder. El hecho de que sea subordinado el congreso al poder constituyente, no quiere decir que se pueda prescindir de su existencia, pues sin esa representación, no se cumpliría con el fin del poder constituyente. La representación brinda el carácter legítimo a la obra constitucional; de lo contrario, si alguien se atreviera a hacer la constitución sin tener el mandato del pueblo, estaría imponiéndola y tendría un carácter ilegítimo.⁴⁵

A propósito de la legitimidad del poder constituyente, Miguel Carbonell expone lo siguiente:

el poder constituyente, tradicionalmente, no ha tenido una legitimidad democrática desde el punto de vista de su integración; normalmente y desde luego con notables excepciones, las constituciones históricas han sido otorgadas por el caudillo, el rey, el soberano, la oligarquía de turno, etcétera. Es a partir del siglo XX cuando los poderes encargados de redactar nuevas constituciones se comienzan a integrar democráticamente. Sólo entonces se materializa la posibilidad del

⁴⁴ *Ibid.*, p. 251.

⁴⁵ *Idem.*

pueblo de ser soberano: otorgándose por sí y ante sí un nuevo texto constitucional.⁴⁶

La legitimidad de la actuación del órgano constituyente se mide con la existencia de un conjunto de principios, ideales y fines arraigados en el ser, modo de ser y querer ser del pueblo (constitución real, no en sentido positivo). Uno de los principios más importantes que no debe pasarse por alto, y mucho menos quedar fuera de la constitución, es el de la soberanía popular. Ésta es el motor que dará movimiento al pueblo en la toma de sus decisiones políticas y sociales, y con la cual se faculta al mismo congreso constituyente; suponer su omisión en el texto, significaría el desconocimiento de la misma y constituiría la negación de cualquier legitimidad.

Tal fenómeno acaecería si despojara al pueblo del poder constituyente, si le negara o desconociese el derecho de darse una nueva constitución cuantas veces lo deseara, de sustituir o alterar los principios políticos, sociales, económicos o de cualquiera otra índole que informen el espíritu de un determinado ordenamiento constitucional en un momento histórico dado.⁴⁷

Diferentes argumentos sobre la figura del poder constituyente lo señalan como un derecho inalienable de la nación. Sin embargo, ha sido considerado como un derecho subjetivo.

Con base en lo expuesto hasta el momento, se pueden precisar los siguientes puntos:

- 1) El poder constituyente es fuerza, es potencia, es una voluntad política suprema de conformar una constitución.
- 2) El pueblo genera y ejerce esa voluntad política, por lo tanto es el titular y es quien legitima la existencia del poder y congreso constituyente.
- 3) La importancia de su existencia radica en su objetivo: constituir los lineamientos constitucionales con los cuales se determina un pueblo.

⁴⁶ CARBONELL, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, México, Fontamara, 2004, p. 14.

⁴⁷ BURGOA Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 251 y 252.

- 4) El poder constituyente se materializa a través de una asamblea o congreso encargado de formalizar el pacto social en las condiciones que el pueblo requiera.

Estos son los principales puntos, no obstante, es necesario mencionar el resto de sus características, alcances y límites. Para un mejor estudio, los atenderemos en el siguiente apartado.

1.3.3 Elementos del poder constituyente

Ningún autor coincide en las características del poder constituyente. Sin embargo, las definiciones asentadas en líneas anteriores dan la pauta para hacer una relación de las características que guarda. Una de ellas, la más importante, es la *supremacía*. Sin decir mucho, es evidente que el poder constituyente de ninguna manera puede estar sujeto a un poder anterior o superior a él; en caso contrario, no tendría los efectos requeridos para garantizar la organización y estabilidad que una nación busca. A esta característica se suman las siguientes:

(E)l poder constituyente, por necesidad ineluctable de su misma teleología, debe ser *supremo*, *coercitivo* e *independiente*. Su supremacía se traduce en que debe actuar sobre todos los otros poderes que se desarrollan individual o colectivamente dentro de una comunidad humana; su coercitividad se manifiesta en la capacidad de someter a tales poderes; y su independencia consiste en no estar subordinado a fuerzas exteriores o ajenas al pueblo o nación para los que el citado poder establezca su estructura jurídica básica.⁴⁸

Para condicionar el comportamiento del cuerpo político o sujetarlo a los ideales de la colectividad, el poder constituyente adquiere el carácter de *coercitivo*. Esta característica surge cuando existe algún grupo social que se oponga a los intereses de la mayoría, o también, cuando sus deseos contravengan los márgenes de acción aceptados históricamente, principalmente las buenas costumbres.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 247.

La característica de *independiente* se refiere específicamente a la autodeterminación, a la libertad para con otras naciones. De aceptarse la intromisión de otro pueblo en decisiones fundamentales para una nación, se estaría en circunstancias de colonización; situación contraria a simple vista.

El poder constituyente tiene la característica de ser *intransferible*, lo que deriva en que siempre se encuentra en forma originaria en el pueblo.

Se puede decir que el poder constituyente es *ordinario*, ya que en la normalidad no desaparece; por el contrario, se encuentra representado por los poderes constituidos que participan en la modificación parcial o interpretación de la constitución.

Es *extraordinario*, pues es sabido que surge en situaciones excepcionales.

Es *único* e *indivisible*, debido a que se genera por la unión del poder político que los individuos tienen para constituirse; si se divide, no se está hablando de un poder constituyente.

Una de las características más importantes del poder constituyente, y que genera mayor confusión, es su *permanencia*. Como se ha indicado, el poder constituyente emana de la nación, una realidad dinámica; se renueva constantemente y no desaparece nunca. Por ende, el poder de constituir normas ajustadas a esa necesidad de cambio tampoco desaparece. Schmitt hace una analogía para explicar la permanencia del poder constituyente: “Así como una disposición orgánica no agota el poder organizador que contiene autoridad y poder de organización, así tampoco puede la emisión de una constitución agotar, absorber y consumir el Poder constituyente.”⁴⁹ Más adelante agrega:

(T)an pronto como un pueblo tiene la voluntad de existencia política, es superior a toda formalidad y normación. Tampoco puede ser disuelto, como que no es una entidad organizada. En tanto que existe y quiere

⁴⁹ SCHMITT, Carl, *op. cit.*, p. 88.

seguir existiendo, su fuerza vital y energía es inagotable, y siempre capaz de encontrar nuevas formas de existencia política.⁵⁰

Es por lo anterior que algunos constitucionalistas contemporáneos consideran dentro de la teoría del poder constituyente su permanencia. Sánchez Bringas, al respecto, expresa que “el poder constituyente permanece después de la emisión de la constitución porque la decisión política implicada en ella no puede reobrar contra el sujeto titular del poder constituyente ni destruir su existencia política, por ello, al lado y por encima de la constitución sigue subsistiendo esa voluntad.”⁵¹

Como última característica, el poder constituyente, al ser una manifestación de la soberanía, es *ilimitado* en la medida de sus posibilidades. No obstante, esto también significa que puede estar sujeto a límites, pues como lo expresa Sieyès: “no puede haber, en ningún género, una libertad o un derecho sin límites.”⁵² Por lo tanto, todo “mandatario constituyente de un Estado debe realizar su labor con estricto respeto a la calidad de personas de quienes le confirieron el poder y, necesariamente, establecer el catálogo de derechos que deberán respetarse para todo individuo en ese Estado, así como las garantías para conseguir el respeto.”⁵³ De esta manera, la fuerza legitimadora del poder constituyente resulta también su límite, pues tal potestad nunca podrá tomar decisiones contrarias a la voluntad de la asociación la cual emana.

Existen límites extrajurídicos que pueden ser de dos tipos: ideológicos y materiales. Los primeros se refieren al tipo de valores o postulados que se obtienen de la ideología predominante en el momento determinado; los segundos, dan cuenta de las condiciones que determinan la infraestructura social, como la situación geográfica o el desarrollo económico.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 95.

⁵¹ SÁNCHEZ Bringas, Enrique, *op. cit.*, p. 139.

⁵² SIEYÉS, Emmanuel, *op. cit.*, p. 32.

⁵³ CORCUERA Cabezut, Santiago, *Derecho constitucional y derecho internacional de los derechos humanos*, México, OXFORD, 2002, p. 12.

En la teoría del poder constituyente, como se mencionó, se privilegia la atención a las demandas hechas conscientemente por el pueblo, y siempre que éstas busquen lo justo:

La manifestación de la voluntad de la mayoría de la población es la forma en que se ha expresado en la práctica la democracia, pero, como se ve, no deja de tener sus peligros. En ocasiones, la opinión mayoritaria puede caer en un error de consecuencias funestas. Se puede convertir, por así decirlo, en una tiranía verdadera, excluyente y opresora de los que no coincidan con la opinión de la mayoría.⁵⁴

Por tal motivo, es necesario que las expresiones del pueblo, no siempre pacíficas, sean encausadas hacia la razón a través de las normas constitucionales. El poder constituyente debe contemplar los riesgos sobre aspiraciones que contradicen la moral, las normas de orden público y las buenas costumbres generalmente reconocidas por la unidad. No obstante, en la actualidad este problema es minimizado gracias a las normas jurídicas que reconocen la pluralidad: normas para las mayorías y normas para las minorías.

En cuanto a los límites jurídicos, resta decir que existe una tendencia en el derecho positivo a no limitar al poder constituyente. Acaso pudiera mencionarse uno, que se refiere al tipo y procedimiento de reforma constitucional, es decir, al reconocimiento que el poder constituyente tiene para actualizar el ordenamiento constitucional, ya sea de una forma parcial o total.

Para evitar alguna confusión, es necesario resaltar la diferencia entre el poder constituyente originario y el *derivado* o *permanente*. El primero, investido por el pueblo, es la voluntad *ex profeso* para la creación del Estado. Por su parte, poder derivado o constituido es “el que ejerce el gobierno dentro de una nación, configurando en ella la representación del Estado. Su origen debe ser revestir carácter de legítimo y, dentro de los regímenes constitucionales, proceder de la propia constitución.”⁵⁵ Entonces, al poder constituyente originario no le toca

⁵⁴ *Ibid.*, p. 18.

⁵⁵ SANTO, Víctor de (dir.), *op. cit.*, p. 681.

governar, sino organizar y dar asiento jurídico por primera vez a una comunidad, a partir de la creación de los órganos de gobierno.

En síntesis, el poder constituyente originario es una forma de poder que el pueblo detenta y que tiene la función específica de impulsar la creación de una constitución política a través de representantes del pueblo, que reunidos en un congreso trazan la dirección de la sociedad con miras al bienestar social. Por su parte, el poder constituyente derivado, también denominado constituido, es una forma creada por el poder constituyente originario, cuyas competencias varían según el caso, pero que generalmente se refieren a la división del poder creado y al desarrollo de las principales tareas de un Estado.

Planteadas las diferencias, es lugar para una coincidencia: la ineludible tarea de reconocer formas políticas y jurídicas destinadas a mantener a la constitución en correspondencia con el cuerpo político que constituye.

1.4 Constitución

1.4.1 Concepto de constitución

Etimológicamente, la palabra constitución proviene del latín *statuere*, *statum*, que significa “reglar”, “establecer”, “ordenar”, “regular”. En el derecho romano, este vocablo designa aquella ley establecida por el príncipe, bien por carta, bien por edicto, decreto, rescripto, etc.⁵⁶ La etimología es de mucha ayuda, sin embargo, la siguiente definición ofrece una visión más amplia de su significado:

(M)odo de ordenación de la vida social en el que la titularidad de la soberanía corresponde a las generaciones vivas y en el que, por consiguiente, las relaciones entre gobernantes y gobernados están reguladas de tal modo que éstos disponen de unos ámbitos reales de

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 266 y 267.

libertad que les permiten el control efectivo de los titulares ocasionales del poder.⁵⁷

Como se puede observar, la definición de constitución integra elementos de diversa naturaleza (lógicos, históricos, formales, jurídicos, entre otros). Por lo tanto, para alcanzar a comprender su significado es necesario acudir a diferentes perspectivas. En este estudio se dará un acercamiento al significado de la palabra constitución desde las siguientes perspectivas: sociológica, política y jurídica.

La sociología, como ciencia que estudia los fenómenos colectivos producidos por la actividad social de los seres humanos en un tiempo y lugar determinados, es utilizada en estudios interdisciplinarios. Esta disciplina, en conjugación con el derecho constitucional, nos permite captar la dimensión sociológica de la palabra constitución. En esta línea se encuentran los estudios de Fernando Lasalle, quien expresa que la constitución es el resultado de la suma de los factores reales de poder. La constitución

crea sistemas socioeconómicos-políticos, religiosos o culturales, los cuales, sin su normativización jurídica, no podrían aplicarse ni funcionar en la realidad. A la inversa, las normas de derecho, sin ningún *substratum* que responda a esas esferas, serían simples 'hojas de papel' como lo proclamó Lasalle. De ahí que el dualismo 'normatividad jurídica-realidad social, económica, política, cultural y religiosa', respectivamente, como forma y materia según la concepción aristotélica, denote la síntesis sobre la que debe edificarse la organización fundamental del Estado expresada en la constitución.⁵⁸

Se ha aseverado en líneas anteriores que el pueblo, debido a su permanente impulso de superación y transformación, tiene una existencia dinámica. Es precisamente en esta realidad dinámica donde surgen los factores reales de poder, que se definen como

los elementos diversos y variables que se dan en la dinámica social de las comunidades humanas y que determinan la creación constitucional en un cierto momento histórico y condicionan la actuación de los

⁵⁷ RUBIO Llorente, Francisco, citado por CARBONELL, Miguel, *op. cit.*, p. 14.

⁵⁸ BURGOA Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 352.

titulares de los órganos del Estado en lo que respecta a las decisiones que éstos toman en el ejercicio de las funciones públicas que tienen encomendadas.⁵⁹

Por lo tanto, los factores reales de poder “que rigen en el seno de cada sociedad son una fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal como son.”⁶⁰ De aquí la importancia de considerar la perspectiva sociológica en los estudios constitucionales.

Por otra parte, una acepción política de constitución la encontramos en Carl Schmitt. Para este autor hablar de constitución es referirse a las decisiones políticas fundamentales de un Estado. A su vez, dichas decisiones se encuentran en íntima relación con los factores reales de poder, ya que éstas

son los principios básicos declarados o proclamados en la constitución, expresando los postulados ideológico-normativos que denotan condensadamente los objetivos mismos de los mencionados factores. [...] Nítidamente se deduce que estas decisiones pueden ser políticas, económicas, sociales o religiosas, adoptadas aislada o combinadamente...⁶¹

Cabe aclarar que el contenido de las constituciones no siempre fue identificado con la expresión de decisiones fundamentales; fue Carl Schmitt quien se encargó de ello. Para él,

tal constitución es una decisión consciente que la unidad política adopta y se da así misma por medio del titular del poder constituyente. Pero la constitución no es cosa absoluta, por cuanto no surge de sí misma; tampoco vale por virtud de su justicia normativa o de su cerrada sistemática: no se da a sí misma, sino que es dada por una unidad política concreta.⁶²

En adelante, los estudiosos del derecho constitucional tomarían como referencia las ideas de Schmitt. Actualmente, las decisiones fundamentales son definidas

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 348 y 349.

⁶⁰ BURGOA Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 349.

⁶¹ *Ibid.*, p. 353.

⁶² SCHMITT, Carl, citado por VANOSSI, Jorge Reinaldo, *op. cit.*, p. 50.

como condiciones o realidades impuestas por el pueblo en la constitución y, por tanto, irreformables en su texto, salvo la voluntad expresa del propio pueblo en forma directa y no por medio de representantes populares.⁶³

Asimismo, Burgoa manifiesta que incluirlas decisiones fundamentales en las constituciones conduce a la fijación de sus normas básicas y de las secundarias o garantizadoras. Las primeras son precisamente las que involucran tales decisiones, declarando los principios torales de índole política, económica, social o religiosa; las segundas, en cambio, son disposiciones del ordenamiento constitucional que garantizan el respeto y la práctica de las primeras.⁶⁴

Finalmente, el referente más sobresaliente desde una perspectiva lógica-jurídica es Hans Kelsen. Este autor plantea que la constitución es la norma hipotética fundamental, por lo que se reconoce como la piedra angular del ordenamiento jurídico creado con relación a la misma constitución.

Es muy común que se conciba de esta manera a la constitución, aseverando que es un cuerpo de normas jurídicas constitucionales que establecen los derechos fundamentales de los individuos y el funcionamiento del Estado. Sin embargo, su significación va más allá:

La constitución democrática del siglo XX... ya no pretende limitarse al ordenamiento de los poderes y al reenvío a la ley para garantizar los derechos, más bien pretende, sobre todo, significar la existencia de algunos principios fundamentales generalmente compartidos, que el ejercicio del poder soberano constituyente del pueblo ha colocado en la base de la convivencia civil.⁶⁵

Con esto último se entiende que la constitución tiene dos objetivos principales, que a su vez determinan su contenido: uno humano y uno político. Con respecto al primero, debido a que las constituciones contemporáneas ya han salido del marco escueto de la mera estructuración política, se señalan metas en los diferentes

⁶³ GARCÍA Ramírez, César y GARCÍA Camino, César, *op. cit.*, p. 29.

⁶⁴ BURGOA Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 353.

⁶⁵ CARBONELL, Miguel, *op. cit.*, p. 18.

aspectos vitales de su elemento humano; prescriben los fines que el Estado persigue en el ámbito socio-económico, cultural y humano.⁶⁶ Por su parte, el objetivo político consiste en organizar políticamente al Estado mediante el establecimiento de su forma y de su régimen de gobierno.

Un tercer objetivo de la constitución puede ser de índole social. Se refiere a la inclusión de diversos preceptos que recogen aspiraciones populares y su transformación en auténticos programas sociales.

La experiencia constitucional ha sido tal, que dificulta significativamente la tarea de apreciar lo que es realmente una constitución: ya no se reconoce sólo como un instrumento de gobierno, sino también como un documento de soberanía popular; su contenido no se agota en lo político, sino que se extiende también a lo social, cultural, económico, etc.; y su ámbito excede con mucho lo puramente gubernativo, siendo sus normas aplicables al orden de la vida privada de los individuos, del mismo modo que a las relaciones de éstos con el Estado.⁶⁷

1.4.2 Características de la constitución

Desde la perspectiva jurídica, la constitución es el fundamento de la validez del resto de las normas jurídicas; particularidad que sirve para distinguirla del resto de las leyes.

La constitución posee ciertos atributos propios y exclusivos que la distinguen de otro tipo de normas. Si bien es inherente a toda ley mandar, disponer y regular, la Carta Magna, como toda ley, lo hace, pero por su naturaleza va más allá: constituye y funda.⁶⁸

De manera más explícita, puede decirse que la constitución se distingue del resto de las normas jurídicas por lo siguiente: a) por su nombre propio, ya que es el único documento normativo del ordenamiento que se llama “Constitución”; b) por

⁶⁶ BURGOA Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 281.

⁶⁷ SÁNCHEZ Viamonte, Carlos, citado por GARCÍA Ramírez, César y GARCÍA Camino, César, *op. cit.*, p. 34.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 23.

su procedimiento de formación único y distinto del resto de normas de ordenamiento: es la única norma creada por el poder constituyente; c) por su contenido característico, puesto que regula los derechos fundamentales y la división de poderes, señalando las competencias de los órganos superiores del Estado; d) por sus destinatarios típicos, aunque no únicos, que son esos mismos órganos superiores del Estado, para los que establece el ámbito competencial y la organización y estructura básicas, y e) sobre todo por su régimen jurídico peculiar, lo que incluye, por ejemplo, su posición en el ordenamiento jurídico (superior a cualquier otra norma) y el procedimiento para su reforma (distinto al de las leyes ordinarias).⁶⁹

Esta última característica la sitúa en una posición desde la cual ninguna otra ley puede estar por encima de ella. Como ocurre en los Estados modernos, cualquier modificación a la constitución obliga a los estados a adecuar sus ordenamientos a ésta en forma perentoria, pues la constitución define la naturaleza y las características de los poderes centrales y locales.⁷⁰

Por último, algo característico de la ley es su permanencia: que rija para la eternidad; su vigencia es sin límite de tiempo. “La constitución, por su propia naturaleza, es permanente. Le es inherente estar en vigor de forma indefinida; regir al estado mexicano sin límite de tiempo.”⁷¹

Estas características buscan que la constitución sea una directriz estable que contribuya al bienestar social.

⁶⁹ CARBONELL, Miguel, *op. cit.*, pp. 20 y 21.

⁷⁰ ARTEAGA Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 4.

⁷¹ *Ibid.*, p. 6.

1.4.3 Clasificación de las constituciones

Las constituciones, debido a que no han sido creadas bajo las mismas circunstancias ni por los mismos objetivos, tienen diferentes características. Algunos autores se han tomado el tiempo de estudiarlas y elaborar criterios de clasificación para distinguirlas y agruparlas. Veamos algunos de ellos.

Una tipología de las constituciones, digamos la tradicional, es la que contempla los siguientes criterios:

Según su formulación jurídica, pueden ser escritas o no escritas (también llamadas consuetudinarias). Las primeras son aquellas que constan en un documento al cual se da carácter de solemne y supremo; las segundas, son aquellas que no constan en ningún documento, sino que están presentes en la conciencia del pueblo.⁷²

Las constituciones escritas también son denominadas jurídicas o formales, y la mayoría de las naciones cuentan con ellas. Las constituciones no escritas o consuetudinarias son comprendidas también como reales o materiales: son constituciones anteriores y superiores a los textos escritos; un ejemplo es la de Inglaterra. Esta clasificación no pretende que el aspecto formal y el material sean mutuamente excluyentes, pues la realidad política debe propugnar por que coincidan.

Otro criterio de clasificación es el que se refiere a su *origen*. En este sentido las constituciones pueden ser: otorgadas, impuestas, pactadas o ratificadas. Las constituciones otorgadas fueron las primeras que surgieron. Su propósito era conceder algunos derechos fundamentales a los súbditos, lo que servía para calmar el ardor revolucionario y seguir detentando el poder.⁷³ Se trata de constituciones otorgadas cuando “alguien que tiene de facto el poder social elabora una Constitución, que da respuesta positiva a algunas demandas sociales

⁷² *Ibid.*, p. 45.

⁷³ GAMAS Torruco, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa/UNAM, 2001, p. 125.

y la hace valer como norma suprema.”⁷⁴ Ejemplo de ella es la constitución de Inglaterra otorgada por el rey en 1812.

Por otra parte, las constituciones impuestas, como el nombre lo señala, son aquellas que se obedecen porque existe coacción de por medio. Son reconocibles porque alguien “tiene de facto el poder efectivo, elabora una constitución, y con la amenaza expresa o tácita de utilizar medios coactivos obtiene su aceptación o cumplimiento. Es el acto autocrático por excelencia, y aun cuando pueda cubrirse de un ropaje de legitimidad no deja duda de la verdadera localización del mando real.”⁷⁵ Este tipo de constituciones tienen lugar en las dictaduras.

En oposición a las impuestas, se hallan las constituciones pactadas o contractuales, en las cuales el consenso representa la base de su existencia. Este tipo de constituciones exigen “dos partes políticamente equilibradas que en la historia han sido el autócrata y los presuntos gobernados. El pacto establece la normatividad acordada entre ambos. Históricamente este tipo de constituciones representa la mitad del camino entre la soberanía del monarca y el poder constituyente de la nación.”⁷⁶

En este mismo terreno, tenemos una constitución ratificada cuando una “asamblea constituyente elabora la constitución; pero ésta no entra en vigor si no la aprueba la mayoría de la sociedad.”⁷⁷ Ejemplo de este tipo es la Constitución de los Estados Unidos de América.

Otro criterio clasificatorio es el que se refiere a la *reformabilidad*. La mayoría de las constituciones prevén la posibilidad de ser reformables debido a que los preceptos contenidos en la misma deben ajustarse a los cambios de la sociedad. Bajo este criterio, las constituciones pueden ser:⁷⁸

⁷⁴ *Idem*.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 123.

⁷⁶ *Ibid.*, 126.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 128.

⁷⁸ GARCÍA Ramírez, César y GARCÍA Camino, César, p. 46.

- a) *Rígidas*. Son aquellas que requieren un procedimiento especial por medio de un órgano extraordinario para su reforma.
- b) *Flexibles*. Son aquellas que pueden ser modificadas por cualquier órgano ordinario con el mismo procedimiento que cualquier ley ordinaria.

El principio de rigidez constitucional evita la posibilidad de que la ley fundamental sea alterada con la misma facilidad que las leyes secundarias, pues las decisiones fundamentales contenidas en la carta magna correrían el riesgo de quedar al arbitrio de los órganos representativos, los cuales abiertamente podrían adoptar medidas contrarias a la voluntad de la sociedad. Estos principios se distinguen al observar el alcance, límites y procedimientos que la carta magna establece al respecto.

Finalmente, otra tipología es la propuesta por Lowenstein, quien afirma que, debido a los cambios de las constituciones las clasificaciones tradicionales ya no operan. Su propuesta se basa en las siguientes categorías:

- a) Por el grado de novedad o de creación que presentan: *originarias o derivadas*.
- b) Por su contenido ideológico: *ideológico-pragmáticas o utilitarias*.
- c) Desde su perspectiva ontológica: *normativas, nominales o semánticas*.⁷⁹

La diferencia entre las constituciones originarias o derivadas radica en que las primeras contienen un principio o aportación nuevo para el derecho constitucional –tales son los casos de Estados Unidos, Suiza, la desaparecida Unión Soviética, Inglaterra y Francia–, mientras que las segundas proceden de un modelo de constitución ya existente que se adapta a las condiciones de un país.⁸⁰

Las constituciones ideológico-pragmáticas se distinguen por ser aquellas que contienen “abundantes principios ideológicos y establece incluso verdaderos

⁷⁹ *Ibid.*, pp. 46 y 48.

⁸⁰ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 4ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 58.

programas sociales.”⁸¹ En dirección opuesta, se localizan las constituciones utilitarias en las cuales se reglamentan escuetamente los principales órganos públicos, y además carecen de principios ideológicos.

Al parecer el criterio ontológico para la clasificación de las constituciones es el más importante de los pronunciados, esto debido a que encierra la medida en que las constituciones son coherentes con la realidad que norman. Dentro de este criterio encontramos a las constituciones normativas, que se reconocen por ser observadas lealmente por todos los individuos que forman parte del pacto, es decir, son aquellas que se cumplen efectivamente, tanto por los detentadores, como por los destinatarios del poder.⁸²

En cambio, las constituciones nominales son “aquellas no integradas plenamente a la sociedad que pretenden regir, en tanto que los presupuestos sociales y económicos imperantes en la realidad operan de forma opuesta a una concordancia con las normas constitucionales y el proceso de poder.”⁸³ Sin embargo, podría darse el caso de que cumplan con un propósito educativo, pretendiendo que la sociedad se adapte al texto para que en un futuro se vuelva normativa.

Finalmente, las constituciones semánticas son las que sólo tienen la denominación, pues no limitan el ejercicio del poder; por lo que funcionan como sustento jurídico de la preservación del poder políticos de un individuo o grupo (dictador, junta o partido).⁸⁴

1.4.4 Reforma constitucional

La palabra *reformarse* refiere a corregir, arreglar o modificar una cosa con el fin de mejorarla. En el lenguaje jurídico-constitucional, reformar se entiende como la

⁸¹ *Idem.*

⁸² *Idem.*

⁸³ GARCÍA Ramírez, César y GARCÍA Camino, César, *op. cit.*, p. 47.

⁸⁴ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 58.

actividad normativa de adicionar, derogar, sustituir o corregir preceptos jurídico-constitucionales.

Como antes se dijo, una constitución es creada por el constituyente con la finalidad de garantizar los más altos principios, valores y reglas de una sociedad para alcanzar el bien común; pero además, garantizarlos (permanencia) de tal manera que sea una norma duradera y estable para que pueda cumplir con su función. Asimismo, “el orden general, que establece una constitución, se espera en principio que funcione de una manera normal, así como que sea cumplido de manera espontánea por sus destinatarios, conducta sin la cual el propio Estado de derecho no podría subsistir.”⁸⁵

Sin embargo, existen dos razones por las cuales tal propósito no siempre se cumple, y por lo cual no se puede aseverar que exista alguna constitución perfecta. Cuando se expide una carta magna puede suceder que: se tengan que realizar modificaciones obligadas por la realidad de ese momento, por omisiones o errores políticos o técnicos de los legisladores constituyentes; o bien, modificaciones porque una vez expedida la constitución, surgen nuevas situaciones en la realidad que demandan una respuesta jurídica y que no pudieron preverse. Por ambas razones, es necesario ajustar el texto constitucional.

Quizá el propósito histórico de dotar de estabilidad a la constitución no llegue a cumplirse a través de la eternización de sus preceptos, sino, por el contrario, haciéndolos modificables a la situación en concreto. En esta postura “se esgrimió el criterio de la adaptabilidad, de la dinámica de la constitución, pues no se puede atar la voluntad popular para siempre.”⁸⁶ Esto fue asumido por los revolucionarios americanos y franceses del siglo XVIII.

Un ejemplo es Thomas Jefferson, para quien resulta indudable que el mundo, y por tanto el derecho, pertenece exclusivamente a la generación viviente. Por ello

⁸⁵ *Ibid.*, p. 99.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 103.

le resultó absurdo el que la constitución sirviera de instrumento para hacer prevalecer la voluntad de los muertos sobre la de los vivos. También en Francia se ha tenido la conciencia de que una generación no puede someter a las generaciones futuras a sus leyes.⁸⁷ Ésta es precisamente la idea de la reforma constitucional: ser, por llamarlo así, una invitación a esas nuevas generaciones para que sean partícipes de ajustar el texto constitucional según las nuevas costumbres y necesidades.

En este marco, Héctor Fix-Zamudio da la pauta para plantear un equilibrio a los extremos de fijeza y fugacidad de las constituciones:

Cierto es que los preceptos constitucionales no pueden ser volátiles, ni fugaces, requieren de un mínimo de fijeza e inalterabilidad, de modo que el orden general que la Constitución ha creado se mantenga. Pero las normas primarias, por otra parte, tampoco son entelequias, deben ir al paso de los cambios sociales y políticos, puesto que como bien apuntó Burke, “una Constitución incapaz de transformarse es una Constitución sin posibilidades de existencia”.⁸⁸

Por lo tanto, es innegable la necesidad de que exista en la ley fundamental la institución de la reforma constitucional. Para ello, el Poder Constituyente crea en la Carta Magna un órgano que realice esta actividad: el *Órgano Reformador de la Constitución*.

El hecho de que una ley fundamental contemple la figura de la reforma constitucional y además las formas en que se puede realizar, indica el grado de evolución de los Estados. O se prefiere absoluta permanencia de una constitución contemplando procedimientos muy difíciles, forma que convertiría obsoleta a la misma ley; o se prefiere absoluta modificación a través de procedimientos muy simples, que darían lugar a que las leyes expedidas fueran siempre efímeras y prácticamente no gozarían de imperio; o se busca el punto medio, especificando

⁸⁷ RUIPÉREZ Alamillo, Javier, “Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional”, *Revista de estudios políticos*, núm. 75, enero-marzo, 1992. p. 236. Disponible en: <http://www.cepc.es/es/Publicaciones/revistas/revistas.aspx?IDR=3&IDN=232&IDA=16722> (consulta: 10-septiembre-2011)

⁸⁸ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 103.

muy bien los límites de los procedimientos de reformas que alteran el texto constitucional, lo que protegería el cambio de las mayorías y además permitiría la evolución de la sociedad.

El alcance y los límites que tiene la reforma constitucional son un tema muy debatido. La discusión se ha centrado principalmente en dos extremos: uno defiende la permanencia de la constitución y la prohibición de la reforma; el otro, pugna por las revisiones totales de manera periódica.

Cada Estado-nación adopta la manera de edificar el campo de acción y los procedimientos de la reforma constitucional. Este campo de acción puede ser parcial o total. Es parcial cuando se modifica uno o algunos preceptos; comúnmente es el que establecen la mayoría de las constituciones; se distingue de la reforma total porque los cambios pueden ser técnicos o políticos para ajustarse a la realidad cambiante, y porque el órgano encargado es un poder constituido para dicha facultad.

En cambio, en la reforma total, donde el órgano encargado es el congreso constituyente convocado para tal efecto, las modificaciones son trascendentales ya que se realizan en situaciones excepcionales de cambio profundo. Son admisibles siempre y cuando con ellas no se pretenda verificar un acto revolucionario, es decir, que se respeten los principios y logros que caracterizan el orden constitucional⁸⁹ y, en el caso, aumentarlos.

Para referirnos a los límites de la reforma constitucional, nos es útil la opinión de Fix-Zamudio expresada al respecto. Para este autor, éstos se dividen en temporales, circunstanciales y sustanciales.

- 1) límites temporales, se establece un plazo de espera o término en el cual no se permiten las reformas, el texto francés de 1791 fijó diez años a partir de su aprobación, [...]
- 2) límites circunstanciales, cuando ciertas condiciones pueden afectar la reforma, así la prohíben en tiempos de ocupación extranjera las cartas francesas de 1946 y 1978, [...]
- 3) límites

⁸⁹ RUIPÉREZ Alamillo, Javier, *op.cit.*, p. 239.

sustanciales (o materiales), que dan lugar a las cláusulas “intangibles” o “pétreas” en una constitución, se inspiran en que hay una parte sustancial de la constitución sin la cual devendría en algo diverso, como son los casos de algunos textos en que se ha prohibido la modificación del régimen republicano...⁹⁰

En lo que respecta a los procedimientos de reforma constitucional, éstos difieren según la extensión y límites que el pacto social establece en la propia constitución. El jurista Jorge Carpizo ha señalado la existencia de tres procedimientos básicos:

El francés: se le llama así porque nació en Francia e implicaba que las reformas eran examinadas por varias legislaturas en forma sucesiva. Es decir, una legislatura examinaba el proyecto de reforma, y si lo aprobaba, se esperaba a la integración de la nueva legislatura y si ésta la aprobaba aún era necesario esperar la aprobación de la siguiente legislatura.⁹¹

Otro procedimiento es el norteamericano, de especial relevancia en tanto corresponde a al caso mexicano.

- a) El norteamericano: implica que la reforma constitucional debe aprobarla el congreso federal con una mayoría especial y después se turna a las legislaturas de las entidades federativas, las que deben aprobarla por la mayoría de esas legislaturas.

En este sistema, para reformar la constitución se está creando un órgano especial que se ha denominado poder revisor de la constitución y que es un órgano superior a las partes que lo constituyen. Es un órgano de carácter intermedio entre el poder constituyente y los poderes constituidos.⁹²

Este sistema regularmente es utilizado en constituciones rígidas, como es el caso de México. No obstante, atendiendo las abundantes modificaciones que ha sufrido la Constitución, existen algunos puntos de vista a favor de que el pueblo sea consultado cuando se trate de reformar las decisiones fundamentales.

Finalmente, se encuentra el sistema mixto: combinación del norteamericano con el francés.

⁹⁰ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 107 y 108.

⁹¹ CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 7ª ed., México, Porrúa/UNAM, 1999, p. 297.

⁹² *Idem.*

- b) señala que para la reforma total o parcial de la constitución es necesario que se lleve a cabo un referendo; es decir, que el pueblo exprese si acepta o no la reforma.⁹³

Como se puede observar, las normas constitucionales tienen un carácter especial; por lo tanto, el órgano de reforma y los procedimientos también deben ser especiales.

⁹³ *Idem.*

CAPÍTULO 2. ANÁLISIS HISTÓRICO DEL PODER CONSTITUYENTE

El objetivo principal de este apartado es el estudio de la evolución histórica de algunos congresos constituyentes, nacionales y de otros países, para comprender el papel que han cumplido las constituciones. Se pondrá especial énfasis en el desarrollo constitucional mexicano, a través del estudio de las características particulares de cada congreso constituyente.

Las teorías de soberanía, de pacto social, de poder constituyente y de constitución antes enunciadas, tuvieron su mayor desarrollo durante la Ilustración. Éstas fueron y continúan siendo útiles, no sólo para una mejor comprensión de los procesos políticos y sociales, sino también para buscar en ellas soluciones a problemas que ponen en riesgo el funcionamiento y la estabilidad de una nación.

El estudio se limita a los constituyentes de países precursores, Estados Unidos de América, Francia y España, que fueron los primeros en adoptar constituciones escritas. Éste último nos dará la pauta para entrar al estudio de los constituyentes y las constituciones que ha tenido el Estado mexicano: la Carta Magna de 1812, el Constituyente de Apatzingán de 1814, el Constituyente de 1824, el Constituyente que formuló las Siete Leyes Constitucionales de 1836, las Bases Orgánicas de 1843, el Constituyente de 1857 y el que creó la de 1917.

En el estudio de cada uno de los constituyentes, se cubrirán los siguientes aspectos:

- 1) *El contexto social, político y económico de la nación antes de la convocatoria al Constituyente.* En este punto se pretende identificar el tipo de constitución con el que se contaba, en el caso de que se tuviera; resaltar situaciones de crisis en razón del quebrantamiento del régimen político y, además, identificar las peticiones que cada pueblo exigía.
- 2) *La convocatoria a un congreso constituyente.* En este aspecto se hace referencia a aquellos personajes sobresalientes, partidarios de diversas tendencias ideológicas; la forma en la que se conformaron los congresos

constituyentes y los procedimientos para la actuación del mismo, es decir, la manera en la que se llevaron a cabo las actividades del Constituyente.

- 3) *Aportaciones al constitucionalismo*. Aquí se enuncian los resultados obtenidos de tal suceso, por ejemplo, el nuevo tipo de constitución que se instauró, la nueva forma de Estado o de gobierno, el nuevo régimen político, etc.

Un congreso constituyente cumple la tarea de preservar una convivencia estable mediante la creación de una constitución que garantice las bases sociales en las cuales, una nación quiera desarrollarse. Este capítulo será una descripción de los hechos que sirven actualmente de marco de referencia al constitucionalismo mexicano.

2.1 Antecedentes internacionales

La preocupación de organizar adecuadamente a una sociedad ha sido una tarea primordial en los seres sociales. El repaso de los siguientes hechos históricos pone de manifiesto el grado de atención a las demandas que los congresos constituyentes tuvieron al redactar los textos constitucionales.

El desarrollo de las ideas liberales, contrapuestas al absolutismo, marcaba una batalla que no era de simple trascendencia local; la difusión de dichas ideas, hacían del asunto una lucha universal. Fue el momento de materializar el pensamiento y así surgieron las nacionalidades, desaparecieron antiguos gobiernos y se dio la creación de las constituciones.

2.1.1 Estados Unidos de América: Convención de Filadelfia (1787)

La formación de los Estados Unidos de América como nación independiente, es el resultado de la lucha del pueblo estadounidense entre los años de 1776 a 1783 en contra de la dominación colonial inglesa.

Emilio O. Rabasa ha señalado que son tres las causas más trascendentes del levantamiento en armas de los colonos americanos y de la redacción y promulgación final de su constitución.⁹⁴

1) Aspectos jurídicos. Es decir, la aparición de un conjunto de leyes, costumbres y principios que favorecían al individuo frente al poder público. Documentos como la Carta Magna de Juan sin Tierra de 1215, el *Petition of rights*, el *Habeas corpus*, el *Bill of rights* y el *Common law*, constatan esta ampliación de libertades individuales.

2) Aspectos políticos. Las ideas políticas que fueron determinantes para el movimiento. La base ideológica fue retomada de las ideas de Locke, de Rousseau y de Montesquieu. Sin embargo, "fue en norteamérica donde se fundió, por decirlo así, la teoría francesa con la práctica inglesa; se confundieron las libertades como derechos concretos, con la libertad como concepto abstracto."⁹⁵ La particular combinación de teoría-práctica, sería determinante en el transcurso y desenlace de los acontecimientos.

3) Aspectos económicos. Desde su llegada a Norteamérica, los habitantes de las trece colonias fueron provistos por la Corona inglesa de las llamadas *cartas de concesión*, documentos que concedían algunos privilegios a los súbditos. No obstante, las prerrogativas que en el ámbito hacendario se otorgaban fueron sufriendo significativos cambios; las crecientes restricciones comerciales y los onerosos impuestos causaron serios agravios al desenvolvimiento económico de los colonos.

Es por ello que la crisis política, envuelta por la preocupación de implementar una nueva forma de organización basada en la libertad e igualdad, aunada a la crisis económica, resultado de las enormes alzas en los precios que dieron paso a la

⁹⁴ RABASA, Emilio O., *El pensamiento político del constituyente de 1824*, México, UNAM, 1986, p. 21.

⁹⁵ SAYEG Helú, Jorge, *Instituciones de derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1987, p. 52.

primera depresión de la economía americana (1784-1788),⁹⁶ han sido consideradas los factores que motivaron la Revolución americana.

Los primeros enfrentamientos armados entre colonos y la milicia nativa inglesa tuvieron lugar en las aldeas de Lexington y Concord. “En mayo de 1775 [...] se proclamó la existencia de un ejército continental y se eligió a George Washington comandante en jefe.”⁹⁷ Los colonos recibieron el apoyo de Francia, que consistió primero en el envío de armas y préstamos y, finalmente, en la intervención de la flota gala. Para el mes de agosto de 1775:

“... el rey Jorge III declaraba que las colonias se encontraban en estado de rebelión. En enero de 1776, con la proclama más ardiente de la revolución, *Common sense*, Thomas Paine exhortaba a los colonos a que luchasen abiertamente por la independencia y a que se manifestasen por la forma de gobierno republicana. Mientras tanto, la facción de los *whigs* moderados, que confiaban todavía en que se llegara a un acuerdo, seguía oponiendo resistencia, en el Congreso continental y en algunas de las asambleas, a la proclamación de la independencia.”⁹⁸

Lo que aquí cabe destacar es que, a pesar de los llamados a tomar las armas y de la propia presencia de luchas armadas, la violencia de esta revolución ha sido considerada ínfima en comparación de otras. Por ésta y otras razones es que la guerra de independencia americana es considerada única en su género. En primer lugar, se ha distinguido porque los colonos representaban a diversos grupos de población; no fue un solo sector el que se reveló. Esta revolución era distinta: se luchaba por la autodeterminación, por el libre desarrollo venidero de su prosperidad y, además, los rebeldes contaban con el apoyo militar de potencias europeas.

Finalmente el 4 de julio de 1776 fue declarada la independencia de las 13 colonias inglesas. Sin embargo, todavía estaba pendiente un asunto fundamental: “la

⁹⁶ ADAMS, Willi Paul, *Historia Universal del siglo XXI. Los Estados Unidos de América*, México, Siglo XXI, 2000, p. 37.

⁹⁷ *Ibid.*, pp. 24 y 25.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 25.

declaración de independencia no daba solución a la cuestión de cómo habría de organizarse políticamente el nuevo Estado.”⁹⁹

Una de las soluciones fue que las colonias adoptaron una constitución que estipulaba su agrupación en una Confederación “de estados y un sistema bicameral. La figura del rey de Gran Bretaña fue sustituida por la del presidente y de un vicepresidente.”¹⁰⁰ La Confederación fue aprobada por el congreso el 15 de noviembre de 1777. No obstante, ésta sería una medida provisional; se presentaba como necesaria una constitución que materializara las principales motivaciones que habían llevado a la lucha independentista.

La Convención de Filadelfia sería fundamental para la consagración de estas ideas en un documento constitucional:

... el 21 de febrero de 1787, se hizo el llamamiento para la Convención Federal Constitucional –cuando ya la experiencia había demostrado las falacias del sistema– con “el solo y expreso propósito de revisar los Artículos de la Confederación” y proponer al Congreso y a las varias legislaturas las modificaciones necesarias para establecer un firme gobierno.¹⁰¹

La Convención de Filadelfia comenzó con la simple intención de revisar algunos de los preceptos de la Confederación, sin embargo, el llamamiento cambió sus objetivos.

El 14 de mayo de 1787 se presentaron los delegados, que no se contentaron con ser meros revisores, sino que adquirieron la más trascendental capacidad de constituyentes, con lo que desobedecieron las bases del llamamiento, pero cumplieron con las exigencias de la historia.¹⁰²

Esto, por supuesto, también representaba la respuesta a una cuestión fundamental: frente a los deseos de reconquista por parte de la Corona, la

⁹⁹ *Ibid.*, p. 30.

¹⁰⁰ LÓPEZ Betancourt, Eduardo, *Derecho constitucional*, México, IURE, 2006, p. 249.

¹⁰¹ RABASA, Emilio O., *op. cit.*, p. 35.

¹⁰² *Idem.*

Confederación no había proporcionado la estabilidad interna y la protección al exterior que se esperaban.

El Estado de Virginia jugaría un papel fundamental en la promulgación de la constitución. Sus delegados presentaron un proyecto de constitución que iba mucho más allá de las simples adiciones a los artículos de la Confederación.¹⁰³ Dicho proyecto, que contemplaba una forma de gobierno federal, una vez aprobado, tendría que ser ratificado por lo menos por nueve estados que aceptarían formar parte del nuevo pacto federal.

La actividad del congreso constituyente fue llevada a cabo por cincuenta y cinco delegados representantes de los estados –el congreso fijó los términos de la representación–, quienes celebraron reuniones estrictamente secretas de mayo a septiembre de 1787. George Washington ocupó la presidencia en las reuniones. A estas reuniones, también asistieron otras figuras destacadas que, por sus aportaciones a la doctrina federal, hoy son identificadas como los padres del federalismo norteamericano.

A decir de Calzada Padrón, los principios revolucionarios de la Constitución de Estados Unidos, expedida en la Convención de Filadelfia en 1787 y adoptada al año siguiente, tuvieron la influencia y directriz de notables patriotas como George Washington, Benjamín Franklin, James Madison y Alexander Hamilton.¹⁰⁴ Todos ellos, se manifestaron a favor de un gobierno libre que reconociera a todos por igual, aun cuando en algunos Estados se desconocía la igualdad de los hombres de color.

Las principales aspiraciones del pueblo norteamericano, que esperaba fueran reconocidas en la nueva constitución, eran impedir la posibilidad del dominio de un grupo de intereses y, en cambio, imponer el respeto al bien común, a la libertad

¹⁰³ ADAMS Willi, Paul, *op. cit.*, pp. 39-40.

¹⁰⁴ CALZADA Padrón, Feliciano, *Derecho constitucional*, México, Harla, 1990, p. 24.

del individuo y su igualdad. En la nueva carta magna, las exigencias fueron atendidas con la inclusión de figuras políticas como la representación, la división de poderes y la división federal del poder.

La insurrección contra el poder colonial se formalizó a partir del 17 de septiembre de 1787, cuando los delegados firmaron el proyecto de la constitución; después, en el transcurso del año de 1788, cuando fue ratificado por los estados; y finalmente, el 1 de enero de 1789, cuando entró en vigor el 1 de enero de 1789.

No podemos omitir, sin embargo, que el grupo político dirigente se preocupó más por desarrollar la parte orgánica de la constitución, olvidando la correspondiente a los derechos fundamentales. Irónicamente, el grupo que se manifestaba contrario a la nueva Carta Fundamental tuvo un gran acierto a favor del resultado final:

... el primer gran éxito que se puede atribuir a los anti-federalistas consistió en que, precisamente por su desconfianza hacia los plenos poderes del gobierno federal, obligaron a que la Constitución fuese ampliada con una declaración de los derechos del hombre.¹⁰⁵

No cabe duda que los precursores y creadores de tal obra eran poseedores de un gran intelecto y que, además, en su mente siempre existió el sentido de bienestar general; sin embargo, algo mucho más importante y decisivo para la toma de esas decisiones fue la experiencia de la subordinación a la Corona y el intento fallido de la confederación. En conjunto, fue la necesidad de organizar a una sociedad emergente, aunada a las ideas liberales y progresistas de la época, lo que orilló al diseño de un nuevo Estado y su constitución.

Así, entre los habitantes del nuevo mundo se había pactado un nuevo contrato social y, a partir de entonces, se empezó a forjar la conciencia política de los Estados Unidos. Surgía el Estado democrático ante la voluntad de un pueblo que quería un gobierno propio, en el que la igualdad fuera la norma primera.¹⁰⁶

¹⁰⁵ ADAMS Willi, Paul, *op. cit.*, p. 45.

¹⁰⁶ CALZADA Padrón, Feliciano, *op. cit.*, p. 23.

Sin embargo, el federalismo no sería el único aspecto relevante en el nuevo ordenamiento, pues también surgieron: “la idea de un gobierno representativo y popular, la teoría de un poder constituyente, la doctrina de la supremacía constitucional y el principio de que el derecho es el fundamento y el fin de toda organización político- social.”¹⁰⁷ Además, la constitución tuvo un gran impacto por la novedad de su forma escrita: los derechos de los estados miembros y el Estado federal fueron ajustados en un solo documento.

Tanto la parte organizativa del Estado, como la parte dogmática de los derechos del hombre, fueron plasmados en la constitución de la siguiente manera: en los primeros siete artículos quedan otorgadas las competencias y en la carta adicional de enmiendas, un catálogo de derechos elementales.

Quizá la sobriedad del lenguaje, tal como lo expresa Emilio O. Rabasa,¹⁰⁸ en que está redactada la Constitución americana, sea una cuestión que ha permitido que Estados Unidos siga rigiendo su vida política con la Constitución de 1787, cuya larga vigencia supera a cualquier ley fundamental del mundo.

2.1.2 Asamblea Nacional Constituyente de Francia (1791)

Francia es un país constituido en un Estado social y democrático de Derecho, condición que responde en gran medida, al avanzado grado de desarrollo político y social que lo ha caracterizado a lo largo de su historia y que por la misma razón, ha influido de manera determinante en la vida política de otras naciones.

Baste revisar, por ejemplo, el siglo XVIII para observar que:

Los movimientos originados en Francia no solamente sacudieron hasta las raíces su propia sociedad, sino que se extendieron por casi todo el planeta, desde los más estables regímenes europeos hasta las nueve

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 53.

¹⁰⁸ RABASA, Emilio O., *op.cit.* p. 38.

naciones que en su lucha contra las metrópolis se emancipaban en América.¹⁰⁹

El impulso doctrinal de la revolución de Francia de 1789 corresponde, por una parte, a la concepción de soberanía popular, que conformó la base de la teoría francesa del poder constituyente del pueblo; por la otra, a la idea del contrato social.¹¹⁰ Ambas teorías, desarrolladas por ilustres pensadores como Locke, Rousseau y Sieyès, constituyen la piedra angular del movimiento revolucionario francés y, uniéndose a la de la división tripartita del poder –desarrollada por Montesquieu– configuran las tesis fundamentales que, a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, habrían de estar presentes en muchos de los documentos constitucionales del mundo entero.¹¹¹ Tales documentos tuvieron por objeto garantizar los derechos naturales e imprescriptibles del hombre: libertad, igualdad, propiedad y seguridad.

Las nuevas ideas liberales, la rigidez del régimen monárquico, el descontento de las clases populares, la crisis económica que imperó en Francia tras malas cosechas y los problemas financieros por el apoyo militar a Estados Unidos; conformaron los motivos principales por los que estallaría la revolución en Francia.

En la obra *La revolución francesa y el imperio (1787-1815)*, el historiador Lefebvre Georges, nos relata que el 5 de mayo de 1789 se reunieron en París, por mandato del rey Luis XVI, los Estados Generales, que no tenían definidas sus funciones y estaban integrados por tres estamentos de la sociedad francesa: el clero, la nobleza y el tercer Estado, que estaba conformado por el resto del pueblo, pero principalmente por la burguesía.

La clase burguesa francesa, que había permanecido escéptica e indiferente cuando supo la noticia de que los Estados Generales eran convocados, en un instante se halló unida y en contra de la aristocracia. Hábilmente, no objetó la

¹⁰⁹ CALZADA Padrón, Feliciano, *op. cit.*, pp. 24-25.

¹¹⁰ DIPPEL, Horst, *Constitucionalismo moderno*, Madrid, Edit. M. Pons, 2009. p. 35.

¹¹¹ SAYEG Helú, Jorge, *op. cit.*, p. 50.

existencia de los órdenes y se conformó solamente con exigir para el Tercer Estado tantos diputados como el clero y la nobleza juntos; ordinariamente –no siempre– añadió a la exigencia el voto por cabeza.¹¹²

(El) conflicto apareció en cuanto se trató de la estructura de la sociedad; la nobleza aceptaba, no sin excepciones, renunciar a sus privilegios fiscales, pero pretendía conservar todos los demás, continuar formando un orden distinto, mantener, por medio de los derechos señoriales, su autoridad sobre los campesinos. El Tercer Estado exigía la igualdad de derechos y que no hubiera sino una sola categoría de franceses.¹¹³

Los Estados Generales se negaron a la petición y, en consecuencia, las exigencias se tornaron distintas y desfavorables a la nobleza y al clero. En junio de 1789, el Tercer Estado y una parte del clero deciden tomar las riendas de la asamblea y se constituyen como *Asamblea Nacional*. Un mes después, el 9 de julio, “la Asamblea se declara ‘constituyente’. Con dicha declaración la asamblea rompe definitivamente las reglas del juego hasta entonces vigentes y se considera revolucionaria.”¹¹⁴ Los acontecimientos de los días siguientes llevarían a que, el 14 de julio, el pueblo de París se sublevara y tomara La Bastilla, suceso que marcaría el inicio de la revolución.

El Tercer Estado, exaltado por los deseos de libertad y por su oposición al feudalismo y al absolutismo, no encontró una salida distinta que la de la violencia. Y es que la burguesía, debido a la solidez de su desarrollo económico, no tenía miedo alguno; por el contrario, confiaba en la armonía de intereses, algo que la motivaba a marchar unida a los campesinos. La unión y las esperanzas que el carácter mítico de la revolución mostró desde el principio, es decir, la fe de que comenzaría una nueva era en la que los hombres serían más dichosos porque existiría la igualdad, la fraternidad y la libertad, fortalecieron al Tercer Estado y garantizaron su victoria.

¹¹² LEFEBVURE, Georges, *La revolución francesa y el imperio (1787-1815)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1960. p. 44.

¹¹³ *Ibid.*, p. 47.

¹¹⁴ CARBONELL, Miguel, *Una historia de los derechos fundamentales*, México, Porrúa, 2005, pp. 68-69.

El aspecto económico se mostraba fracturado: la crisis que azotaba los pueblos de Francia debido a las malas cosechas y a la ayuda militar que había proporcionado para la emancipación de los EUA, contribuyó poderosamente a poner a las masas en movimiento.

A partir de la primavera, la penuria y la carestía provocaron los disturbios habituales, y los motines se multiplicaron a medida que se aproximaba la cosecha. [...] Al mismo tiempo, los mendigos, que habían llegado a ser incontables, afluyeron a las ciudades o comenzaron a errar por los campos sembrando el “miedo a los bandidos”, provocando “miedos” locales e inquietando a las autoridades por la seguridad de la cosecha...¹¹⁵

La carencia económica contribuye a congregarse individuos que, aún alejados de las razones políticas, por causa de la ausencia de alimento se animan a participar en las revueltas. Esto, asociado a la fractura política, son factores claves que impulsan y mantienen una revolución.

Al comenzar los trabajos para crear una nueva constitución, se tenía la duda de cómo debería darse este proceso, pues algunos discutían que la Ley Suprema tenía que ir precedida por una *declaración de derechos*. En efecto, el 4 de agosto se decidió que la declaración de derechos era lo primero que la asamblea tenía que elaborar. Dicha declaración también tuvo que sortear algunos obstáculos, por ejemplo: “si tenía que acompañarse de una declaración de deberes.”¹¹⁶ Finalmente, los representantes del tercer estado decidieron que no era necesario.

La presentación de numerosos proyectos representó un problema importante para la Asamblea Nacional:

Se presentan a consideración de la Asamblea más de veinte proyectos [...] Para organizar el trabajo y poner orden en la ingente cantidad de materiales que comienzan a producirse, la Asamblea designa primero un Comité de Constitución formado por treinta comisiones el 7 de julio;

¹¹⁵ LEFEBVURE, Georges, *op. cit.*, pp. 44 y 45.

¹¹⁶ CARBONELL, Miguel, *op. cit.*, p. 69.

una semana después, el 14 del mismo mes, se nombra un nuevo Comité de Constitución formado esta vez por ocho miembros.¹¹⁷

Fue necesario el nombramiento de una comisión, pues la asamblea estaba compuesta por más de mil diputados.¹¹⁸ Al respecto, Furé Christine aporta un dato significativo: entre diputados propietarios y suplentes, ocuparon escaños en la Asamblea 1,318 diputados.¹¹⁹ Esto, por supuesto, dificultó el trabajo; un menor número hubiese sido mejor.

El 27 de agosto de 1789, la Asamblea da por terminados los trabajos de la Declaración de Derechos y, al mismo tiempo, precisa que es momento de comenzar los trabajos referidos al texto constitucional.¹²⁰ Con ello, comienza una nueva etapa de discusiones para los constituyentes franceses.

... apenas se pasó de la proclamación de los principios de la Declaración de Derechos de 1789 a la organización de los poderes, con la Constitución de 1791 se acordó rápidamente que la monarquía no podía constituir, como en el modelo británico del King in Parliament, el primer elemento del parlamento, franqueada por los Lords y por los Commons y junto a ellos expresión del gobierno equilibrado o moderado.

En concreto, los constituyentes franceses rechazaron resueltamente la hipótesis de un veto absoluto del monarca sobre los actos de la asamblea legislativa...¹²¹

Esta situación dio lugar a la consolidación de la idea de *checks and balances*, y con ello se daba fin a las formas del antiguo régimen, principalmente al imperio de la voluntad del monarca. En conjunto, las principales aportaciones de esta constitución fueron las siguientes:

... en primer lugar, la libertad: libertad de la persona o libertad individual; libertad de pensamiento, de palabra y de prensa; de trabajo, de invención y de empresa, y como corolario, el derecho de propiedad

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 71.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 69.

¹¹⁹ FOURÉ, Christine, en CALZADA Padrón, Feliciano, *op. cit.* p. 29.

¹²⁰ CARBONELL, Miguel, *op. cit.*, pp. 76-77.

¹²¹ FIORAVANTI, Maurizio, *Los derechos fundamentales: apuntes de historia de las constituciones*, Madrid, Trotta, 1996, p. 60.

libre de toda traba. Al mismo tiempo la igualdad de derechos, sin la cual la libertad no sería sino un privilegio más; las leyes son las mismas para todos. Los franceses, libres así e iguales en derechos, forman una nación una e indivisible; ninguna provincia puede pretender constituir un Estado dentro del Estado.¹²²

Antes de esta constitución, Francia estaba regida por las leyes que decretaba el rey, pues recordemos que se trataba de una monarquía absoluta. En el momento en que se reconoce que la soberanía pertenece a la nación, y que aquellos que la ejercen en su nombre son mandatarios responsables, la libertad política se convierte en la garantía de las demás.

Es esta libertad política la que precisamente permite la materialización de cualquier petición hecha por las mayorías y la modernización de las instituciones. En el caso concreto, los ideales fueron atendidos: se expidió la declaración de derechos. Además, con el fin de erradicar el gran poder eclesiástico, los bienes de la iglesia fueron reconocidos como bienes de la nación y, lo más importante, se instauró la república en 1793.

Es muy probable que el mayor aporte de la Revolución Francesa consista en haber inspirado profundas transformaciones en distintas latitudes a través, de la difusión de las ideas democráticas. No obstante, “la gran novedad llevada a cabo por la revolución francesa [...] fue la de hacer aparecer de improviso sobre la escena, en su autonomía, una sociedad civil unificada en la perspectiva de la voluntad política constituyente, como pueblo o nación.”¹²³ Razón sin la cual, no habría sido posible promulgar una constitución pactada.

2.1.3 Constituyente de España (1812)

¹²² LEFEBVURE, Georges, *op. cit.* p. 63.

¹²³ FIORAVANTI, Maurizio, *op. cit.* p. 61.

La gran tradición liberal de España, se manifiesta de una forma particular, ya que el pueblo español primero da destellos democráticos y sin embargo, desemboca en un absolutismo monárquico.

Tradicionalmente, la monarquía fue bien aceptada por el pueblo español. El rey siempre detentaba el poder y decidía las reglas de cualquier índole, religiosas, políticas, jurídicas e incluso las naturales. Sin embargo, precisamente por su carácter absoluto, este poder estaba destinado a perecer.

El poder único no podría existir, no debería existir; siempre, la historia ya lo había probado, se desbordaría. Sólo el poder podía contener al poder y así lograr un equilibrio que limitara los excesos y autorizara la libertad. [...] El monarca estuvo entonces condicionado al pacto social.¹²⁴

Sin embargo, el hecho de que se exigiera la aceptación del pacto social al monarca, se convirtió en un arma de doble filo, pues como André Hauriou menciona:

La antigua lucha de los grupos sociales contra el monarca – que dio pie a la teoría pactista y a la idea de ley fundamental como pacto – cede paso, de modo total y absoluto, a un imperio del Monarca – Estado, de poder ilimitado, sin control efectivo alguno por las Cortes, pero dirigido, más o menos, a la reforma social –.¹²⁵

Por esta razón, la teoría del pacto social era asociada con las teorías de soberanía popular, separación de poderes, poder constituyente y otras, cuyo objeto era la complementación en la búsqueda de una forma de gobierno que cubriera las necesidades y las aspiraciones de una nación.

Por desgracia para España, sin embargo, las ideas libertarias de la Revolución francesa le llegaron acompañadas de la invasión napoleónica y de las vergonzosas abdicaciones de sus monarcas a favor del hermano del gran corso. La lucha por la libertad frente al invasor y en lo interno, será, pues, el doble propósito conjugado en esa sola idea que emprenderá España a partir de ese momento: la

¹²⁴ RABASA, Emilio O., *op. cit.*, p. 57.

¹²⁵ HAURIOU, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1971, pp. 864-865.

soberanía nacional hacia adentro y en la vida internacional, será la afirmación perseguida por el pueblo español, que culminará con la Constitución de Cádiz de 1812.¹²⁶

El contexto político y social en la formación de la Constitución de Cádiz estaba determinado por las batallas que se libraban contra los franceses, a raíz de la imposición del gobierno y de la ley fundamental de Bayona al pueblo de España. Jorge Sayeg Helú expresa sobre la situación que estaban "...acosados por las huestes napoleónicas, dominados por el caos y la anarquía, no sólo resultado de la invasión sino de la división interna de los bandos políticos, sin rey y sin autoridad."¹²⁷

Fue entonces que los españoles incursionaron en la tarea de modificar su régimen político. Sin embargo, no todos ellos miraban en la misma dirección. Por un lado, organizaban espontáneamente una resistencia popular para defender la monarquía tradicional y el retorno de Fernando VII como su rey, a fin de restablecer el orden interrumpido por los franceses; por otro, la minoría intelectual y política, de convicciones liberales, realizaba el proyecto de la Constitución de 1812, que sería la materialización del nuevo régimen que España quería.

Las condiciones sociales, políticas y económicas provocaron el despertar de las Cortes y el 1º de enero de 1810 se lanza una convocatoria a Cortes extraordinarias. Un año después, al no conseguir las condiciones necesarias para realizar los trabajos del nuevo ordenamiento, en febrero son trasladadas a Cádiz.

A decir de Sayeg Helú, las Cortes encargadas de crear la nueva constitución tuvieron una composición muy peculiar. Se trataba de personas de diversa naturaleza, que conformaron un cuerpo heterogéneo, por lo cual se logró una verdadera asamblea representativa."¹²⁸

¹²⁶ SAYEG Helú, Jorge, *op. cit.*, p. 54.

¹²⁷ RABASA, Emilio O., *op. cit.*, p. 57.

¹²⁸ SAYEG Helú, Jorge, *op. cit.*, p. 69

Sin embargo, una idea opuesta la encontramos en Emilio O. Rabasa, quien afirma que la “clase media ilustrada y el sector eclesiástico predominaron en las Cortes.”¹²⁹

La característica ideal de las Cortes consistía en representar a todo el pueblo; en cambio, en la práctica no fue así. Muestra de ello es que cualquier concepto de absolutismo político o en sentido opuesto, cualquier idea revolucionaria estuvieron ausentes, debido también a la ausencia de la nobleza tradicional y del componente popular en las Cortes.

No podía esperarse más, pues en ese tono político se localizaban las aspiraciones del pueblo español. Éstas no eran del giro radical, como se pudo observar en Francia; sólo se pedía hacer un marco al gobierno, en donde se limitara la autoridad del rey y se trasladara la soberanía a la nación.

El asunto, no obstante, no era tan sencillo como podría parecer. El constituyente de Cádiz se encontraba con un obstáculo muy importante, hacer una obra que transformara el sistema político existente y que asegurara la supervivencia de España.

El dilema radicaba en lo siguiente: para la formulación de nuevas formas políticas de gobierno, eran necesarias nuevas tesis que las sustentaran; en ese momento, solamente las proporcionaban las ideologías francesas. Por lo tanto, ¿cómo aceptarían adoptar esas tesis si provenían de los invasores que en ese momento gobernaban España?

Por fin se puso en marcha la elaboración de la constitución y las primeras dos partes del proyecto se terminaron en agosto de 1811. Fueron desarrolladas por una comisión conformada por los constituyentes: Muñoz Torrero, Argüelles, Espiga, Valiente, Rico, Gutiérrez de la Huerta, Pérez de Castro, Carriedo, Oliveros, Rodríguez de la Bárcena, Morales, Fernández de Leiva y Pérez. Más

¹²⁹ RABASA, Emilio O., *op. cit.*, p. 35.

adelante, Mendiola se uniría a la comisión, con lo cual la Nueva España estaba representada en primera fila por el mencionado y por Pérez.¹³⁰

La Constitución de Cádiz fue la primera que se promulgó en España, el 19 de marzo de 1812. Esta obra, con sus trescientos ochenta y cuatro artículos, dio inicio al constitucionalismo de España, y además constituye, a través de principios como la soberanía nacional y la división de poderes, el referente principal a partir del cual México comenzaría a construir su régimen constitucional.¹³¹

2.2 Antecedentes nacionales

La aparición de las primeras constituciones escritas, como hemos visto en los tres casos anteriores, estuvo acompañada del quiebre de las estructuras política, económica y social; quiebre que se expresó, aunque en distinto grado, de forma violenta. La conformación de congresos constituyentes en la historia de México, no ha sido la excepción: en todas las ocasiones ha estado íntimamente ligada a circunstancias de crisis y, por lo tanto, a la necesidad de pacificación y estabilidad del país.

Si la convocatoria a constituyente es una tarea de grandes esfuerzos, su cometido lo es aún más. En el caso mexicano, “no ha sido tarea fácil constituir una organización política que concentre en un mismo espacio los derechos sociales e individuales de la humanidad. Y que, en lo particular, los mexicanos hemos avanzado en nuestra historia impulsados por jornadas de lucha que han inspirado la creación de esta plataforma conceptual e ideológica.”¹³²

¹³⁰ ZABALA y Lera, Pío, *España bajo los borbones*, Barcelona, Edit. Labor, 1955, p. 56.

¹³¹ SAYEG Helú, Jorge, *Instituciones...*, *op. cit.*, p. 54.

¹³² CASANOVA Álvarez, Francisco, en CALZADA Padrón, Feliciano, *op. cit.*, (Prólogo).

2.2.1 Constitución de Cádiz (1812)

La Constitución de Cádiz es reconocida como el primer instrumento constitucional de este territorio. El hecho de que no haya resultado del ingenio mexicano, no disminuye su importancia; por el contrario, su estudio se presta para apreciar la injerencia que tuvo en los siguientes constituyentes mexicanos.

Es importante recordar que la Nueva España se encontraba inmersa en el absolutismo de la madre patria. Las medidas para la sumisión de la colonia comenzaban a desconocerse, situación que incitó muchas rebeliones populares. España tenía que dar una solución al quiebre político, social y económico que en su nación había provocado la invasión francesa. La inestabilidad interior y exterior condujo, como antes se mencionó, a la convocatoria de las Cortes en enero de 1810. Tiempo más tarde, por “instrucción especial del Consejo de Regencia de España e Indias de 14 de febrero de 1811, se citó a las diputaciones de América y Asia a Cortes generales y extraordinarias.”¹³³ Es en este momento cuando la Nueva España interviene en el debate.

De los 53 representantes americanos que figuraban en las cortes, 17 de ellos eran mexicanos, en su gran mayoría abogados, eclesiásticos y jóvenes de la clase media; todos criollos.¹³⁴ Los temas que serían debatidos por estos representantes se encontraban cercanos –nunca tan radicales– a la línea de libertad de los constituyentes de Estados Unidos y Francia.

(...) exigieron allá igualdad jurídica de españoles, extinción de castas, justicia pareja, apertura de caminos, industrialización, gobierno de México para los mexicanos, escuelas, restablecimiento de los jesuitas, libertad de imprenta y declaración de que la *soberanía reside originalmente en el pueblo*.¹³⁵

El ánimo de los representantes americanos sobrepasaba la voz liberal de los constituyentes españoles, por lo que también defendieron en las Cortes: primero,

¹³³ RABASA, Emilio O., *op. cit.*, p. 72.

¹³⁴ CALZADA Padrón, Feliciano, *op. cit.*, p. 54.

¹³⁵ *Idem*.

la posibilidad de que América estuviera unida a la monarquía, pero con niveles de administración autónomos; esto suscitó un gran debate y, por supuesto, el rechazo de los peninsulares. Después, pugnaron por los derechos de los negros y de las castas, exigiendo la abolición de la esclavitud, la libertad de producción y comercio y la eliminación de alcabalas, sin embargo, los congresistas europeos se resistieron a dichas peticiones por miedo a la Independencia de América.¹³⁶ Esas limitaciones no provocaron la seguridad de su reinado en las colonias, por el contrario, confirmaban las aspiraciones de insurrección que en América ya se gestaban.

En conjunto, los avances de Cádiz consistieron en otorgar amplios poderes a las Cortes, por lo que reducía el papel del rey al poder ejecutivo; proclamaba la soberanía popular; decretaba la libertad de prensa y de expresión; y abolía la inquisición.¹³⁷ Además, se incorporó la división de poderes. Particularmente, para la Nueva España “establecía la paridad de las colonias con la metrópoli en lo que respecta a la representación a cortes, y distribución de empleos administrativos.”¹³⁸

El hecho de que en las Cortes participaran constituyentes novohispanos, no garantizaba que las aspiraciones de todo el pueblo de la Nueva España fueran escuchadas. Pese a esta circunstancia, Emilio O. Rabasa, menciona que

No puede negarse la intervención inmediata que la representación indiana tuvo en los destinos de las Cortes, lo que significó una doble ventaja: la acción directa para la formulación del documento constitucional y el aprendizaje de los debates parlamentarios para su uso posterior en México.¹³⁹

¹³⁶ *Idem.*

¹³⁷ CALZADA Padrón, Feliciano, *op. cit.*, p. 55.

¹³⁸ *Idem.*

¹³⁹ RABASA, Emilio O., *op. cit.*, p. 75.

El 30 de septiembre de 1812, se promulgó en México la Constitución. Fue jurada en la plaza Mayor de la Ciudad de México, ahora Plaza de la Constitución.¹⁴⁰ Esta Norma Fundamental es considerada dentro del tipo de las constituciones pactadas, por haberse realizado en las Cortes por los representantes de distintos sectores de la población española. Sin embargo, para el verdadero pueblo mexicano, se puede reconocer como impuesta; la condición de súbditos a la Corona española permanecía.

2.2.2 Constituyente de Apatzingán (1814)

La creación del Congreso de Chilpancingo tuvo sus orígenes en dos situaciones muy bien definidas: la principal fue la operación insurgente iniciada por Miguel Hidalgo, que buscaba la independencia de la Nueva España y la abolición de la esclavitud, motivos que derivaban en muchas más peticiones; la segunda consistió en la suspensión de la vigencia y el ejercicio de la Constitución de Cádiz, ordenamiento que concedía ciertas libertades orientadas a serenar la tensión política, social y económica que se vivía.

Las peticiones exigidas por los insurrectos eran de una postura totalmente liberal; retomaban los ejemplos de otras naciones libres que recientemente habían adquirido sus instrumentos constitucionales. La petitoria principal consistía en declarar la independencia, lo que permitiría tomar las riendas del Estado: con la soberanía radicada en el pueblo de la Nueva España, libremente se continuaría con la formación de un nuevo pacto social. Dicho pacto, se pensaba que atendería a las demandas consistentes en: abolir la esclavitud; determinar las competencias de un gobierno; suprimir los tributos; extinguir las castas; crear los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; confiscar los bienes de los españoles; entre muchas más.

¹⁴⁰HIDALGA, Luis de la, *Historia del derecho constitucional mexicano. Cuadros sinópticos: división de poderes y sistema electoral*, México, Porrúa, 2002, p. 20.

Ya Hidalgo entendía aquellas ideas políticas emanadas de la Ilustración, razón por la que venía predicando la urgencia de convocar a una Asamblea Constituyente que representara a todas las ciudades y villas del reino. El sucesor en el mando del levantamiento de independencia, Ignacio López Rayón, intentó encaminar ese deseo e instalar una Asamblea en Zitácuaro, Michoacán, en agosto de 1811, para elaborar una constitución. Sin embargo, rectificaría y aconsejaría que no se pongan en vigor los elementos constitucionales elaborados por él mismo y, en cambio, propone a Morelos se realice una verdadera constitución.¹⁴¹

A iniciativa de José María Morelos y Pavón, el 14 de septiembre de 1813, se instala en Chilpancingo el Primer Congreso Mexicano que habría de proclamar formalmente su independencia, y en el que estaban representadas todas las provincias del país.¹⁴²

El Congreso de Chilpancingo se compuso por distinguidos intelectuales criollos. Los trabajos de la asamblea constituyente comenzaron por plasmar formalmente las aspiraciones antes mencionadas; las cuales fueron presentadas por primera vez en el Congreso Constituyente de Chilpancingo en un documento denominado *Sentimientos de la Nación*. “Los postulados contenidos en los Sentimientos de Morelos y las correcciones de puño y letra del caudillo, son el pensamiento activo, pujante y decidido de quien habría de imprimir a la Revolución un orden jurídico, haciendo de ello una bandera y de su nacionalismo la historia inspiradora de quienes le siguieron en su causa, en esa nueva causa.”¹⁴³

Se ha dicho que Morelos no fue una persona culta, ni tampoco contaba con la preparación intelectual de Hidalgo, pero era poseedor de un gran sentimiento patriótico que le permitió guiar al congreso en sus acciones. Cuando el congreso se instala y expide el *Acta Solemne de la Declaración de Independencia de la América Septentrional*, con ello pretende que se enfatice la autoridad del congreso. Además, se rechaza la monarquía y se propone la República. Una vez

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 27.

¹⁴² CALZADA, Padrón Feliciano, *op. cit.*, p. 56.

¹⁴³ HIDALGA, Luis de la, *op. cit.*, p. 28.

declarada la independencia, el Congreso se dedica a los trabajos de elaboración de la constitución, que sería sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.¹⁴⁴ El contenido de la Carta Magna:

Se presenta en veintidós capítulos y doscientos cuarenta y dos artículos, sin títulos. Hay dos grandes secciones. La primera abarca cuarenta y un artículos y se denomina “principios o elementos constitucionales”. La segunda principia en el artículo cuarenta y dos hasta el final, bajo el rubro de “forma de gobierno”.¹⁴⁵

De las acciones del Congreso Constituyente de Chilpancingo, se pueden abstraer ciertas opiniones, por ejemplo, que se debe exaltar su cometido o que “(e)l paso dado por Morelos sentó los principios que habrían de definir la concepción de la soberanía en la Nación del Anáhuac, con lo que se imprimió el sello definitivo de la autodeterminación, que más tarde sería recogido en la primera Constitución Política que conociera nuestra patria y que fue promulgada como resultado de las deliberaciones del mismo congreso, en Apatzingán.”¹⁴⁶

O también, por el contrario, puede decirse que fueron imprudentes porque primero se otorgó un código político a una nación que carecía de territorio, de soberanía e incluso de pueblo.¹⁴⁷

2.2.3 Constituyente de 1824

A consecuencia del fusilamiento de Morelos, parecía que el movimiento insurgente había terminado. Sin embargo, al sur de la Nueva España se opuso resistencia, teniendo a la cabeza a Vicente Guerrero y, con la llegada de Agustín de Iturbide, siguieron los planes de emancipación. Tiempo después, con los tratados de Córdoba sería reconocida la independencia.

¹⁴⁴ ARNAIZ, Aurora, *Instituciones constitucionales mexicanas*, México, UNAM, 1975, p. 18.

¹⁴⁵ _____, *Derecho constitucional mexicano*, México, Trillas, 1990, p. 23.

¹⁴⁶ CALZADA, Padrón Feliciano, *op. cit.*, p. 58.

¹⁴⁷ RABASA, Emilio O., *op. cit.*, p. 93.

El triunfo del Ejército Trigarante en 1821 dio lugar a que se instalara la Junta Gubernativa, misma que convocó el 17 de noviembre del mismo año a elecciones para las Cortes o Congreso Nacional. Instalado éste el 24 de febrero de 1822.¹⁴⁸

En este tiempo se declaraba que México adoptaba para su gobierno la monarquía moderada y, bajo la presión del ejército, el Congreso, supuestamente soberano, aceptó a Iturbide como Emperador.

Esta situación anómala y condenable sólo duró unos cuantos meses, debido al triunfo de nuestra también primera revolución, que fue proclamada en Veracruz el 5 de diciembre de 1822 por don Antonio López de Santa Anna, triunfo que dio por resultado la abolición de la monarquía, el destronamiento de Iturbide y la restitución del Congreso Constituyente.¹⁴⁹

Por todos esos acontecimientos que le hicieron padecer tantos ataques, el Congreso Constituyente Mexicano, en ejercicio de la soberanía otorgada por el pueblo en decreto del 21 de mayo de 1823, lanzó una convocatoria para la elección de un nuevo Congreso. El decreto garantizaba las elecciones de los constituyentes, para que las provincias no desconfiaran de la representación. El siguiente dilema que enfrentó se refería a cómo organizar a México, si como una república federal o como una república central.¹⁵⁰ Así, en el seno del Congreso surgen dos partidos: el centralista, que era encabezado por fray Servando Teresa de Mier, y el federalista, cuya figura principal fue Miguel Ramos Arizpe.¹⁵¹

Fue este segundo Congreso Constituyente, instalado el 7 de noviembre de 1823 quien por vez primera establecía una organización política en el México independiente, primero con la expedición del Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824; más adelante el 4 de octubre del mismo año la primera Constitución de la República.

¹⁴⁸ LANZ Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, 5ª ed., México, Continental, 1959, p. 66.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p.67.

¹⁵⁰ BURGOA Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 7ª ed., México, Porrúa, 1989, p. 82.

¹⁵¹ CALZADA, Padrón Feliciano, *op. cit.*, p. 70.

La actividad de la asamblea fue llevada a cabo por comisiones de distintas materias, que elaboraban proyectos que posteriormente eran discutidos en diferentes sesiones. Los anhelos respectivos a la forma de Estado y gobierno coincidían también –como en el caso de Francia, EUA y España– con las aportaciones que a la doctrina constitucional hicieron Locke, Rousseau y Montesquieu, principalmente.

La obra del constituyente de 1824 resultó fundamental para nuestras instituciones políticas porque, si bien contenía dispositivos conservadores –recordemos que su referencia inmediata fue la Constitución de Cádiz, influenciada principalmente por las ideas conservadoras de la monarquía–, también contenía dispositivos avanzados para el tiempo. Las aportaciones más grandes fueron: la república como forma de gobierno, el federalismo y la representación. Su vigencia estuvo condicionada por el desorden que no pudo contener.

Este primer ensayo constitucional en nuestro país, en vez de apaciguar los ánimos, de haber creado instituciones sólidas y permanentes y, sobre todo, de haber establecido la paz pública sobre bases de orden y de derecho, realizando uno de los propósitos fundamentales de todo Código Político, o sea el de lograr la transmisión pacífica del poder en cada uno de los períodos marcados por la Ley Suprema, no sólo no pudo evitar la desorganización política y social del país, sino que por el contrario, después de proclamada, “los desórdenes, los motines y las inmoralidades de todo género no conocieron ya límite de ninguna clase...”¹⁵²

Fue la primera Constitución mexicana que entró en vigor en la nación. Sin embargo, su vigencia se vio condicionada porque se le calificaba de ser “incongruente con la tradición”¹⁵³ y también por la violencia de 1836. Más tarde, sería restablecida por decreto del 22 de agosto de 1846 y adicionada con un Acta de Reformas el 21 de mayo de 1847, para adaptarla a las circunstancias y a los tiempos en que se le dio nuevamente validez.¹⁵⁴

¹⁵² *Ibid.*, p. 69.

¹⁵³ RABASA, Emilio O., *op. cit.*, p. 102.

¹⁵⁴ LANZ, Duret, Miguel, *op. cit.*, p. 68.

2.2.4 Siete Leyes Constitucionales de 1836

Aquellos desórdenes y motines a los que nos referimos en las últimas líneas del apartado anterior, fueron el resultado de las pugnas ideológicas de dos bandos: los centralistas, también llamados conservadores, y los federalistas, también conocidos como liberales; el liderazgo de estos grupos correspondía a Nicolás Bravo y a Vicente Guerrero, respectivamente. La situación política no ofrecía tranquilidad al país. México se encontraba inmerso en la anarquía; el pueblo mexicano se hallaba sumido en la pobreza y en la ignorancia.

De 1824 a 1835 surgieron una serie de planes, decretos, manifiestos, nombramientos, cuartelazos y rebeliones. En medio de esta caótica situación, surgió y se fortaleció la figura de Antonio López de Santa Anna.

Los diferentes pronunciamientos en favor del federalismo o, en su caso, del centralismo, levantaron nuevamente los ánimos entre los partidarios de uno y otro sistema. Santa Anna, convertido en la esperanza del clero, del ejército y de la desgastada aristocracia, patrocinó el movimiento reaccionario que quería convertir al país en una república centralista.¹⁵⁵

Mucho se ha criticado la figura de Santa Anna por carecer de una ideología política definida. Sordo Cedeño expresa sobre Santa Anna que:

... seguía una línea de moderación y reformas a la constitución excitando al Congreso a realizar la obra demandada por la patria. El presidente ponía los medios y a un Congreso que previera centralista oponía un gabinete federalista moderado. El Congreso comenzaría a trabajar según estos lineamientos pero progresivamente iría cargándose hacia el centralismo.¹⁵⁶

En este contexto, se iniciaron los trabajos para un nuevo texto constitucional, cuyo principal proyecto sería discutido y posteriormente aprobado el 2 de octubre de 1835. El congreso vio fin a su tarea constituyente en diciembre de 1836, con la expedición de las *Siete Leyes Constitucionales*. Sin embargo, la inexactitud en la

¹⁵⁵ CALZADA Padrón, Feliciano, *op. cit.*, p. 72.

¹⁵⁶ SORDO Cedeño, Reynaldo, *El congreso en la primera república centralista*, México, El Colegio de México, 1993, p. 140.

delimitación de las funciones del Congreso, propició que actuara indistintamente como ordinario y como constituyente, según las circunstancias lo exigiesen.

El producto del Constituyente parecía una constitución otorgada más que una pactada, ya que satisfizo las peticiones de las clases privilegiadas, que no se resignaron a perder el control del país y que seguían con el acaparamiento de la riqueza. Las clases no privilegiadas, desde el momento en que entran en vigor las nuevas leyes constitucionales, manifestaron su hostilidad por el evidente retroceso constitucional: se restringían las libertades que los ciudadanos gozaban hasta el momento; se sepultaba la autonomía de los miembros suplantando el orden federal por la forma unitaria.

El viraje en la forma de gobierno es sumamente radical, al disponer entre otras cosas que los gobernadores estarían sujetos al poder central; se suprimían las legislaturas de los estados, los que en adelante se denominarían Departamentos, y cuyas rentas públicas quedaban a disposición del gobierno central. [...] se creaba el cuarto poder: el conservador, encargado de vigilar el cumplimiento de la Constitución.¹⁵⁷

Sayeg Helú, hablando específicamente de esta etapa, concluye: “(c)on esta primera república centralista vino aparejada una profunda inestabilidad política que dio a la patria, en el corto lapso de once años, diecinueve gobiernos diferentes...”¹⁵⁸ Y no podía ser diferente; las leyes fundamentales no daban el resultado que se espera de una Carta Magna: recuperar la estabilidad del país. Por otra parte, los principios liberales emanados del recorrido constitucional fueron desconocidos; mientras tanto, actuar en nombre de la soberanía nacional fue la apariencia del grupo conservador.

2.2.5 Bases Orgánicas de 1843

¹⁵⁷ CALZADA Padrón, Feliciano, *op. cit.*, p. 73.

¹⁵⁸ SAYEG Helú, Jorge, *op. cit.*, p. 93.

La corta vida de las Siete Leyes Constitucionales se explica, como se ha hecho notar, por el incesante conflicto que entonces prevalecía en México. El temor a mayores conflictos llevó al Congreso a revisar de manera íntegra las Siete Leyes Constitucionales.

En este proceso surgieron inconformidades respecto a los proyectos de reforma que se presentaron. Resultado de esto, las diversas fracciones exigieron que se formara inmediatamente un nuevo Congreso Constituyente. Con ello, la exigencia no se limitó a la revisión de las normas constitucionales, sino que se extendió a la elaboración de una nueva constitución.

Después de la convocatoria para formar un nuevo Congreso Constituyente en 1842, se procedió a la elección del mismo. Al año siguiente se instalaría por decreto la *Junta Nacional Legislativa*.¹⁵⁹

Desde el inicio, y como consecuencia de la presión ejercida por el Gral. Antonio López de Santa Anna, que en ese momento se encontraba del lado conservador, las actividades de la Junta estuvieron encaminadas a reforzar el centralismo. De esta manera, aunque no fuera homogénea en su totalidad la composición de la Junta, los acuerdos de índole plural en beneficio de la sociedad estuvieron ausentes.

Finalmente, las sesiones darían lugar a la expedición de otro código centralista: las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843. Por una parte, con este documento se eliminaba al supremo poder conservador; por la otra, se otorgaban atribuciones al Ejecutivo para imponer su voluntad.

A partir de la promulgación de éstas, los ya muy corrientes planes y golpes políticos, habrían de sucederse con mayor frecuencia, todavía manteniendo en un estado de absoluto desequilibrio, la vida económica, política y social del pueblo mexicano.¹⁶⁰

¹⁵⁹ HIDALGA Luis de la, *op. cit.*, p. 127.

¹⁶⁰ SAYEG Helú, Jorge, *op. cit.*, p. 97.

Es por ello que, lejos de conceder la calma durante su vigencia (menor a cuatro años) las Bases Orgánicas situaron al país en una gran inestabilidad. Cabe destacar que una de las principales razones por las que no se obtuvieron los resultados esperados responde, precisamente, a la falta de representatividad del pueblo y, posteriormente, a la ausencia de derechos que fueran acordes con la realidad.

2.2.6 Constituyente de 1857

En consecuencia de los ordenamientos centralistas, los sentimientos contrarios (que propugnaban por un estado federal) aumentaron y surgieron nuevas ideas constitucionales que, posteriormente, serían adheridas, por un nuevo Congreso Constituyente en agosto de 1846, al texto de la Carta Magna de 1824. Entre las figuras político-jurídicas destacaban las siguientes: el control de la constitucionalidad, la supresión de la vicepresidencia y, nuevamente, la organización federal de México. De esta manera, “(e)l fin del centralismo y la nueva era federalista surgió con la aprobación del Acta Constitutiva y de Reformas (18 de mayo de 1847), inspirada fundamentalmente en el Voto Particular del genial jalisciense Mariano Otero...”¹⁶¹ Esta acta vendría a cubrir el vacío constitucional, en tanto la reciente representación nacional elaborara la nueva Ley Fundamental.

Era evidente la inexistente organización política, territorial, económica y social de México; la anarquía era favorecida y las revueltas no paraban; los elementos hostiles fracturaban el principio de autodeterminación de los pueblos.

No obstante, en este violento contexto es que surgiría la nueva constitución:

(...) entre dos hechos violatorios de nuestra soberanía e igualmente abominables: la invasión norteamericana de 1847 y la intervención

¹⁶¹ *Idem.*

francesa de 1862. Es consecuencia de una Revolución –la de Ayutla– y generadora de otra –la Guerra de los Tres Años–.¹⁶²

La idea de una nueva constitución brindaba esperanzas de estabilidad a los sujetos que se encontraban atentos a la vida política del país, mismos que actuaban en nombre del pueblo. La fracción conservadora, por el contrario, atribuía tal desequilibrio nacional a los intentos de imitar los pasos de naciones libres, como EUA y Francia, que dieron vigencia a sus instituciones políticas. En ese momento, lo primordial era terminar con la dictadura que llevó al retroceso político y social a la nación.

Por tal motivo,

...en el pequeño poblado de Ayutla, Guerrero, el 1o. de marzo de 1854, el coronel Florencio Villarreal y otros valientes soldados firmaron el Plan de Ayutla, que cesaba en el poder público a Antonio López de Santa Anna, y convocaba a un congreso extraordinario.¹⁶³

En consecuencia, el 16 de octubre de 1855 se convocó a un nuevo constituyente, uno de los más brillantes y trascendentes de nuestra historia política y constitucional; el primero en ambicionar la instauración de instituciones democráticas.

Con el sistema electoral utilizado para elegir a los constituyentes, se excluía de toda posibilidad la representación de las minorías, y es que “(e)l sistema electoral establecido por la convocatoria era nada menos que el mismo de la Constitución centralista de 43...”¹⁶⁴. Consistía en que “(p)or cada cincuenta mil almas se nombraría un diputado (artículo 5o. de la convocatoria), previa y mediante la celebración de juntas primarias y secundarias y de estado (artículo 8o.).”¹⁶⁵ La

¹⁶²RABASA, Emilio O., *El pensamiento político del constituyente de 1856-1857*, México, Porrúa/UNAM, 1991, p. 24.

¹⁶³*Ibid.*, p. 11.

¹⁶⁴ RABASA, Emilio O., *La constitución y la dictadura: estudio sobre la organización política de México*, México, Porrúa, 1982, p. 31.

¹⁶⁵ RABASA, Emilio O., *El pensamiento político del constituyente de 1856...*, *op. cit.*, p. 17.

justificación era que, de esta manera, se contemplaba la tendencia general del país.

Las facultades del congreso estaban determinadas en la convocatoria en su artículo 69. En esta ocasión, sí se diferenciaban las funciones de un congreso constituyente de las funciones de uno ordinario. A la letra, establece que el Congreso Constituyente “no podrá ocuparse absolutamente de otros asuntos que no sea la formación de la constitución y las leyes orgánicas que se citan en ella, y la revisión de los actos de que habla el art. 5o. del Plan de Ayutla reformado en Acapulco.”¹⁶⁶

Fueron muchas cuestiones debatidas, pero las más importantes fueron las siguientes:

(...) una grave, fue de división: la cuestión religiosa; tres de unión: el federalismo, la soberanía popular (el pueblo ejerciendo auténticamente su autodeterminación) y los derechos humanos, que se desprendían necesariamente del individualismo de la época.¹⁶⁷

La obra del constituyente terminó y, con ella, grandes aportaciones sociales se hicieron. Se agregaron los derechos naturales del hombre; se establecieron los principios de soberanía y representación; se confirmó nuevamente el federalismo, la división de poderes y la supremacía y control constitucional.

En *La constitución y la dictadura*, Rabasa expresa que la obra tenía enemigos por todas partes y casi ningún partidario. El grupo progresista la sostenía con amor, por lo que en favor de las libertades había logrado escribir en ella; pero la veía incompleta por las concesiones que él tuvo que hacer para alcanzarlas.¹⁶⁸

Es relevante la ausencia de un pacto social puro, luego que los legisladores de México estaban investidos de poder absoluto para *imponer* una Ley suprema a sus pueblos. La realidad de esto la podemos apreciar desde la comparación con el

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 17

¹⁶⁷ RABASA, Emilio O., *El pensamiento político del constituyente de 1856...*, *op. cit.*, p. 146.

¹⁶⁸ RABASA, Emilio, *La constitución...*, *op. cit.*, p. 27.

constituyente de Norteamérica, en donde, si bien la representación no era perfeccionada como en la actualidad, los norteamericanos sí tenían el encargo de *proponer* un proyecto de unión a las colonias libres.¹⁶⁹

2.2.7 Constituyente de 1917

Los documentos constitucionales que hasta ahora hemos considerado tienen un rasgo en común: han sido anteceditos por revoluciones. La Constitución de 1917 no fue la excepción, también es una consecuencia revolucionaria.

La Ley Fundamental de 1857 había sido hasta el momento la más duradera en su vigencia, sin embargo, nunca fue aplicada como sus creadores lo estimaron. Con la dictadura de Porfirio Díaz se caracterizó por ser una constitución semántica –de acuerdo a la clasificación ontológica–, es decir, una constitución que sólo sirve para mantener la apariencia de una organización legítima, en este caso, del Estado mexicano, y que, por lo tanto, no limita el ejercicio del poder. De hecho, a esta Constitución le fueron hechos cambios enfocados en preservar la dictadura.

(...) el pueblo mexicano se había dejado llevar por algún tiempo, efectivamente, de esa imperativa exigencia de pacificación social, por la cual hubo de pagar, así, también, un precio altísimo; pues a cambio de un orden y progreso muy relativos [...] enajenó su libertad.¹⁷⁰

Los ataques a la dictadura de Porfirio Díaz tuvieron verdadera eficacia hasta los primeros años del siglo XX, cuando “habría de registrarse la serie ininterrumpida de protestas e inconformidades para poner fin a los abusos e iniquidades que esta etapa histórica había traído consigo.”¹⁷¹ El orden social, a causa de las desigualdades del injusto sistema del porfirismo, estaba derrumbado.

Sería Francisco I. Madero quien finalmente lograría dar cause efectivo al descontento social de muchos mexicanos.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 82.

¹⁷⁰ SAYEG Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano*, México, Cultura y Ciencia Política, 1973.p. 291.

¹⁷¹ *Idem.*

Madero logró, con su famosa obra *La sucesión presidencial de 1910*, despertar la conciencia nacional y dar una sacudida a la opinión pública que, como en etapas anteriores, políticamente se encontraba dormida. Esta sería la incitación clave para desencadenar el movimiento revolucionario de 1910.

La dictadura, finalmente, cayó tras cruentas batallas. Sin embargo, la situación del país no resultó beneficiada con ese triunfo; por el contrario, se agravó cada día más; los enfrentamientos no cesaban.

La restauración del país, entonces, necesitaba de grandes cambios, tanto en lo económico, como en lo político y en lo social. Así,

El villismo expide, el 24 de mayo de 1915 una ley agraria y el zapatismo proyecta en un Programa de Reformas Político-Sociales, la posible solución a nuestros principales problemas: agrario, laboral, educativo, políticos, administrativo, etc.¹⁷²

Estos documentos reflejaban las peticiones de los distintos sectores y que, posteriormente, la nueva ley fundamental contemplaría para la nueva vida del país. Había una clara preocupación por atender: era necesario contener el carácter despótico de los gobiernos y la tendencia hacia la anarquía del pueblo.

Hasta entonces, no se había hablado de reformar la Constitución de 1857, o de crear una nueva. Sin embargo, es Venustiano Carranza, junto con algunos otros personajes, quien comienza a expresar la necesidad de convocar a un constituyente; la Constitución Política se presentaba insuficiente para cubrir las necesidades públicas.

Tanto el pueblo, que comenzaba a tomar participación de las decisiones políticas del país, como los grandes personajes, comprometidos en la transformación de la nación, acordaron convocar a un congreso constituyente. Finalmente, el 19 de septiembre de 1916 se convocó a elecciones; los requisitos para ser diputado serían los señalados en la Carta de 1857.¹⁷³ Su labor consistiría únicamente en

¹⁷² SAYEG Helú, Jorge. *Instituciones...*, op. cit., pp. 123 y 124.

¹⁷³ CARPIZO, Jorge, op. cit., p. 61.

elaborar la constitución, y para desempeñar dicha función, se le otorgaba al congreso constituyente el tiempo máximo de dos meses.

Para la contienda electoral se formaron varios partidos políticos, el de mayor fuerza y prestigio fue el Partido Liberal Constitucionalista, que estuvo integrado por los hombres que hicieron posible el triunfo del movimiento constitucionalista, y el voto del pueblo les dio abrumadora mayoría de curules.¹⁷⁴

La participación del pueblo fue determinante en la conformación del congreso.

Habría de integrarse de la manera más heterogénea: a él concurrieron lo mismo profesionales que profesores; periodistas que obreros, agricultores, mineros o ferrocarrileros, pero serían los militares, obviamente, los que aportarían el grupo más nutrido a la asamblea.¹⁷⁵

Con esto, se pretendía que la nueva constitución, a través de la representación de toda la población, fuera un verdadero pacto social y político. Las grandes aportaciones del nuevo constituyente se reflejaron en diversos preceptos:

(...) agrario, laboral, educativo y religioso, a los que se agregarían el relativo al municipio libre, aquel otro que brinda su protección al consumidor a base de salvaguardar la política económica del país, y los que se referían, en fin, a la función social de la propiedad y al control de la legalidad a través del amparo para la tutela de las garantías sociales.¹⁷⁶

Figuras democráticas también fueron retomadas y, de esta manera, México se reconocía como una República representativa, democrática y federal.

Tanto la revolución, como el ejercicio de la soberanía del pueblo mediante la actividad del congreso constituyente, lograron un cambio esencial en las estructuras económica, política y social de México. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resultado del constituyente de 1917, significa la superación del liberalismo individualista y abstencionista consagrado por la carta anterior, y el paso a un liberalismo social y proteccionista. De esta manera, los

¹⁷⁴ *Idem.*

¹⁷⁵ SAYEG Helú, Jorge, *Instituciones...*, *op. cit.*, p. 125.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 128.

más altos principios, valores y reglas liberales, formaron parte de la carta magna, colocándola en 1917 a la vanguardia de las constituciones del resto del mundo.

La evolución de los contenidos de las constituciones de México, ha sido trascendental para la búsqueda de la estabilidad, sin embargo, la precisión de las reglas de una convocatoria a constituyente, sobre todo en lo concerniente a la elección de los legisladores constituyentes, no son muy claras, pues las figuras democráticas de representación popular que garantizan la renovación de un verdadero pacto social, se han mantenido alejadas de la práctica constituyente mexicana.

CAPÍTULO 3. MARCO CONSTITUCIONAL DEL PODER CONSTITUYENTE EN MÉXICO Y DE NACIONES QUE CONTEMPLAN EXPRESAMENTE LA POSIBILIDAD DE CONVOCARLO

Los capítulos anteriores han servido como fundamento teórico al tema que aquí nos ocupa: la figura jurídico-política de convocatoria al congreso constituyente.

Una vez atendida la parte teórica, resulta pertinente hacer una revisión de la realidad jurídica. Es por ello que en este capítulo se estudiará el marco constitucional actual del Poder Constituyente en México. El propósito es identificar sus principales características y, a partir de ello, detectar espacios para su mejoramiento.

Para una mejor comprensión del caso mexicano, se han considerado algunas experiencias de naciones en las que la convocatoria a una Asamblea Constituyente se encuentra formalmente reconocida, como un derecho en sus leyes fundamentales. En este estudio se podrán comparar aspectos generales de suma importancia, tales como la época en que fue adoptado el precepto constitucional y, sobre todo, el objeto de su inserción.

La finalidad última de este capítulo es presentar el marco constitucional del poder constituyente y las combinaciones constitucionales en las que se plantea el mismo, en otras naciones.

Para que resulte provechoso el estudio de otras naciones, los ordenamientos constitucionales que se toman en cuenta presentan analogías sustanciales en sus principios formativos y en sus líneas estructurales; aunque un contraste con naciones de orígenes distintos como lo es Suiza puede apoyar en la perspectiva.

Antes de continuar es importante esclarecer el manejo de algunos términos que estarán presentes en el texto: el Poder Constituyente se conceptualiza como una *figura jurídico-política* ya que representa un poder de hecho reconocido por el derecho. Igualmente el Congreso Constituyente es una representación o forma jurídica y política elaborada para el funcionamiento del poder mencionado. El

Congreso Constituyente también se reconoce como una *institución temporal*, porque funge como mecanismo que regula el orden social y desaparece concluida su función. Ambas figuras se disuelven una vez terminada su actividad, aunque permanecen latentes de manera subjetiva o abstracta como figuras político-jurídicas. Por otra parte, las acciones de convocar y elegir al Congreso Constituyente, se entienden como un derecho o prerrogativa de los ciudadanos. Con estas categorías se utilizarán los conceptos en el texto.

Las diferentes maneras de incluir formalmente en las cartas fundamentales el ejercicio pleno de la soberanía del pueblo a través del poder constituyente, específicamente con la facultad de convocar a una Asamblea Constituyente –sea que esta última asista a una reforma total o a la expedición de una nueva constitución–, es la tarea que se analizará en estas páginas.

3.1 Marco constitucional del Poder Constituyente en México

En México, la figura del poder constituyente se encuentra implícita en algunos preceptos constitucionales (artículos 39, 40, 41, 135 y 136 constitucionales), es decir, no está expresamente regulado como en los ordenamientos supremos de algunos países.

3.1.1 De la soberanía (artículo 39)

La primera parte del artículo 39 constitucional expresa: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.”¹⁷⁷ A partir de esto, se hace la siguiente inferencia: el Poder Constituyente es aquella voluntad o potestad política que el pueblo tiene para darse una constitución; dicha voluntad, a su vez, es la manifestación de la soberanía, es decir, del poder concebido a partir del pacto

¹⁷⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 13 de octubre de 2011.

social. Es por tal razón que, al tiempo que el precepto constitucional hace referencia a la soberanía, se está haciendo alusión al Poder Constituyente.

A este respecto, Quiroga Lavié expresa lo siguiente:

(...) la consagración de la soberanía como “fundamento” de la República, es una novedad del nuevo texto, y no hace otra cosa que afirmar la potencia y la identidad del Poder Constituyente de la República...¹⁷⁸

El precepto trata de ser más específico cuando se refiere al poder público: “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.”¹⁷⁹ Este poder, cabe aclarar, no debe confundirse con el Poder Constituyente. Ambos emanan del pueblo, sin embargo, el poder público supone el conjunto de elementos que se instituyen y utilizan para conservar la organización creada por el constituyente.

La última parte del artículo es quizá la más sustantiva: “El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”¹⁸⁰ Como se ha expresado, el principal límite del Poder Constituyente no es otro que el mismo mandato, es decir, la creación de una constitución política. En este sentido la organización política se pueden replantear, modificar, corregir o alterar elementos como la forma de Estado, de régimen, de gobierno, los derechos esenciales, las garantías de los derechos; en fin, toda una serie de costumbres, valores y reglas que mejorarían la organización social, política y económica.

El hecho de que la redacción del artículo no sea clara en todos estos aspectos y, en cambio, se limite a lo relativo a la forma de gobierno, expresa un carácter restrictivo. Al respecto, Burgoa señala que el artículo 39 constitucional es un dispositivo incompleto:

¹⁷⁸ QUIROGA Lavié, Humberto, *Derecho Constitucional Latinoamericano*, México, UNAM, 1991, p. 15.

¹⁷⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 39, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 13 de octubre de 2011.

¹⁸⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 39, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 13 de octubre de 2011.

En su parte final el artículo 39 considera que el pueblo tiene el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. Según esta consideración, al aludido “derecho popular” no es otro que el poder constituyente que le pertenece como aspecto teleológico de la soberanía y a cuyo concepto nos hemos referido en párrafos anteriores. Ahora bien, ese “derecho” sólo lo tiene el pueblo para “alterar o modificar la forma de su gobierno”, de lo que se infiere que el artículo 39 constitucional restringe el poder constituyente al estimarlo únicamente apto para introducir cambios en la mera forma gubernativa y no en la estructura total exhaustiva del Estado, lo que equivale a afirmar que tal precepto hace alusión a su poder constituyente parcializado o limitado, hipótesis ésta que teóricamente es inadmisibile.¹⁸¹

Coincidimos en que es inadmisibile tal hipótesis, puesto que la doctrina sostiene que las facultades del Poder Constituyente son ilimitadas, a reserva de que vayan en contra de las buenas costumbres.

3.1.2 Forma de gobierno (artículo 40)

Por otra parte, en el artículo 40 también encontramos referencias –si no de manera explícita– al Poder Constituyente. A la letra, este artículo dice que:

Art. 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.¹⁸²

De esto, se infiere que la decisión de constituirse en una forma determinada de República fue obra del Poder Constituyente emanado del pueblo. Además –y esto es más importante–, la forma en que está redactado el artículo deja abierta la posibilidad de que la voluntad del pueblo vuelva a manifestarse en este sentido.

¹⁸¹ BURGOA Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 7ª ed., México, Porrúa, 1989, p. 268.

¹⁸² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 40, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 13 de octubre de 2011.

3.1.3 Poderes Constituidos (artículo 41)

En cuanto al artículo 41 se refiere, en su párrafo primero encontramos una referencia más al Poder Constituyente originario y derivado:

Art. 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.¹⁸³

De estos renglones nos interesa resaltar lo siguiente: los poderes constituidos identificados como Poderes de la Unión, principales encargados de la conservación y dirección del Estado, fueron creación del Poder Constituyente representado, en este caso, por el Congreso Constituyente de 1917. Una expresión soberana semejante solamente puede corresponder a un poder de esta naturaleza.

3.1.4 Reformabilidad de la Constitución (artículo 135)

Finalmente, el dispositivo constitucional que más representa al Poder Constituyente, relacionado con el artículo 39, es el 135. Este artículo referente a la reforma constitucional, a la letra dice:

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, acuerden 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.

¹⁸³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 13 de octubre de 2011.

El precepto describe que la Constitución Mexicana admite el cambio, aunque para tal efecto es necesario un procedimiento de mayor complejidad, en comparación con el requerido para modificar las leyes ordinarias. Esto da cuenta de la rigidez de la Constitución Mexicana. No obstante, el precepto no alude al alcance que la reforma puede tener, es decir, si puede ser parcial o total. En otras palabras, “la amplitud de esa reforma no está limitada por la propia Constitución, de suerte que es el criterio interpretativo el que determina hasta dónde puede llegar una reforma.”¹⁸⁴

Por otra parte, dicho criterio deberá propugnar por un equilibrio entre las posiciones más extremas de rigidez y flexibilidad. De esta forma lo expresa Humberto Quiroga Lavié:

(...) todas las Constituciones establecen mecanismos que regulan e impiden la crisis, a favor de asegurar el mantenimiento del equilibrio del sistema y de su transformación de acuerdo con reglas. El principio de estabilidad constitucional se ve asegurado: si el mecanismo de reforma de la Constitución es lo suficientemente rígido para evitar su mutación permanente, pero no tanto que facilite su aniquilamiento, a favor del nominalismo constitucional...¹⁸⁵

Como se mencionó, la Constitución mexicana señala –artículo 39– que el pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de “alterar o modificar su forma de gobierno”. Sin embargo, esto no significa que se trate de un acto arbitrario; por el contrario, los cambios deben hacerse de conformidad con el procedimiento que la propia Constitución establece. “De otra manera nos encontraríamos ante una situación de *facto*, incompatible con el sistema constitucional democrático que deseamos consolidar.”¹⁸⁶

¹⁸⁴ VALADÉS, Diego, “La Constitución y el Poder”, en VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (coords.), *Constitucionalismo Iberoamericano del siglo XXI*, México, Cámara de Diputados LVII Legislatura-UNAM, 2000, p. 144.

¹⁸⁵ QUIROGA Lavié, Humberto, *op. cit.*, p. 236.

¹⁸⁶ VALADÉS, Diego, “La Constitución y el Poder”, en VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (coords.), *op. cit.*, pp. 144 y 145.

Lo anterior significa, entonces, que la Constitución sólo puede reformarse mediante el procedimiento correspondiente, es decir, mediante un procedimiento legal y pacífico. En este sentido, se expresa el constitucionalista Jorge Carpizo:

Desde el marco constitucional, si el pueblo desea una reforma debe crear el ambiente para ella, debe expresar por diversos medios – escritos, manifestaciones, peticiones a quienes puedan iniciar proyectos de ley– su inconformidad con determinados preceptos, o su deseo de que se creen otros nuevos.¹⁸⁷

No obstante, el problema aquí es la ausencia de dichos medios o mecanismos constitucionales. No existen herramientas *accesibles* al pueblo para que solicite o dé iniciativa a alguna reforma –parcial o total– por la vía legal. Mucho menos, como es de suponerse, se contempla alguna forma constitucional en la que el pueblo solicite la renovación o creación de una nueva carta fundamental.

En otras naciones, como se verá más adelante, los cambios en el ordenamiento supremo –ya sea una reforma total o la creación de una nueva constitución– se llevan a cabo de manera pacífica con previa autorización de su ley fundamental, es decir, respetando las formalidades del texto constitucional.

Una situación similar se tendría en México si –en el caso de que se exigiera la reforma total o una nueva constitución– fueran incluidos en la constitución figuras, instituciones y mecanismos jurídicos que permiten un ejercicio más efectivo de la soberanía popular. De esta manera, además, se estarían respetando las exigencias de un estado democrático de derecho.

Pueden surgir muchas dudas e interpretaciones respecto a la manera en la que está contemplada la reforma constitucional en nuestro país. Sin embargo, es difícil negar lo que ha venido ocurriendo en este terreno. Por un lado, no cabe duda que, a consecuencia de la omisión de un mecanismo para realizar una reforma total, en la práctica la reforma constitucional ha sido interpretada como parcial. Por otro, se podría aseverar que todas las reformas hechas a la constitución mexicana

¹⁸⁷ CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 7ª ed., México, Porrúa-UNAM, 1999, p. 52.

equivalen a una reforma total y, por tal razón, no habría por qué temer a legislar en torno a este asunto.

Determinar la magnitud de una reforma lleva implícito el problema de establecer cuál o cuáles serían los órganos que realizarían este cambio. El debate en este punto es por demás extenso, pero no debemos dejar de expresar lo elemental: de acuerdo con lo establecido en la legislación mexicana, donde no hay distingo entre reforma total y parcial, el órgano competente para llevar a cabo una reforma constitucional es el Congreso de la Unión, con la ratificación de las legislaturas locales.

Esto último presenta cierta inconsistencia, ya que existen reservas sobre la competencia y legitimidad que un órgano constituido pueda tener al momento de llevar a cabo una tarea especial. Una reforma total conlleva un grado de complejidad más agudo, pues a través de ella se buscan cambios más profundos y evidentes. Un órgano constituido, por lo tanto, se encuentra imposibilitado para modificar decisiones tan fundamentales para una sociedad. Decisiones que además, resultaron de una voluntad distinta, o sea, la del Constituyente.¹⁸⁸

Con mayor razón, si se tratare de la expedición de una nueva Constitución, el órgano encargado de tal actividad tiene que ser especial. Al respecto, Lanz Duret expresa lo siguiente:

Si es racional y conveniente que toda la legislación se reserve al órgano legislativo ordinario del Estado, así como las funciones administrativas y jurisdiccionales a los llamados Poderes Ejecutivo y Judicial, es decir, a los Poderes constituidos, creados y reglamentados por la Constitución para esos fines; también es altamente racional, conveniente y político que la alteración o modificación de la Constitución no quede en manos de esos Poderes constituidos, creados por ella, ni sujetos a los mismos procedimientos que la legislación ordinaria, sino que deben reservarse

¹⁸⁸COSSÍO Díaz, José Ramón, “La representación constitucional en México”, en VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (coords.), *op. cit.*, p. 90.

a un supremo poder privilegiado, al órgano constituyente del Estado, y sujetarse a trámites excepcionales...¹⁸⁹

Sin embargo, como se ha hecho notar, no existe expresamente mención a la figura político-jurídica del Poder Constituyente, así como tampoco de la institución del Congreso Constituyente, y aún menos del derecho del pueblo a convocar y elegir a este último por la vía pacífica. Únicamente se puede identificar al poder constituyente en razón de que el ejercicio del Poder revisor, encargado de la reforma constitucional, es el que intenta conservar la obra del constituyente originario.

Es por ello que la reforma constitucional, con sus inconsistencias, se ha establecido como el mecanismo por excelencia para promover los cambios importantes. Para Jorge Carpizo, la reforma constitucional se ha colocado por encima de otros métodos de cambio constitucional por al menos tres razones:¹⁹⁰

- La Suprema Corte de Justicia junto con su labor de intérprete máximo de la Constitución, hasta 1988, también fungía como Corte de Casación y esta segunda función opacó a la primera;
- La facilidad que ha existido en la realidad para reformar la ley suprema, porque generalmente un solo partido ha tenido el número de votos necesarios para llevarla a cabo, y
- El deseo de que todos los aspectos importantes del país se definan a nivel constitucional.

Son éstas y otras razones las que explican la imposibilidad de implementar nuevas formas constitucionales tendientes a mejorar la organización social, política y económica del pueblo mexicano. Esta afirmación se hace desde una perspectiva genérica según la cual la evolución de un Estado se puede llevar a cabo por vías

¹⁸⁹ LANZ Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, 5ª ed., México, Compañía Editorial Continental, 1959, p.9.

¹⁹⁰ CARPIZO, Jorge, "A manera de introducción", en Andrade Sánchez, Eduardo, *et al.*, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario* (en línea), México, UNAM-IIJ, 1992, p. VIII. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=956>(consulta: 20-09-2011).

de la reforma de su ordenamiento jurídico supremo, y no partiendo de alguna situación concreta de crisis.

3.1.5 Inviolabilidad de la Constitución (artículo 136)

El título noveno denominado de la inviolabilidad constitucional, comprende un solo artículo, el 136, el cual se encuentra vinculado con el cambio constitucional. A la letra indica:

Artículo 136. Esta constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a esta.

El contenido de este artículo ha sido un tema de gran debate sobre la fuerza normativa, política e ideológica que le brinda a la Carta Magna, consistente en que nadie tiene derecho de revocar la constitución, ni desconocer o modificar el orden jurídico y político que regula; se infiere que sólo con los procedimientos y formalidades que ella misma permite, o sea, la reforma constitucional del artículo 135; nunca debe hacerse el cambio por trastornos que generalmente son tipificados en la legislación penal (conspiración, rebelión, sedición y terrorismo), situaciones de facto que puedan resultar en perjuicio de la sociedad.

No obstante, como se comentó, el artículo 135 omite mecanismos políticos y jurídicos necesarios para realizar cambios profundos de manera pacífica.

De lo anterior, parece clara la situación que regula, sin embargo, inherente a ello se ha dicho que esa prohibición de cambio constitucional atiende a que ningún sistema político debe regular su autodestrucción ya que resultaría indeseable y absurdo para un régimen de derecho. Lo que se quiere es la permanencia absoluta de la ley fundamental. Es decir, se presupone que toda acción que

suplante, altere o busque destruir el mundo constitucional, necesariamente tendrá su fundamento en hechos contrarios a la Constitución o al bien común. Circunstancia ésta, ha sido superada cuando se habló de la soberanía popular; del pacto social; de los límites del poder constituyente y; de las consecuencias que trae consigo la rigidez constitucional.

Por último, cabe repetir que el precepto prohíbe el cambio constitucional fuera de la ley y expresa específicamente las causas por las cuales así es: una rebelión que sea contraria a los principios del pueblo consagrados en la constitución. Pero, si los cambios que se intentan realizar son profundos, y además no contravienen los principios de la Constitución (por el contrario, los aumentan y permite la actualización del ordenamiento máximo) se estaría en parte, fuera del supuesto normativo. Entonces, lo que se tiene que superar dentro del apartado de la reforma constitucional, es que no se regulan las formas para realizar esos cambios de gran envergadura; situación en la cual se localiza el problema de una reforma total a la constitución o la expedición de una nueva.

3.2 Marco constitucional del Poder Constituyente en otras naciones

En México la figura jurídico-política de la convocatoria a un Congreso Constituyente, entendida como una posibilidad, incluso formal, dentro de un ordenamiento jurídico, no es de mucho interés, razón por la cual los estudiosos no han hecho hincapié en su análisis; por el contrario, esta figura ha sido poco estudiada. Sin embargo, se podrá apreciar en las siguientes páginas que algunas constituciones de otras naciones la han contemplado desde mucho tiempo atrás.

El propósito, en términos generales, es reavivar la titularidad de la soberanía nacional, atendiendo la libertad y potestad que el pueblo ha conquistado y que guarda para hacerse de sus normas jurídicas constitucionales.

En este estudio resulta de importancia comparar la figura constitucional por una razón principal: evidenciar la viabilidad de consagrar en la constitución el derecho

de convocar y de elegir a una Asamblea Constituyente cuando se trate de alguna situación de reforma total de la constitución, o bien, de expedir una nueva.

También será de importancia identificar las condiciones generales en las cuales es contemplada la Asamblea Constituyente en algunas constituciones de Europa y Latinoamérica, es decir, se pretende conocer las modalidades que se tienen en los dispositivos constitucionales para convocar a una Asamblea Constituyente. Estos aspectos generales brindarán referencias útiles al caso mexicano para valorar la procedencia o improcedencia de incluir adjetivamente la posibilidad de convocar al congreso constituyente en la constitución.

3.2.1 Ejemplos de países europeos

En este apartado, se analizarán los casos de Suiza y España, países europeos que contemplan en su constitución la expedición de una nueva carta magna o la reforma total mediante procesos distintos a la convocatoria de una Asamblea Constituyente, pero similares a la misma. Posteriormente, se estudiarán algunos casos de países latinoamericanos que contemplan esta figura.

3.2.1.1 Suiza

Comencemos por el caso suizo por ser éste el más antiguo. El antecedente más cercano del modelo y actual Estado federal suizo data de 1848. Algo que consideramos conveniente mencionar es la tradición política que ha caracterizado a Suiza; que se sintetiza muy bien en una cualidad: “la de un fuerte sentido del autogobierno de las distintas partes integrantes del país y, por tanto, de la descentralización.”¹⁹¹ Es esta amplia distribución de facultades y competencias lo esencial en su distinción del resto de las naciones.

¹⁹¹ FERNÁNDEZ Navarro, Antonio, “Capítulo IV. Política y gobierno en la Confederación Suiza: espacio, tradición e ingeniería política”, en DE CUETO Noguerras, Carlos y DURÁN, Marien (eds.),

Antonio Fernández Navarro expresa que Suiza “(e)n cincuenta años transitó, a lo largo de una serie de etapas cargadas de muy diversas vicisitudes, desde el Antiguo Régimen hasta el moderno Estado que conocemos hoy y cuyas bases principales fueron establecidas en la Constitución de 1848.”¹⁹² En dicha Constitución, uno de los preceptos más importantes era el que establecía que podía ser reescrita completamente si la ocasión y el pueblo lo demandaban. De esta forma, la Constitución evolucionaría totalmente en lugar de ser modificada año tras año o por partes.

Esta última aseveración es un antecedente de la posibilidad que se ha venido mencionando, la cual se otorga a las personas para reformar su ordenamiento constitucional por formas estipuladas en la misma constitución.

Las revisiones que dieron lugar a la Constitución de 1874, “habían conducido como suele ocurrir en la trayectoria de los Estados federales, a una mayor centralización, es decir, a una concentración de competencias en manos de la administración federal.”¹⁹³ Fue una situación que gracias a la arraigada tradición del pueblo suizo, consistente en conservar la soberanía de los cantones, pudo revertirse e incluso evolucionar con nuevas figuras liberales representantes del neoconstitucionalismo.

La prolijidad de las reformas constitucionales es una característica del modelo político suizo. El apartado vigente referente a la reforma constitucional comprende tres cosas muy importantes para este trabajo:

1. Determina la amplitud que la reforma constitucional puede tener. “Art. 192.1 La Constitución podrá ser reformada en todo momento, total o parcialmente.”¹⁹⁴

Regímenes políticos contemporáneos: entre inmovilismo y cambio, Madrid, Editorial Comares, 2008, p. 118.

¹⁹²*Ibid.*, p. 122.

¹⁹³*Ibid.*, p. 126.

¹⁹⁴ Constitución Federal de la Confederación Suiza, 18 de abril de 1999.

2. Además de los órganos que pueden iniciar la reforma, se brinda el derecho a los ciudadanos de solicitarla, sea parcial o total. “Art. 193.1 La reforma total de la Constitución podrá tener lugar, bien por la vía de la iniciativa popular, bien por iniciativa de uno de los dos Consejos, también podrá ser decretada por la Asamblea Federal.”¹⁹⁵
3. El órgano que realiza la reforma es distinto del parlamento constituido. “Art. 193.3 En caso de que el pueblo vote a favor de la reforma total, los dos Consejos serán reelegidos para llevar a cabo la reforma.”¹⁹⁶

Los puntos anteriores, por sí mismos, son razón suficiente para hablar del caso suizo.

Cabe destacar que la calidad en la percepción de la vida política, cultural, económica y social de los suizos es considerablemente superior al de los ciudadanos de otras naciones. Ello, en buena medida, justifica su madurez política. Así, los cambios trascendentales en una sociedad con estas características se dan de *facto* y no de *iure*:

(...) la realidad social y política y los principales problemas en una situación dada, las discrepancias y la correlación de fuerzas entre los partidos en cada momento, etc., determinan en gran medida el funcionamiento del proceso político más allá de los mecanismos institucionales, precisamente en un país donde todo parece escrupulosamente ordenado y preestablecido.¹⁹⁷

Lo anterior denota que en esa nación la verdadera transformación política, social y económica se logra con la atención del juego de factores reales de poder, sin estar a la expectativa de una Constitución o más garantizadora, o más innovadora, o más liberal, etc. Esto no quiere decir, sin embargo, que no se atiende o que no sea

¹⁹⁵ Constitución Federal de la Confederación Suiza, 18 de abril de 1999.

¹⁹⁶ Constitución Federal de la Confederación Suiza, 18 de abril de 1999.

¹⁹⁷ FERNÁNDEZ Navarro, Antonio, “Capítulo IV. Política y gobierno en la Confederación Suiza: espacio, tradición e ingeniería política”, en DE CUETO Nogueras, Carlos y DURÁN, Marien (eds.), *op. cit.*, p. 127.

de gran peso el contenido de la Constitución, pues finalmente es en ella en donde se manifiesta su modo y forma de ser.

3.2.1.2 España

Los orígenes constitucionales de Suiza y México son completamente disímiles; a diferencia de España, cuyos orígenes constitucionales son un antecedente al nuestro (Constitución de Cádiz). No obstante, cabe decir, ciertos ordenamientos constitucionales carecieron de repercusión en Iberoamérica: las constituciones españolas de 1834, 1837, 1845, 1869, 1876 y 1931.¹⁹⁸

Rebasadas las circunstancias históricas que pudieron justificar el principio de la soberanía compartida, soberanía de todos, la Constitución de 1978 proclama como principio originario la soberanía del pueblo español, constituido en un Estado social y democrático de derecho. Desde el momento en que se reconoce como su principio originario, se plantea expresamente la soberanía y el poder que el pueblo tiene para constituir sus leyes constitucionales.

La exposición de la Constitución de 1978 se complementa al referirnos a un hecho único en toda su historia constitucional: no solamente fue aceptada por todos, sino elaborada prácticamente por todos. Con un Constituyente plural, se llegó a acuerdos de todos los puntos debatidos, incluso de los más delicados. Una situación así sólo podía ser producto del buen sentido del pueblo español y del espíritu conciliador de sus representantes. Suficientes fueron estos motivos para que haya sido descrita como la “Constitución del consenso”.

Son estos los motivos por los cuales España ha representado un ejemplo a seguir en la transición de las democracias latinas. “El caso español, no obstante, ha tenido una trascendencia paradigmática en el hemisferio americano, en tanto que

¹⁹⁸VALADÉS, Diego, “La Constitución y el Poder”, en VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (coords.), *op. cit.*, p. 139.

demostró la posibilidad de transitar sin violencia de una dictadura a una democracia.”¹⁹⁹

Y es que las Constituciones con preceptos que contienen mecanismos políticos que posibilitan la distensión de situaciones de presión social y política generadas por la falta de soluciones racionales, brindan la pauta para una transición pacífica. Un ejemplo de estos mecanismos es el contenido en el artículo 168.1 de la vigente Ley Fundamental de España, que a la letra dice:

Art. 168.1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.²⁰⁰

En esta constitución también se determina claramente la amplitud de la reforma, pudiendo ser total o parcial sobre las decisiones fundamentales. Quizá la estructura de dicha Constitución no es muy clara, sin embargo, si leemos con atención encontraremos que también consagra el derecho al pueblo de impulsar esta reforma: “Artículo 87.3. Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley.”²⁰¹ Entre ellas puede estar, la iniciativa de reforma total bajo el consenso de un determinado número de ciudadanos.

Con respecto a la competencia del órgano que lleva a cabo dicha tarea, el artículo 168.2 establece que: “Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.”²⁰² Y se complementa con el artículo 168.3, que a la letra dice: “Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.”²⁰³

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 141.

²⁰⁰ *Constitución Española*, 17 de diciembre de 1978.

²⁰¹ *Constitución Española*, 17 de diciembre de 1978.

²⁰² *Constitución Española*, 17 de diciembre de 1978.

²⁰³ *Constitución Española*, 17 de diciembre de 1978. (consulta: 20-Octubre-2011).

Es muy claro que, al igual que en Suiza, quien desempeña esta actividad es un órgano parlamentario constituido, las Cortes Generales, cuya variable es la disolución del que está vigente al momento de la iniciativa y se vuelve a elegir para la realización de la reforma.

Para ambas naciones, contar con la aprobación de reformas totales a sus constituciones es un gran avance, pues simboliza el hecho de que tienen siempre en la mira que un cambio de tal magnitud significa incrementar los derechos y garantías de los hombres, y nunca un retroceso. Aunque ninguna de ellas contempla el derecho de que el pueblo convoque a una Asamblea Constituyente para participar en las reformas totales, o para participar en la expedición de una nueva Constitución, sí consagran la alternativa de que el pueblo solicite directamente los cambios necesarios a su ordenamiento supremo, así se trate de cambios profundos.

3.2.2 Ejemplos de países latinoamericanos

En este apartado se muestra el marco constitucional de la figura de la convocatoria a constituyente así como de las formas en que reafirman su soberanía nacional los países latinoamericanos, toda vez que a nivel global esta es la región más representativa del Poder Constituyente. La mayoría de las naciones latinoamericanas lo contemplan en sus constituciones, atendiendo al reconocimiento de su poder constituyente para circunstancias necesarias que mejoren su ley suprema.

La emancipación de los países latinoamericanos trajo consigo una actitud radical de cambio, generando una constante en la mayoría de ellos: su particular dinamismo. Este dinamismo se expresó en una liberalización y democratización

progresiva, y poco a poco derivó en procesos de apertura que, finalmente, desembocarían en la transferencia del poder de los militares a los civiles.²⁰⁴

Dicho proceso vino acompañado de una redefinición constitucional hacia finales de la última década del siglo pasado. Varios países se dieron a la tarea de convocar a congresos constituyentes que produjeron cartas constitucionales, no solamente liberales, o sociales, sino en conjunto democráticas: Colombia (1991), Paraguay (1992), Perú (1993), República Dominicana (1994), Panamá (1994), Argentina (1994), Uruguay (1997), Ecuador (1998), Venezuela (1999).

Es cierto que una Constitución política, en sentido escrito, no necesariamente corrige las deficiencias sociales de una nación, sin embargo, es capaz de dirigir y servir como punto de referencia para cumplir el anhelado modelo a seguir. Por esa razón, es muy común que las transiciones democráticas de los países latinoamericanos deriven en procesos de reforma constitucional.

En Latinoamérica, la reforma constitucional ha sido concebida en los siguientes términos:

Ésta se ha visto como un prerequisite vital, aunque no único, para la instauración, permanencia, estabilidad y eficacia de la democracia; se la ha percibido como garantía normativa de una nueva forma de distribución y ejercicio del poder, y como garantía también de los principios y valores que son esenciales al régimen democrático.²⁰⁵

El imperio de la ley, en este caso de la Constitución, se encuentra implícito en dicha confianza de garantía o respaldo que se le otorga, pues con ello es posible llevar a cabo sus mandatos. En otras palabras, “la Constitución es una norma jurídica que ordena la conducta de los detentadores del poder y de sus destinatarios; por lo tanto, tiene fuerza normativa directa y su cumplimiento es exigible.”²⁰⁶

²⁰⁴ SERNA de la Garza, José María, *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, México, UNAM-IIJ, 1998, pp. 13 y 14.

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 15.

²⁰⁶ *Idem.*

Cabe aclarar que el mencionado contagio que se dio entre los países latinoamericanos de constituir nuevamente sus ordenamientos jurídicos supremos –sea con la reforma total y, por lo tanto, profunda de la carta magna o con la expedición de una nueva–, no fue producto de una simple imitación. Pedro Salazar Ugarte nos ofrece otra explicación que, además, combina con un elemento muy importante del nuevo constitucionalismo: evolucionar sin perder la paz de los Estados.

Los eventos internos que pueden llegar a amenazar la paz social exigen una planeación estratégica de largo aliento y, en el momento histórico actual, esto significa voltear al mundo para encontrar las palancas que permitan garantizar los derechos de las personas. De lo contrario, se impondrán las voces que, de un lado o del otro, coquetean con el uso de la fuerza y ello, para todo efecto práctico, significaría que la paz se habrá perdido. La clave está en recuperar el sentido moderno de los pactos constitucionales democráticos que han dado un nuevo rostro a los Estados latinoamericanos para recobrar el sentido del acuerdo fundador.²⁰⁷

Esta explicación se trae a cuento porque la mayoría de los países latinoamericanos que emprendieron su transición hacia la democracia con la expedición o reforma de su ley fundamental, lo hicieron desde algunas bases constitucionales plasmadas en la anterior; por ejemplo, con la iniciativa popular o con la iniciativa de otro órgano constitucional facultado para solicitar la convocatoria a una Asamblea Constituyente, que reformara totalmente o expidiera una nueva Constitución.

Lo que aquí se quiere destacar es que las múltiples formas modernas evitaron el surgimiento de rupturas violentas. Esta idea puede reforzarse con el siguiente argumento:

(...) los trámites constituyentes admiten muchas opciones, pero en todo caso hay una constante: ahí donde no se ha producido una ruptura debida a una revolución, una guerra o un cambio total de sistema, la

²⁰⁷ SALAZAR Ugarte, Pedro, “Desde la gobernabilidad ideal hasta la (in) gobernabilidad posible. Una reflexión sobre la realidad política de América Latina”, en VALADÉS, Diego (ed.), *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, México, UNAM-IIJ, p. 394.

reforma constitucional, incluso el cambio de Constitución, por lo general se lleva a cabo respetando lo preceptuado por el ordenamiento que va a ser modificado o sustituido.²⁰⁸

Las múltiples combinaciones que Latinoamérica tiene para crear mecanismos de distensión social, específicamente de procesos constituyentes, son posibles porque se encuentran íntimamente relacionados con figuras de democracia semidirecta, como el referéndum, la iniciativa popular o el plebiscito.

Actualmente, Brasil, Chile, El Salvador, Haití, Honduras, México y Perú no cuentan con procedimientos o mecanismos que garanticen directamente el derecho al pueblo de refundar su organización suprema cuando así lo necesite o decida. República Dominicana tiene una Cámara Nacional revisora formada por senadores y diputados, sin embargo, los límites al electorado son los mismos que los de los países antes mencionados. Es decir, los ciudadanos que deseen cambios profundos a su Constitución lo pueden poner sólo a consideración indirectamente a través de sus representantes; o bien, pueden hacer los cambios por vías no legales.

De las veinte naciones latinoamericanas, doce establecen en sus leyes fundamentales la posibilidad de que un número considerable de electores convoque y elija a una Asamblea Constituyente, que se encargue de hacer cambios trascendentales a la Constitución, ya sea para una reforma total o para la expedición de una nueva Constitución. En orden cronológico, los casos son: República de Nicaragua, República Oriental del Uruguay, República de Costa Rica, República de Argentina, República de Colombia, Estado Plurinacional de Bolivia, República de Panamá, República de Cuba, República de Guatemala, República del Paraguay, República Bolivariana de Venezuela y República del Ecuador. En todos estos países el sistema de reforma es rígido; su procedimiento, aunque de diversas modalidades e intensidades, es mucho más agravado que el ordinario.

²⁰⁸ VALADÉS, Diego, "La Constitución y el Poder", en VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (coords.), *op. cit.*, p. 146.

Veamos el marco constitucional referente a la Asamblea Constituyente y reforma constitucional para verificar el alcance y los procedimientos de la misma.

3.2.2.1 República de Nicaragua

La transición democrática de Nicaragua, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, desembocó en un ordenamiento constitucional. El producto fue la Constitución de 1986. No obstante, desde su Constitución de 1826 contempla la posibilidad de que los ciudadanos adecuen sus leyes mediante cambios o reformas totales.

La Carta Magna vigente estipula muchos principios y valores de gran relevancia, pero especialmente señala que:

Art. 2. La soberanía nacional reside en el pueblo y la ejerce a través de instrumentos democráticos, decidiendo y participando libremente en la construcción y perfeccionamiento del sistema económico, político y social de la nación. El poder político lo ejerce el pueblo por medio de sus representantes libremente elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto sin que ninguna otra persona o reunión de personas pueda arrogarse este poder o representación. También podrá ejercerlo de manera directa por medio del referéndum y del plebiscito y otros procedimientos que establezcan la presente Constitución y las leyes.²⁰⁹

El precepto es muy conciso. Establece grandes instituciones que son imprescindibles para el desarrollo democrático de la nación, entre las que destaca aquella que se refiere a la soberanía como fuente de creación de la organización social y también como elemento que garantiza la participación libre de la construcción (formación de leyes) y perfeccionamiento (adecuación de las leyes) del sistema económico, político y social de la nación.

No es sólo esa adecuación de las normas a las demandas sociales la que ha venido interesando en el escrito, sino también que tal actividad sea realizada por órganos especiales. Concretamente, el apartado sobre la reforma constitucional dice:

²⁰⁹ *Constitución Política de la República de Nicaragua*, 19 de noviembre de 1986.

Artículo 191.- La Asamblea Nacional está facultada para reformar parcialmente la presente Constitución Política y para conocer y resolver sobre la iniciativa de reforma total de la misma.

La iniciativa de reforma parcial corresponde al Presidente de la República o a un tercio de los Diputados de la Asamblea Nacional.

La iniciativa de reforma total corresponde a la mitad más uno de los Diputados de la Asamblea Nacional.²¹⁰

En este modelo constitucional es posible percatarse de lo relativo a la amplitud de la reforma: puede ser total y parcial. Según sea el caso, los órganos que la llevan a cabo se conforman de manera diferente.

El artículo 193 considera la participación de la Asamblea Nacional Constituyente, únicamente para el caso de las reformas totales.

Artículo 193.-La iniciativa de reforma total seguirá los mismos trámites fijados en el artículo anterior, en lo que sea conducente a su presentación y dictamen.

Al aprobarse la iniciativa de reforma total, la Asamblea Nacional fijará un plazo para la convocatoria de elecciones de Asamblea Nacional Constituyente. La Asamblea Nacional conservará su mandato hasta la instalación de la nueva Asamblea Nacional Constituyente.

Mientras no se apruebe por la Asamblea Nacional Constituyente la nueva Constitución, seguirá en vigencia la presente Constitución.²¹¹

Este precepto previene confusión alguna respecto de la consideración de que exista un vacío de autoridad mientras la Constituyente actúa: indica que, en tanto no se apruebe la nueva Constitución, resultado de la reforma total, tendrá vigencia la presente.

3.2.2.2 República Oriental de Uruguay

La exclusividad que tiene la nación para hacer sus leyes es también remota en la República de Uruguay. Desde 1967, así lo consagra el artículo 4 de su

²¹⁰ *Constitución Política de la República de Nicaragua*, 19 de noviembre de 1986.

²¹¹ *Constitución Política de la República de Nicaragua*, 19 de noviembre de 1986.

constitución: “La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes...”²¹²

Los artículos 85 y 86 constitucionales plasman los procedimientos para la formulación de las leyes. En este aspecto, cabe destacar el grado de participación que es otorgado a los ciudadanos para iniciar y aprobar las leyes, incluyendo las iniciativas de reforma constitucional. Y es que Uruguay es un país que mantiene como piedra angular el reconocimiento de la titularidad del poder fundador o constituyente en la nación.

Artículo 82.- La Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana.

Su soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los Poderes representativos que establece esta Constitución; todo conforme a las reglas expresadas en la misma.²¹³

Esos poderes representativos a los que se refiere el artículo son: la Asamblea General y la Convención Nacional Constituyente, representantes del pueblo en las etapas de formulación y modificación de las leyes.²¹⁴

En cuanto a la modificación de las leyes, el artículo 331 determina que la reforma constitucional puede ser total o parcial; y su solicitud puede ser:²¹⁵

- a) Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional;

²¹² *Constitución de la República*, Constitución de 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004.

²¹³ *Constitución de la República*, Constitución de 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004.

²¹⁴ GROS Espiell, Héctor y ESTEVA Gallocchio, Eduardo, *Constituciones Iberoamericanas. Uruguay* (en línea), México, UNAM-IIJ, 2005, p. 163. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1739/5.pdf>(consulta: 20-octubre-2011).

²¹⁵ *Constitución de la República*, Constitución de 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004.

- b) por proyectos de reforma que reúnan dos quintos del total de componentes de la Asamblea General; o
- c) por iniciativa de los Senadores, los Representantes y el Poder Ejecutivo.

Por otra parte, la reforma de la Constitución de Uruguay combina las siguientes etapas: de iniciativa; de aprobación; de convocatoria a Convención Constituyente; de elección de legisladores constituyentes; de debate constituyente; de publicación; y de ratificación del electorado.

Artículo 331, párrafo séptimo y décimo.- Aprobada la iniciativa y promulgada por el Presidente de la Asamblea General, el Poder Ejecutivo convocará, dentro de los noventa días siguientes, a elecciones de una Convención Nacional Constituyente que deliberará y resolverá sobre las iniciativas aprobadas para la reforma, así como sobre las demás que puedan presentarse ante la Convención [...]

El proyecto o proyectos redactados por la Convención serán comunicados al Poder Ejecutivo para su inmediata y profusa publicación. El proyecto o proyectos redactados por la Convención deberán ser ratificados por el Cuerpo Electoral, convocado al efecto por el Poder Ejecutivo, en la fecha que indicará la Convención Nacional Constituyente.²¹⁶

Como podemos observar, en esta Constitución se plantea de manera extensa el procedimiento que se llevará a cabo para la realización de la reforma, a diferencia de otras Constituciones en las que la brevedad se traduce en dudas e inconsistencias.

En esta Constitución en particular, claramente se aprecia el grado de evolución que guarda con respecto al reconocimiento del derecho más importante de las sociedades: construir su plataforma constitucional, es decir, hacerse de sus leyes con base en la titularidad de la soberanía. Además, expresa congruencia con los principios democráticos que han sido la aspiración de los estados latinoamericanos.

²¹⁶ *Constitución de la República*, Constitución de 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004.

3.2.2.3 República de Costa Rica

De igual forma que la anterior, la Constitución Política de la República de Costa Rica –decretada en 1949, aunque con reformas posteriores– sí determina el alcance de la reforma, señalando que ésta puede ser parcial (artículo 195) o general (artículo 196). Para el caso de la segunda, indica lo siguiente:

Art. 196. La reforma general de esta Constitución, sólo podrá hacerse por una Asamblea Constituyente convocada al efecto. La ley que haga esa convocatoria, deberá ser aprobada por votación no menor de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa y no requiere sanción del Poder Ejecutivo.²¹⁷

La reforma general se encuentra estipulada en dos etapas. En la primera, se establece que la Asamblea Legislativa elabore una ley sobre la convocatoria a elecciones de legisladores constituyentes; en la segunda, los legisladores deben ser electos y comenzar con la actividad que les ha sido encomendada.

Es ampliamente aceptado por diversos autores que una actividad tan especial, como lo es una reforma general, sea llevada a cabo por un órgano político-jurídico especial, como lo es la Asamblea Constituyente. La constitución de Costa Rica cumple con esta condición. Por otra parte, no establece prohibición alguna sobre la iniciativa que tiene el pueblo de solicitar la convocatoria; las únicas restricciones al respecto se localizan en el artículo 123, segundo párrafo.

El precepto constitucional que permite convocar a la Constituyente no alude a la posibilidad de expedir una nueva Carta Magna, sino únicamente a un cambio total; aunque, por otra parte, muchos podrían interpretar ese cambio total como la elaboración de una nueva Constitución.

²¹⁷ *Constitución Política de la República de Costa Rica*, 7 de noviembre de 1947.

3.2.2.4 República de Argentina

En el caso de Argentina, la propia Constitución de 1853 preveía en su contenido que para ser modificada se tendría que convocar expresamente a una Convención. El resultado fue la Constitución vigente de 1994, la cual desde su preámbulo menciona la aportación del Congreso General Constituyente.

En el artículo 30 constitucional, se prevé la modalidad de reforma constitucional ordinaria y también mediante la cual se lleva a cabo la creación de una Constitución. Además, plasma qué órganos la llevarán a cabo:

Artículo 30. La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto.²¹⁸

De la lectura del precepto, se puede inferir que existen dos etapas en la realización de la reforma constitucional de Argentina:

Una preconstituyente, y otra constituyente. La primera se realiza en el seno del Congreso, que debe declarar la necesidad de reformar la Constitución.[...] la etapa preconstituyente termina con la elección de los asambleístas constituyentes.

Por su parte, la etapa constituyente empieza con la instalación de la Convención Constituyente, que debe considerar si acepta o rechaza la convocatoria hecha por el Congreso para reformar la Constitución. Si acepta, deberá dictar las nuevas normas constitucionales.²¹⁹

El apartado de reforma constitucional de Argentina es muy claro al expresar el alcance de la misma. Además, expresa también muy claramente los órganos políticos que participan: el Congreso en la etapa preconstituyente y la Convención Constituyente para llevar a cabo la reforma.

Lo más cercano a determinar quién puede iniciar o solicitar la reforma constitucional, sea total o parcial, se encuentra contenido en la parte del artículo

²¹⁸ *Constitución de la Nación Argentina*, 1º de mayo de 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994.

²¹⁹ SERNA de la Garza, José María, *op. cit.*, p. 121.

que dice: “La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros.” Asimismo, es preciso indicar que esta modalidad se caracteriza porque la iniciativa popular de la que gozan los argentinos no aplica tratándose de la reforma constitucional, tal como lo determina el artículo 39, tercer párrafo: “No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.”²²⁰

De esta forma queda configurada la Convención Constituyente en la Carta Magna de Argentina.

3.2.2.5 República de Colombia

En el caso de Colombia, la república “vivió un proceso largo y complejo de diseño y de intentos de construcción de un nuevo modelo de régimen político, que en principio debía estar orientado hacia la modernidad constitucional, y específicamente dotado de recursos institucionales para resolver los problemas de ingobernabilidad, de bloqueo progresivo e inestabilidad política.”²²¹ Las demandas de gobernabilidad que debían incluirse en un nuevo arreglo constitucional capturaron la atención para la reforma constitucional.

Eran puntos estratégicos en los que se debía ahondar, pues el Estado colombiano se encontraba en una posición que requería de atención urgente: la situación era de violencia política y terrorista por parte de grupos guerrilleros y poderes fácticos, como los narcotraficantes.²²² Como medida urgente, se conformó un movimiento plurinacional que propuso la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que reconociera la necesidad de apertura a la participación de todo el pueblo, incluyendo a los grupos disidentes.

²²⁰ *Constitución de la Nación Argentina*, 1º de mayo de 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994.

²²¹ ORTIZ Gutiérrez, Julio César, “La búsqueda de la gobernabilidad”, en VALADÉS, Diego (ed.), *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, México, UNAM-IIJ, 2005, p. 281.

²²² *Idem*.

La nueva Constitución de 1991, redactada por indígenas, grupos de izquierda, guerrilleros desmovilizados, minorías religiosas y representantes de los poderes tradicionales, es reconocidamente democrática y bien recibida por la opinión pública, y con ella los colombianos creen haber abierto un nuevo ambiente institucional a la reconciliación.²²³

Este nuevo texto, acorde con su origen democrático, abierto, representativo y pluralista, previó para una situación como la que acababa de acontecer un mecanismo que permitiera la evolución y la adecuación a las nuevas demandas del pueblo colombiano. Así, en su artículo 374 admite la reforma constitucional y la participación de la Asamblea Constituyente.

Artículo 374.- La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.²²⁴

El precepto no sólo expresa la permisibilidad de la reforma constitucional, sino también da cuenta de los órganos que participan en la misma: el Congreso está a cargo en la etapa preconstituyente, pues decide la pertinencia de la petición del electorado de convocar a una Asamblea Constituyente; la Asamblea, por su parte, es quien lleva a cabo la reforma, y la somete nuevamente al pueblo para su aprobación.

La facultad del pueblo se expresa en los artículos 375 y 376:²²⁵

Artículo 135. Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.

Artículo 136. Mediante ley aprobada por mayoría de los miembros de una y otra cámara, el Congreso podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca una Asamblea Constituyente con la competencia, el período y la composición que la misma ley determine.

²²³ Introducción que hace el Senado de la República de Colombia a la versión en línea de la *Constitución Política* de ese país. Disponible en: <http://www.senado.gov.co/el-senado/normatividad/constitucion-politica> (consulta: 20-octubre-2011).

²²⁴ *Constitución Política de Colombia*, 20 de julio de 1991.

²²⁵ *Constitución Política de Colombia*, 20 de julio de 1991.

Se entenderá que el pueblo convoca la asamblea, si así lo aprueba, cuando menos, una tercera parte de los integrantes del censo electoral.

Además, también se contempla que es el pueblo de Colombia quien tiene el derecho de elegir esa Asamblea: “La asamblea deberá ser elegida por el voto directo de los ciudadanos, en acto electoral que no podrá coincidir con otro.”²²⁶

Cabe decir que, de la lectura del caso colombiano, es notable la omisión que su texto constitucional hace del alcance de la propia reforma constitucional. Por lo mismo, suponemos que se convocará a Asamblea solamente cuando se trate de casos excepcionales; de cambios trascendentales.

3.2.2.6 Estado Plurinacional de Bolivia

En el caso de Bolivia se cuenta con un mecanismo de esta naturaleza desde su constitución de 1878. Dicho documento autorizaba la reforma de la Constitución, ya sea de forma parcial o total, bajo la condición de que los órganos que desarrollaran esta actividad fueran las Cámaras legislativas ordinarias. En algunas de las siguientes constituciones bolivianas siguió plasmándose la reforma constitucional en este sentido.

En razón de que la República de Bolivia se determina en la constitución como democrática, participativa, representativa y comunitaria, cuenta con un mecanismo que ofrece al pueblo el derecho de convocar a una Asamblea Constituyente cuando lo considere necesario. En la primera parte de su artículo 411, el ordenamiento constitucional de la República de Bolivia –expedido en 2007 y refrendado en 2009– contempla este medio de distensión social:

Artículo 411.I. La reforma total de la Constitución, o aquella que afecte a sus bases fundamentales, a los derechos, deberes y garantías, o a la primacía y reforma de la Constitución, tendrá lugar a través de una

²²⁶ *Constitución Política de Colombia*, 20 de julio de 1991.

Asamblea Constituyente originaria plenipotenciaria, activada por voluntad popular mediante referendo.²²⁷

Esta parte del artículo es una muestra de que la Constitución boliviana es congruente con el objetivo que persigue –transitar a la democracia y representar a todo el pueblo de Bolivia–, ya que expresa el derecho democrático que el pueblo tiene de tomar las riendas de su gobierno y dictar sus leyes. En el pueblo recae la potestad de impulsar, mediante referendo, la actividad de la Asamblea Constituyente para que reforme total o parcialmente la constitución.

Posteriormente, la propia carta fundamental establece la manera en que debe llevarse a cabo el referendo que activa la acción de reforma constitucional, así como el referendo aprobatorio de la enmienda. Es importante destacar que se concede plenamente el poder a la Asamblea Constituyente, es decir, ella misma es quien se autorregula.

3.2.2.7 República de Panamá

Igualmente al anterior, el ordenamiento constitucional de la República de Panamá (vigente desde 1972) establece el alcance que la reforma constitucional puede tener (artículo 314, cuarto párrafo). En adición, también decreta la manera en la que puede expedirse una nueva Constitución (artículo 314, primer párrafo). Es decir, la actual Ley Fundamental plasma la figura jurídico-política de convocar a una *Asamblea Constituyente Paralela* por vía pacífica, respetando las formalidades que la misma plantea para la expedición de una nueva Constitución.

El precepto referido es muy claro en este aspecto:

Artículo 314.- Podrá adoptarse una nueva Constitución, a través de una Asamblea Constituyente Paralela, que podrá ser convocada por decisión del Órgano Ejecutivo, ratificada por la mayoría absoluta del Órgano Legislativo, o por el Órgano Legislativo con el voto favorable de dos terceras partes de sus miembros, o por iniciativa ciudadana, la cual

²²⁷ Nueva Constitución Política del Estado, 9 de diciembre de 2007. Disponible en: <http://www.diputados.bo/images/docs/cpe.pdf>

deberá ser acompañada por las firmas de, por lo menos, el veinte por ciento de los integrantes del Registro Electoral correspondiente al 31 de diciembre del año anterior a la solicitud. En este caso, los peticionarios tendrán hasta seis meses para cumplir con este requisito de conformidad con el reglamento que al efecto expida el Tribunal Electoral.²²⁸

La Asamblea Constituyente Paralela funciona como instrumento de ejecución del Poder Constituyente originario o derivado –es originario en el caso de expedir una nueva Carta Magna; puede ser derivado en el caso de proceder de la anterior–, el cual puede crear o recrear al Estado panameño. Es *paralela* porque, simultáneamente a su actividad, la Asamblea Legislativa realiza su labor en tanto se expide la nueva Constitución.

En esta nación, de acuerdo con lo estipulado en la Constitución, la combinación de las formas en que se consagra y se puede llevar a cabo la reforma constitucional o la expedición de una nueva son las siguientes: únicamente puede convocarse la Constituyente a petición del ejecutivo, pero puede ser ratificada esta petición por el legislativo o por el pueblo; la participación de la Constituyente puede ser para reformas parciales, para una reforma total de la Constitución o para la expedición de un nuevo orden constitucional; implica un proceso de cuatro etapas: la convocatoria a la Asamblea Constituyente Paralela, la elección de los legisladores constituyentes, la actividad constituyente y, por último, el referéndum.

Cabe resaltar que la constituyente panameña lo previó, y en situaciones de crisis se da la oportunidad de restablecer el orden jurídico y constitucional.

3.2.2.8 República de Cuba

El caso cubano, por diversas razones, resulta paradigmático. Cuba se ha distinguido por sus grandes transformaciones, mismas que han sido consagradas en su Constitución. La legislación cubana se ha preocupado por encontrar nuevas

²²⁸ *Constitución Política de la República de Panamá*, Constitución de 1972, con las reformas de 1978, 1983, 1993 y 1994.

vías para hacer más representativas sus instituciones democráticas y, consecuentemente, adoptar decisiones con vistas a perfeccionar las estructuras, atribuciones y funciones de sus principales instancias. Esta adecuación es posible, en buena medida, gracias a su régimen de reforma constitucional que está contenido en solamente un artículo:

Artículo 137.- Esta Constitución sólo puede ser reformada por la Asamblea Nacional del Poder Popular mediante acuerdo adoptado, en votación nominal, por una mayoría no inferior a las dos terceras partes del número total de sus integrantes, excepto en lo que se refiere al sistema político, social y eco-nómico, cuyo carácter irrevocable lo establece el artículo 3 del Capítulo I, y la prohibición de negociar bajo agresión, amenaza o coerción de una potencia extranjera, como se dispone en el Artículo 11.

Si la reforma se refiere a la integración y facultades de la Asamblea Nacional del Poder Popular o de su Consejo de Estado o a derechos y deberes consagrados en la Constitución, requiere, además, la ratificación por el voto favorable de la mayoría de los ciudadanos con derecho electoral, en referendo convocado al efecto por la propia Asamblea.²²⁹

De inicio, el alcance de la reforma no es establecido, pudiendo ser interpretado como parcial o total; tampoco se brinda el derecho de que el pueblo convoque a la Asamblea. No obstante, la confianza de que la Asamblea actúe en potestad constituyente cuando sea necesario representa, por sí misma, la posibilidad de legislar e incluir en la Constitución las demandas más urgentes de los cubanos. Además, la participación ciudadana en los casos de modificaciones importantes a la Constitución es asegurada vía referendo.

3.2.2.9 República de Guatemala

Pasando al estudio de la Constitución de la República de Guatemala, nos percatamos que entre sus primeras palabras reconoce el hecho de “la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social”; razonamiento que coincide

²²⁹ *Constitución de la República de Cuba*, 24 de febrero de 1976.

con el contenido de los preceptos constitucionales de orden superior en los que se vislumbra un espíritu social, democrático, libre y soberano. Bajo estos principios, en la constitución están consideradas instituciones que favorecen la renovación constante del pacto social para preservar la estabilidad. Una de ellas, tal vez la más importante en este aspecto, consiste en convocar a la Asamblea Nacional Constituyente.

Artículo 278. Asamblea Nacional Constituyente. Para reformar éste o cualquier artículo de los contenidos en el Capítulo I del Título II de esta Constitución, es indispensable que el Congreso de la República, con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que lo integran, convoque a una Asamblea Nacional Constituyente. En el decreto de convocatoria señalará el artículo o los artículos que haya de revisarse y se comunicará al Tribunal Supremo Electoral para que fije la fecha en que se llevarán a cabo las elecciones dentro del plazo máximo de ciento veinte días, procediéndose en lo demás conforme a la Ley Electoral Constitucional.²³⁰

En Guatemala, el motivo por el cual se convoca a la Asamblea Nacional Constituyente representa el alcance de la reforma. De esta manera, se establece que para ciertos preceptos –se infiere que los relativos a la expedición de una nueva constitución– será necesario convocar a un órgano extraordinario: la Asamblea Nacional Constituyente; en cambio, en el caso de cualquier otra reforma constitucional, será el órgano legislativo ordinario, es decir el Congreso de la República, el encargado de llevar a cabo esta tarea.

Cabe mencionar, finalmente, que la Carta Magna de Guatemala no reconoce a sus ciudadanos la posibilidad de convocar a la Constituyente; el Congreso de la República es el órgano facultado para dicha tarea. No obstante, sí reconoce que sean los ciudadanos quienes elijan a los legisladores constituyentes. Es por ello que la Constitución de Guatemala puede ser considerada como avanzada; por lo menos así lo indican las instituciones y formas democráticas contenidas en la misma.

²³⁰ *Constitución Política de la República de Guatemala*, 31 de mayo de 1985.

3.2.2.10 República del Paraguay

Otro país que reconoce como sujeto de la soberanía y del poder constituyente al pueblo, es la República del Paraguay, nación que a través del consenso decide sus normas jurídicas fundamentales. Esto es así porque la constitución paraguaya, vigente desde 1992, permite la participación del pueblo en la adecuación del cuerpo constitucional de acuerdo con sus necesidades y demandas.

El artículo 289 de la Constitución de Paraguay es el que se refiere a la reforma constitucional. En su primer párrafo establece una cláusula del tiempo en que no se podrán hacer cambios, sencillos o profundos, a la Constitución: “La reforma de Constitución sólo procederá luego de diez años de su promulgación.”²³¹ Este periodo feneció en el año 2002; por lo tanto, la posibilidad de reforma es latente.

Para entender la modalidad de la reforma constitucional de Paraguay, es preciso interpretar lo siguiente: para denominar a la reforma parcial en la que ha de participar el Congreso –órgano legislativo ordinario–, la Constitución utiliza el término *enmienda*; su procedimiento es rígido y se localiza en el artículo 290. Mientras tanto, se utiliza la locución *reforma* cuando se hace referencia a la modificación de aspectos fundamentales o de toda la constitución.

En el caso paraguayo, el precepto constitucional no sólo faculta a los legisladores de cualquiera de las Cámaras y al presidente de la República, sino también al electorado para solicitar la reforma.

Artículo 289 (a partir del párrafo segundo).- Podrán solicitar dicha reforma el veinticinco por ciento de los legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso, el Presidente de la República o treinta mil electores, en petición firmada.

La declaración de la necesidad de la reforma sólo será aprobada por mayoría absoluta de dos tercios de miembros de cada Cámara del Congreso.

Una vez decidida la necesidad de la reforma, el Tribunal Superior de Justicia Electoral llamará a elecciones dentro del plazo de ciento

²³¹ Constitución de la República del Paraguay, 20 de junio de 1992.

ochenta días, en comicios generales que no coincidan con ningún otro...²³²

Como podemos apreciar, además de otorgarle al pueblo el derecho de solicitar la reforma, la Constitución de Paraguay también lo faculta para elegir a los legisladores constituyentes. Será el Tribunal Superior de Justicia Electoral quien, admitida la reforma, convoque a elecciones para que se conforme la Convención Nacional Constituyente; una vez sancionada la nueva, se promulgará de pleno derecho. Como podemos ver, a diferencia de otras naciones, aquí ya no se solicita la aprobación mediante referendo, con la excepción de que se trate de una enmienda cualquiera.

El resto del artículo hace alusión a particularidades de la Constituyente. Pese a ello, la Constitución de Paraguay cuenta con un artículo que señala los límites de la Convención Nacional Constituyente:

Artículo 291.- La Convención Nacional Constituyente es independiente de los poderes constituidos. Se limitará durante el tiempo que duren sus deliberaciones a sus labores de reforma o de enmienda, con exclusión de cualquier otra tarea. No se arrogará las atribuciones de los poderes del Estado, no podrá sustituir a quienes se hallen en ejercicio de ellos, ni acortar o ampliar su mandato.²³³

Cabe señalar que, basados en la experiencia de las anteriores convenciones constituyentes, este diseño constitucional fue la expresión de la lucha por consagrar mecanismos tendientes a pacificar las expresiones de exigencia de la sociedad.

3.2.2.11 República Bolivariana de Venezuela

La siguiente Constitución que hemos de estudiar es la venezolana. Desde sus primeros párrafos, la Constitución de Venezuela expresa su espíritu social, calificándose como democrática, participativa, protagónica, multiétnica y

²³² *Constitución de la República del Paraguay*, 20 de junio de 1992.

²³³ *Constitución de la República del Paraguay*, 20 de junio de 1992.

pluricultural. Estas características representan aspiraciones que, para alcanzarse, necesitan de una constante renovación del ordenamiento jurídico.

La Constituyente de Venezuela no mostró titubeos al momento de consagrar el mecanismo de Convocar a la Asamblea Constituyente. A diferencia de las Constituciones anteriores, la Carta Magna de Venezuela es la única que brinda un apartado especial para hacer mención de la figura jurídico-política que se ha venido explorando: la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente.

El artículo 347 menciona:

El pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario. En ejercicio de dicho poder, puede convocar una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución.²³⁴

La particularidad de este mandato radica en que posibilita formalmente para convocar a una Asamblea Nacional Constituyente cuando el depositario decida transformar el Estado.

En lo que respecta a los sujetos competentes para convocar a la Asamblea Nacional Constituyente, el precepto es muy claro:

Artículo 348.- La iniciativa de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente podrán tomarla el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; la Asamblea Nacional, mediante acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes; los Concejos Municipales en cabildo, mediante el voto de las dos terceras partes de los mismos; o el quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral.²³⁵

Con base en esto, los titulares de esta facultad, entonces, no pueden ser otros que los representantes del bienestar social y el pueblo mismo.

Muchos autores se han opuesto a la posibilidad de que una constitución contemple un precepto de este tipo, sin embargo, distintos legisladores

²³⁴ *Constitución de la República de Venezuela*, 17 de noviembre de 1999.

²³⁵ *Constitución de la República de Venezuela*, 17 de noviembre de 1999.

constituyentes –muchos de ellos eminencias intelectuales–, después de debatir esa posibilidad, han optado por darle calidad suprema en la constitución.

3.2.2.12 República de Ecuador

En lo que respecta a Ecuador, la Ley Fundamental vigente (2008) comprende la reforma constitucional en sus artículos 441 y 444. Para el caso de las reformas parciales, la Constitución establece que es competencia de la Asamblea Nacional, órgano legislativo ordinario, llevarlas a cabo mediante un procedimiento rígido. En cuanto a la posibilidad de convocar a la constituyente, el artículo 444 es muy claro al señalar que esto sólo será posible mediante consulta popular:

Artículo 444.- La asamblea constituyente sólo podrá ser convocada a través de consulta popular. Esta consulta podrá ser solicitada por la Presidenta o Presidente de la República, por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional, o por el doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. La consulta deberá incluir la forma de elección de las representantes y los representantes y las reglas del proceso electoral. La nueva Constitución, para su entrada en vigencia, requerirá ser aprobada mediante referéndum con la mitad más uno de los votos válidos.²³⁶

Como puede notarse, este artículo establece claramente la posibilidad que tienen los ciudadanos ecuatorianos no sólo de convocar, sino también de elegir a la Asamblea Constituyente para la expedición de una nueva Constitución. Lo anterior ratifica la importancia que tiene para el Estado ecuatoriano la participación de sus ciudadanos en los asuntos más trascendentales.

²³⁶ *Constitución de la República de Ecuador*, 20 de octubre de 2008.

3.3 La expresión del poder constituyente en la Constitución mexicana

Relacionando todo lo que se ha expresado anteriormente con el caso mexicano, podría argumentarse que:

Las características de la transición mexicana son distintas, en una medida importante, a las transiciones de otros países latinoamericanos. Ello se debe a que el punto de partida es diferente, en razón del carácter específico del sistema político construido después de la Revolución mexicana. Sin embargo, el *punto de llegada* no ha de ser tan distinto.²³⁷

Tan sólo veamos que los adjetivos que se atañen a la mayoría de las Constituciones –que intentan transitar a Estados donde prevalezcan el bien común, la igualdad, la libertad y la justicia– suelen ser los mismos y estar vinculados entre sí; por ejemplo: democracia, participación, pluralidad y demás. Ese punto de llegada de los sistemas constitucionales latinoamericanos es: “la forja convergente de una cultura democrática colectiva.”²³⁸

No obstante el argumento anterior, cabe aclarar que no todas las instituciones, figuras, mecanismos, procedimientos etc. pueden ser insertados en cualquier Constitución. Esto puede responder a diversos factores, tales como la diferencia de orígenes, de regímenes, el grado de aplicación efectiva de sus leyes fundamentales, entre otras. Por ello, es recomendable analizar el grado de desarrollo político y cultural de los pueblos, al mismo tiempo que no se debe menospreciar la capacidad de evolución de cada nación.

Se ha argumentado que considerar formalmente esta figura jurídica-política en un artículo constitucional sería dar las formas para el suicidio de la Constitución; por lo tanto, no tendría ningún sentido expedir una Ley Suprema que contenga una manera formal que posibilite su propia extinción. No obstante, en aras de la libertad, de la soberanía y del poder constituyente, el pueblo debe decidir su

²³⁷SERNA de la Garza, José María, *op. cit.*, p. 22.

²³⁸VALADÉS, Diego, “La Constitución y el Poder”, en VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (coords.), *op. cit.*, p. 164.

organización política, jurídica, social y económica; nadie debe imponerla, ni siquiera la Constitución que fue creada por él mismo porque, si bien es cierto que cada persona que conforma el pacto social otorga una parte de su soberanía y su poder constituyente, también es cierto que esas personas no pueden limitarse a normas constitucionales que no representen más los intereses de la nación.

Se ha dicho también que en una situación de crisis, los hechos serían más valiosos, ya que entonces uno o varios grupos de *facto* desconocerían la Carta Magna vigente y convocarían a un Congreso o Asamblea Constituyente. El punto a resaltar aquí es el siguiente: la experiencia indica que esta acción es acompañada por medidas violentas. Aceptar la posibilidad de que un precepto contenga la participación de la Constituyente constituiría una válvula de escape a dicha tensión, pues el pueblo haría valer esa disposición constitucional por vías racionales.

La siguiente cita torna factible la adopción de un nuevo mecanismo que contribuya a la progresividad de las normas y que replantee la forma de convivencia que la sociedad mexicana desea asumir:

(...) una de las virtudes de un buen sistema institucional consiste en su plasticidad para enfrentar situaciones de crisis proveyendo válvulas de escape para tensiones que se van incrementando, de modo de impedir que se busquen soluciones fuera del sistema. Cuantas más salidas alternativas un sistema ofrezca para resolver situaciones como las producidas por un conflicto de poderes, un estallido de violencia social, la brusca pérdida del prestigio de quienes ocupan las más altas funciones, etcétera, más resistente es ese sistema a las turbulencias del medio social.²³⁹

Los aspectos que se han analizado, como son: el alcance de la reforma, la posibilidad del pueblo para convocar al Congreso Constituyente, así como de elegir a los legisladores constituyentes y las modalidades en las que éste se presenta en cada constitución, otorgan múltiples herramientas con respecto a la

²³⁹ Consejo para la Consolidación de la Democracia, *Segundo dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, Buenos Aires, Eudeba, 1987, p. 12.

manera en que esta figura puede ser incorporada a nuestro texto constitucional. Pues como se ha dicho, en la Constitución mexicana se considera al Poder Constituyente únicamente de manera implícita. Creemos que esto ha sido así por las siguientes razones:

1) Tradicionalmente se ha enseñado que una vez fundado el Estado en la Constitución, el Poder Constituyente desaparece, y con él, el Congreso Constituyente, que es reconocido como una institución temporal;

2) Si bien es cierto que Poder y Congreso Constituyentes permanecen subjetivamente hasta su nueva intervención, dicha intervención es producto de situaciones tales que la realización de cambios profundos a la Ley Fundamental se presenta como única solución. Este escenario en México no se presenta toda vez que existe una escueta permisibilidad de reforma constitucional en el artículo 135.

El hecho de que la Constitución mexicana no haga explícita la posibilidad de que los ciudadanos convoquen al Poder y Congreso Constituyentes, obstaculiza la pacífica evolución y cambio en la toma de decisiones fundamentales de la sociedad. Y, en ese orden, da pauta a que los cambios se exijan de las formas que sean, incluso por la vía violenta.

A nuestro juicio el poder constituyente no admite tutelas: si la necesidad de la reforma es real, dicho impedimento se deja, de hecho, de lado, con lo cual el daño es mayor porque se obliga al incumplimiento de la Constitución, y con ello se genera el descrédito en el rol ordenador de la ley fundamental. Por otra parte, si se hace cumplir a rajatabla una cláusula pétrea que ya no sea funcional al sistema, se produce el traslado del poder constituyente a los órganos de control, cuerpos éstos de pocos miembros que pueden operar al servicio de intereses minoritarios.²⁴⁰

Si el problema es el incumplimiento de las formalidades que la Constitución establece para la reforma, sería oportuno hacer cambios en el artículo que se refiere a ello; incluyendo la determinación de la amplitud de la reforma, así como la

²⁴⁰ QUIROGA Lavié, Humberto, *op. cit.*, p. 242.

participación del Congreso Constituyente. Con ello, no se caería en una falta procedimental.

La convocatoria de un Congreso Constituyente tiene que pasar, entonces, por la reforma del artículo 135, y sería precisamente por medio de dicha reforma por la que podrían establecerse los límites formales de un Congreso Constituyente con poderes derivados.²⁴¹

Tal vez se piense que es innecesario un cambio como el que se menciona, sin embargo, el diagnóstico de la vida en México plantea la urgente necesidad de cambios en las normas fundamentales que no corresponden, no representan, no protegen o que ni siquiera mencionan derechos indispensables para la búsqueda del bienestar social.

(...) dentro de la transición mexicana habrá de llegar el momento de la reforma constitucional. Y habrá de llegar tanto por la urgencia de ajustar el esquema constitucional a la nueva estructura de relaciones políticas surgida de la propia transición, como por la necesidad de una estrategia de legitimación del nuevo sistema político...²⁴²

Pero, sobre todo, se trata de legitimar y replantear el pacto social de la nación mexicana con la creación de instituciones políticas que involucren y reflejen un consenso moral así como un interés mutuo. Instituciones que a su vez, den un nuevo significado al propósito común de quienes integran una sociedad.

México no reconoce la facultad de convocar y elegir al Congreso Constituyente, para una reforma total o para la expedición de una nueva Carta Magna. De hecho, existe una opinión generalizada de que por la vía legal esto no es posible. Sin embargo, en líneas anteriores se han ofrecido algunos razonamientos para discutir sobre su procedencia o improcedencia, bajo la hipótesis de que la vía legal no está vetada y que, además, es una alternativa pacífica ante las crecientes demandas ciudadanas, que el diseño constitucional heredado de periodos autocráticos no ha atendido.

²⁴¹SERNA de la Garza, José María, *op. cit.*, p. 232.

²⁴²*Ibid.*, p. 21.

CAPÍTULO 4. INCORPORACIÓN DE LA FIGURA DE LA CONVOCATORIA A UN CONGRESO CONSTITUYENTE EN LA CONSTITUCIÓN. UN DEBATE PENDIENTE EN MÉXICO

Toda constitución democrática es considerada como una declaración de la voluntad soberana del pueblo. Su finalidad es evidente: recoger los pilares fundamentales sobre los que recaen los derechos fundamentales y la organización política del Estado. La importancia que tiene obliga a las naciones a considerarla como su máximo instrumento jurídico.

No obstante, lo anterior no significa que las constituciones estén exentas de ser modificadas. Precisamente por la trascendencia que tienen para el desarrollo de las naciones, resulta necesario hacer un constante diagnóstico de ellas. La finalidad de hacer un diagnóstico consiste en identificar los espacios en los que una constitución puede mejorar en favor de las soluciones adecuadas para cada situación en particular.

Condiciones como la legitimidad o la aplicabilidad constitucional, el invariable cambio de las sociedades y el análisis de escenarios sociales, económicos y políticos son cruciales para determinar la eficacia de dicho instrumento jurídico. En el presente capítulo se abordarán estos elementos a fin de elaborar un diagnóstico general sobre la situación actual que guarda la Constitución mexicana vigente con respecto a su realidad política, social y económica, y a partir de ello explorar la posibilidad del cambio constitucional.

En el primer apartado se hace un breve recuento de los escenarios de crisis más importantes por los que atraviesa el país y se analiza la forma en que son atendidas las demandas más urgentes de la sociedad mexicana, de modo que podamos identificar la efectividad que tiene la ley fundamental como garante de la estabilidad.

En el segundo apartado, se presenta un esbozo sobre la efectividad constitucional. En él se intentan mostrar los principales aspectos que forman parte del debate actual sobre el cambio constitucional en México.

Una vez hecho el diagnóstico de los problemas que enfrenta el país y de haber disertado sobre algunos aspectos fundamentales acerca del cambio constitucional, resulta oportuno continuar con el estudio de los procedimientos de reforma. En el tercer apartado se habla de los aciertos y errores que han tenido las reformas parciales, así como de las implicaciones que pueden acarrear en caso de continuar por esa vía. Se explora la posibilidad de la reforma constitucional total y todo lo concerniente a su aplicación. Además, se analiza de la convocatoria a un Congreso Constituyente en nuestro país para concluir con la propuesta de su incorporación en la Constitución.

4.1 Principales problemas de la sociedad mexicana: un llamado a la revisión del marco constitucional vigente

La reflexión de este apartado se basa en una apreciación general sobre algunos de los problemas que en los últimos años aquejan a la sociedad mexicana, cuya solución se encuentra aún pendiente.

La manera en que se ha respondido a las situaciones de violación sistemática a los derechos humanos, el deterioro de las instituciones, la delincuencia organizada, la violencia, los poderes fácticos, las desigualdad social y económica, la economía informal y la marginación de grupos étnicos, no ha sido de gran impacto; antes bien, muchas de las acciones hasta ahora emprendidas han profundizado el retraso económico, social y cultural de México.

El déficit de las respuestas es el resultado parcial de la ausencia de normas jurídico-constitucionales acordes a las exigencias del país. Claro está que adecuar las normas constitucionales a la realidad no constituye una solución definitiva: es

necesario que ésta se complemente con la aplicabilidad constitucional, tarea que corresponde a las instituciones públicas.

4.1.1 Violación sistemática de los derechos humanos

Las constituciones políticas del mundo moderno, además de contener la estructura del poder público, generalmente contemplan una columna vertebral de derechos y libertades esenciales. El propósito es que los Estados reconozcan y estén obligados a garantizar los derechos humanos que tienen sus habitantes.²⁴³

La obligación de hacer que los derechos humanos se acaten trasciende fronteras. Sin embargo, cada país desarrolla el marco de incidencia de acuerdo con su propia legislación. En el caso de México, aun cuando forma parte de diversos tratados, convenios, declaraciones y resoluciones internacionales de derechos humanos, tiene que respetarlos sin contravenir la máxima ley: la Constitución.

La Constitución mexicana, que data del año 1917, significó un gran adelanto en el reconocimiento de garantías fundamentales a nivel mundial: reconoció los derechos de libertad, igualdad, propiedad, seguridad jurídica y los derechos sociales. De esta manera, la Constitución concibió al hombre tanto en su faceta individual como en su papel de miembro de la comunidad.

Sin embargo, la evolución de los derechos humanos no se detuvo ahí. El hombre propugnó por el reconocimiento de nuevos derechos, razón por la que ahora incluso es posible distinguir entre derechos humanos de primera, segunda y tercera generación²⁴⁴, además de los derechos emergentes.²⁴⁵

²⁴³LARA Ponte, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, H. Cámara de Diputados/UNAM-IIJ, Serie G: Estudios Doctrinales, núm. 151, 1993, p. 228.

²⁴⁴Al respecto, véase: AGUILAR Cuevas, Magdalena, "Las tres generaciones de los derechos humanos", *Derechos Humanos. Órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del*

Con el fin de reconocer estos derechos dentro de su territorio y evitar el deterioro de la sociedad al transgredir los derechos humanos, México ha ratificado distintos tratados internacionales, cuyo alcance y aplicación, lamentablemente se ha visto limitado con motivo de la jerarquía constitucional. Para que no existan obstáculos en su reconocimiento y defensa, la Constitución debe implementar procedimientos adecuados que los garanticen y los hagan exigibles. De lo contrario, el ámbito de competencia resulta vago y los derechos humanos continuarán en un plano declarativo:

El Estado Mexicano no ha cumplido con esta tarea básica. Los derechos humanos universales, si bien están contenidos en nuestro sistema jurídico a través de los tratados internacionales, carecen en la práctica de aplicación. La impartición de justicia en México no recurre, generalmente, a la defensa de estas normas ni éstas tienen -conforme a lo dispuesto en el artículo 133- la jerarquía suficiente para ser acatadas por encima de otras disposiciones que ofrecen menor protección a las personas.²⁴⁶

Soslayar esta situación únicamente agudiza el problema. Basta fijar la vista en diferentes medios de comunicación para conocer su dimensión. Tan sólo en la información publicada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) sobre el número de quejas e inconformidades, éste ha ascendido de nueve a once mil en lo que va del año 2011. La cifra se elevó considerablemente.²⁴⁷

En alguna ocasión, mientras fungía como Alto Comisionado de Derechos Humanos, Amerigo Incalcaterra señaló que en México las causas principales que generan transgresión a los derechos humanos son la pobreza, la impunidad y la

Estado de México, año 6, núm. 30, marzo-abril, Toluca, México, 1998. Disponible en: <http://www.codhem.org.mx/localuser/codhem.org/info/gacetas/gaceta30.pdf> (consulta: 09-octubre-2011).

²⁴⁵ Al respecto, véase: *Proyecto de Carta de Derechos Humanos Emergentes. Los derechos humanos en un mundo globalizado*. Disponible en: <http://catedradh.unesco.unam.mx/CartaDHCd/CartaDHE-esp.pdf> (consulta: 09-octubre-2011).

²⁴⁶ MUÑOZ Ledo, Porfirio, "Iniciativa que modifica y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de defensa de los derechos humanos", Grupo parlamentario del PT, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 2 de junio de 2010, *Gaceta Parlamentaria*, año XIII, número 3025, lunes 7 de junio de 2010.

²⁴⁷ Al respecto, véanse los datos sobre quejas e inconformidades presentados en los informes de la CNDH. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/node/126> (consulta: 09-octubre-2011).

discriminación.²⁴⁸ Éstas últimas como consecuencia de la adopción de las doctrinas neoliberales en la conducción de la política económica han significado el olvido de los derechos de clase, en tanto componente fundamental de los derechos humanos. Así los ataques recientes y la política deliberada para suprimir en México el derecho a la contratación colectiva, la huelga y la autonomía sindical que han permitido.²⁴⁹

...a los últimos gobiernos desentenderse de los deberes económicos que asumió como consecuencia de los ciclos revolucionarios y de los avances doctrinarios del constitucionalismo mexicano. La clase gobernante ha favorecido una política desnacionalizadora y altamente concentradora del ingreso en contra de los derechos socioeconómicos, mediante prerrogativas de excepción y acotamientos inadmisibles de la rectoría económica del Estado.

Ese abandono devino en detrimento de las condiciones de vida de la población, incremento de la desigualdad, expansión de la economía informal y la delincuencia, y desbordamiento del flujo migratorio a los Estados Unidos, que apuntan hacia un proceso de desintegración nacional.²⁵⁰

Mientras México pretenda ser un Estado democrático y vanguardista en materia de derechos humanos, no puede desatender las condiciones arriba mencionadas. Asimismo, tiene que actualizar y hacer conexas la legislación interna con la externa. La reforma constitucional en materia de derechos humanos promulgada el 10 de junio de 2011 significó un esfuerzo del Estado mexicano por avanzar en el tema, pues incorpora nuevas figuras y mecanismos que abonan al mejoramiento de la situación de los derechos fundamentales en el país, sin embargo se incurrió en omisiones inexplicables.

Por ejemplo, la modificación relativa al reconocimiento de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que México forma parte, es

²⁴⁸ INCALCATERRA, Amerigo, en OLIVARES Alonso, Emir, "Persistente, la violación de derechos humanos: ONU", *La Jornada*, 14.10.2006.

²⁴⁹ MUÑOZ Ledo, Porfirio, "Iniciativa que modifica y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de defensa de los derechos humanos...", *op. cit.*

²⁵⁰ *Idem.*

parcialmente cierta. Mientras que el nuevo artículo 1° constitucional establece que: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece...”, el artículo 133 permanece intocado, provocando una contradicción entre dichas disposiciones constitucionales.

El mencionado artículo 133 a la letra dice:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Es evidente la incompatibilidad entre ambos preceptos, puesto que éste último mantiene a la Constitución como el máximo ordenamiento jurídico del país, de modo que los tratados internacionales mencionados en el artículo 1° siguen subordinados a lo previsto por la misma.

Éste es un ejemplo que impide la existencia de una sistemática constitucional adecuada, lo cual no sólo constituye un error sintáctico, también coloca a los mexicanos en una grave situación de vulnerabilidad respecto de su seguridad jurídica. Prueba de ello es que aun con la promulgación de la reforma mencionada, prevalece el incumplimiento de las resoluciones de diversos organismos internacionales en materia de derechos humanos –a cuya jurisdicción el Estado mexicano se ha sometido– arguyendo la jerarquía constitucional que permanece en el artículo 133.

La elaboración de un nuevo texto constitucional articulado bajo una visión holística que integre en los principios democráticos y las decisiones políticas fundamentales

un enfoque de derechos humanos, frenaría la incompatibilidad e incongruencia de disposiciones constitucionales.

En virtud de que la protección de los derechos humanos se dirige hacia la internacionalización, progresividad, integralidad e interdependencia es urgente la incorporación de todos los derechos establecidos en los instrumentos internacionales ratificados por México a la realidad jurídica, política y social del país.

4.1.2 Desigualdad social y económica

La desigualdad es el sentido contrario de un país cuyo horizonte es el bienestar social. No obstante, países en transición a la democracia se encuentran sumergidos en una desigualdad económica y social crítica. México no es la excepción. Indicadores de la OCDE dan muestra de ello.²⁵¹

Basta mirar la inequitativa distribución de la riqueza que existe en nuestro país, para reconocer también la inequidad cultural y social en la que viven los sectores más desprotegidos: campesinos, obreros e indígenas. Índices de pobreza,²⁵² de desempleo,²⁵³ de educación, del acceso a la salud,²⁵⁴ de violación a los derechos humanos, de discriminación en México, muestran la desigualdad social y la inequidad en la distribución del ingreso.

²⁵¹ Al respecto, véanse los indicadores de la OCDE sobre la desproporción del ingreso. Disponible en:

http://www.oecd.org/document/28/0,3746,es_36288966_36287974_38828060_1_1_1_1,00.html
(consulta: 09-octubre-2011).

²⁵² Las cifras están disponibles en:

<http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/home/dimensiones%20censo%202010/COMUNICADO%2005%202011%20Dimensiones%20Censo.pdf?view=true> (consulta: 09-octubre-2011).

²⁵³ Al respecto, véanse los indicadores de ocupación y empleo que proporciona el INEGI. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=25433&t=>
(consulta: 09-octubre-2011).

²⁵⁴ Al respecto, véanse los indicadores sociales que proporciona el INEGI. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=21702> (consulta: 09-octubre-2011).

Pese a que en nuestro país el tema de la desigualdad del ingreso siempre ha tenido la atención de los gobiernos, no ha habido mejoras. Por el contrario, cada vez son más marcadas las diferencias entre un pequeño sector de la población que tiene acceso a una vida digna y una gran mayoría que vive en condiciones de extrema pobreza. La pobreza es una condición que conlleva serios problemas sociales, como el comercio informal o el engrosamiento de las filas de la delincuencia.

Rodrigo Borja indica que los efectos de la pobreza van más allá:

El flagelo multidimensional de la *pobreza*, que es la consecuencia de un dilatado proceso de acumulación del ingreso, es el primer obstáculo que encuentra la gobernabilidad en los países en desarrollo. Ella pone a prueba no solamente la opción de gobierno sino la propia *democracia*. La pobreza implica muchas cosas: no sólo es el hecho material de la privación de los más elementales bienes y servicios para una vida digna sino además los juicios de valor que el hombre emite acerca de su propia situación.

Se da la peligrosa ecuación política de: pobreza + juicio de valor sobre ella + rebeldía = ruptura de la paz. Y la ruptura de la paz es, evidentemente, un factor decisivo de ingobernabilidad.²⁵⁵

Atender el problema desde el ámbito constitucional es muy pertinente. A partir de una regulación que se enfoque en favorecer a la mayoría, transformando las relaciones de poder, el entramado institucional y las estructuras sociales que sostienen la desigualdad; el desarrollo social y económico beneficiará a quienes están en desventaja y les asegurará los satisfactores mínimos para una vida digna: alimentación, salud, educación, empleo y vivienda. De lo contrario, “(m)ientras nuestras sociedades sean el reino de la desigualdad (económica, social, de facto jurídica) seguirán siendo cuna de la violencia, civil o política, privada o estatal.”²⁵⁶

²⁵⁵BORJA, Rodrigo, “La gobernabilidad: talón de Aquiles de nuestra América”, en VALADÉS, Diego (ed.), *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, México, UNAM-IIJ, 2005, p. 64.

²⁵⁶SALAZAR Ugarte, Pedro, “Desde la gobernabilidad ideal hasta la (in)gobernabilidad posible. Una reflexión sobre la realidad política de América Latina”, en *ibid.*, p. 398.

4.1.3 Marginación de grupos étnicos

Los datos sobre discriminación de indígenas resultan muy alarmantes, sobre todo si se considera que México es un “Estado constitucional democrático contemporáneo (que) tiene una vocación pluralista conforme al cual las reglas adoptadas por la mayoría no pueden preterir ni conculcar derechos de las minorías...”²⁵⁷; incluso formalmente se prohíbe la discriminación étnica.

No estamos frente a un tema aislado; es un problema que se remonta a varios siglos de distancia. Es una situación que se desprende de la desigualdad económica y social a la que hemos hecho referencia, del ensanchamiento de los poderes fácticos, de la incompetencia de los defensores de derechos humanos, de la imprecisa observancia de los derechos que la ley les otorga y, en fin, de la brecha que existe entre las disposiciones normativas y la realidad social.

La situación de los grupos étnicos se complica en la medida que las disposiciones públicas para salvaguardar a este sector de la población son insuficientes: las reformas constitucionales no son acompañadas de herramientas institucionales suficientes para cumplimentarse.²⁵⁸

La combinación de pobreza y marginación engendra una situación tensa que difícilmente es soportable para quien la sufre. La tensión se desahoga con acciones que erradiquen esta condición como: la lucha por ser reconocido como igual e incluirse en la repartición de los satisfactores sociales, o bien, la emancipación del grupo. Estas tensiones no deben ser menospreciadas, pues los grupos que se encuentran en esta situación están más dispuestos a utilizar las

²⁵⁷ VALADÉS, Diego, “Consideraciones finales”, en VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (coords.), *Panorama del derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, UNAM-IIJ, 2006. p. 342.

²⁵⁸ Para un acercamiento más amplio al problema, véase: *Encuesta Nacional Sobre Discriminación en México ENADIS 2010* (<http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/ENADIS-2010-RG-SemiAccs-02-2.pdf>); *Percepción de la imagen del indígena en México: diagnóstico cualitativo y cuantitativo*, de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=95&Itemid=200019); y el Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México (http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=161&Itemid=200019). (consulta: 09-octubre-2011).

expresiones de facto que tengan a su alcance (aquellas actividades, conductas, discursos e incluso desplantes de diferentes movimientos de resistencia), incluidas expresiones violentas.

A través de la implementación de diferentes medidas y estrategias es posible suprimir, o al menos mitigar, las fronteras artificialmente construidas por los grupos privilegiados. Una de esas medidas, tal vez la que mayor trascendencia podría tener, es la revisión integral del marco institucional mexicano, especialmente el constitucional. Se trata de buscar soluciones racionales, y por ende pacíficas, para evitar una situación de beligerancia e inestabilidad política, resultado de la imposibilidad real de los gobiernos para atender dichas demandas.²⁵⁹

4.1.4 Poderes fácticos

Otro de los principales problemas que México enfrenta es el dominio de los poderes fácticos. La identificación de estos es fácil, ya que se reconocen como aquellos grupos u organizaciones que influyen directamente en las decisiones del Estado mexicano y que no se encuentran regulados con tales facultades en la ley. Es decir, mientras que un poder de derecho es aquél regulado jurídicamente, un poder de facto es aquél que se encuentra al margen de la legislación, pero que resulta decisivo en la vida pública nacional.

Como resultado del creciente deterioro de las potestades republicanas la sociedad ha dejado de estar representada en el poder, el poder del Estado ha sido rebasado por otras instancias.²⁶⁰ En México, el espacio público sigue condicionado por el poder de grupos que, sin ninguna investidura, representación o delegación

²⁵⁹BORJA, Rodrigo, *op. cit.*, p. 66.

²⁶⁰MUÑOZ Ledo, Porfirio, "Iniciativa que reforma los artículos 6º, 7º, 27 y 73 d la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a medios de comunicación y espectro radioeléctrico", Grupo Parlamentario del PT, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2992-III, martes 20 de abril de 2010.

democrática, cuentan con la capacidad de imponer o modificar decisiones que afectan el interés público. Al respecto, cabe mencionar la referencia que hace María Amparo Casar de Pablo González Casanova:

(Pablo González Casanova) diferenciaba los poderes formales de los poderes reales y examinaba su peso en las decisiones gubernamentales. Describía, en particular, el poder de caciques locales, del ejército, del clero, de los latifundistas y de los empresarios nacionales y extranjeros. A ellos habría que agregar hoy, cuando menos, los grandes sindicatos, los monopolios públicos, los oligopolios, las empresas dominantes y, en el ámbito de la ilegalidad, el crimen organizado y el narcotráfico.²⁶¹

La conformación de los poderes fácticos deviene “de un proceso complejo en el que se amalgamaron factores de índole económica, privilegios descomunales arrancados al poder político, eliminación sistemática de la competencia, ausencia de una sociedad civil crítica y organizada, temor de candidatos y funcionarios públicos y falta de claridad gubernamental en el ejercicio del poder.”²⁶²

En México, el grado de dominio que llegan a tener los poderes fácticos, contribuye a una desigualdad política, económica y social desmedida. Constituye un ataque directo a la democracia. La influencia e impunidad de que gozan los poderes fácticos repercute hasta el grado de no encontrarse en la agenda gubernamental (legislativa); su regulación queda en intento. Su naturaleza los mantiene al margen de la normatividad. Sin embargo, será a través de ésta como se podrá contrarrestar su gran dominio.²⁶³

Los constituyentes mexicanos decidieron que la dirección de la nación estuviera en manos de los poderes constituidos en la ley fundamental. No obstante, el deterioro de los mismos, así como de las instituciones públicas, ha permitido que

²⁶¹GONZÁLEZ Casanova, Pablo, citado por AMPARO Casar, María, “Poderes fácticos”, *NEXOS* (en línea), 01.04.2009. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=319> (consulta: 09-octubre-2011).

²⁶²FERNÁNDEZ Christlieb, Fátima, citada en *ibid.*

²⁶³*Idem.*

el terreno sea ocupado por una minoría que toma decisiones de naturaleza pública:

Durante los últimos 25 años la imposición del actual modelo económico ha derivado claramente en el desmantelamiento del Estado social a través de las privatizaciones, de la falta de crecimiento económico, de la ausencia de una profunda reforma fiscal, de transiciones mal hechas, de la amputación de facultades del poder público, de la satanización del Estado. Así los poderes fácticos en su conjunto han concentrado más poder que el Estado mismo.

La cesión de prerrogativas constitucionales en favor de estos poderes nacionales y trasnacionales, ha tenido como consecuencia que las autoridades públicas hayan perdido su capacidad de conducción de los procesos políticos y económicos del país, en ello han jugado un papel fundamental los medios de comunicación masiva.²⁶⁴

Para que las autoridades públicas recuperen su capacidad de conducción, es preciso un cambio constitucional profundo que posibilite la exclusión de los poderes fácticos de la toma de decisiones públicas, así como la construcción de una nueva relación entre los poderes constituidos y sus instituciones a fin de modificar sustancialmente la estructura y funcionamiento del Estado mexicano.

4.1.5 Delincuencia organizada

Los instrumentos internacionales reconocen un marco de acción a los Estados dirigido a salvaguardar la seguridad nacional e internacional. En ese tenor se encuentra la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo), la cual en su artículo 2 prevé:

(...) por "grupo delictivo organizado" se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material (...)

²⁶⁴MUÑOZ Ledo, Porfirio, "Iniciativa que reforma...", *op.cit.*

El término *delincuencia organizada* fue introducido por primera vez en la Constitución mexicana en 2008, en su artículo 16, párrafo nueve: “Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.” A la vista, resulta una definición “tan amplia que se vuelve imprecisa y, por ende, resulta peligrosa para las libertades.”²⁶⁵

Existe una grave omisión en el sistema jurídico mexicano respecto al mencionado concepto en relación con la definición prevista en la Convención de Palermo, ya que en la Constitución no se limita a los grupos que pretenden “obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”. El concepto es tan impreciso que permite que la inconformidad cívica y la protesta social se ajusten a la interpretación de *delincuencia organizada*, aunque estos no pretendan obtener ningún beneficio económico o material.

Se puede decir que estas omisiones de forma son el principio de una ineficaz estrategia contra la delincuencia organizada, la cual ha venido cobrando gran relevancia en la sociedad mexicana debido a la fuerza que su propia composición y los vínculos políticos-militares le generan.

La delincuencia organizada constituye un grave problema que daña de manera importante a la sociedad mexicana, toda vez que este tipo de organizaciones emprenden operaciones ilegales de tipo financiero, mercantil, bancario, bursátil o comercial, además de acciones de soborno, extorsión, ofrecimiento de servicios de protección, ocultación de servicios fraudulentos y ganancias ilegales, adquisiciones ilegítimas, control de centros de juego ilegales y centros de prostitución.

Ésta se dedica especialmente a cometer delitos como el acopio y tráfico de armas, tráfico de indocumentados, tráfico de órganos, tráfico de menores, pornografía

²⁶⁵CARPIZO, Jorge, “Perspectiva de la protección de los derechos humanos en el México de 2010”, en FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALADÉS, Diego (coords.), *Formación y perspectivas del Estado en México*, México, UNAM-IIJ, 2010, p. 92.

infantil, operaciones con recursos de procedencia ilícita, intervención ilegal de comunicaciones privadas, quebrantamiento a la reserva de información, falsificación o alteración de moneda, asalto, terrorismo, secuestro, delitos contra la salud y algunas figuras jurídicas especiales.

Uno de los grupos sociales que más vulnerable se encuentra respecto de la delincuencia organizada, son los migrantes de origen, tránsito y destino. Estudios realizados por organismos de derechos humanos han verificado la incapacidad del Estado mexicano para otorgarles seguridad. Según un informe especial de 2009 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 9.758 migrantes fueron secuestrados en un periodo de seis meses entre 2008 y 2009; encontrándose implicadas bandas delictivas y autoridades de los tres órdenes de gobierno. También son víctimas de violencia sexual, homicidio y extorsión; en todos los casos de abuso hay algún funcionario involucrado directa o indirectamente.²⁶⁶

Los componentes que dan origen a la delincuencia son distintos, pero los daños que ésta genera se traducen directamente en inestabilidad política, social y económica, así como en la violación sistemática a los derechos humanos. Su confabulación con la violencia, la corrupción y la obstrucción a la justicia, facilita su conservación e incremento.²⁶⁷

Como consecuencia de las medidas adoptadas por el gobierno mexicano para el combate a la delincuencia organizada, se ha tergiversado el concepto de *seguridad nacional*, posibilitando el uso de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública. No debe confundirse seguridad nacional con seguridad pública ya que ésta última no implica un estado bélico dentro del país, por lo que la

²⁶⁶ MUÑOZ Ledo, Porfirio, "Iniciativa que modifica y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de defensa de los derechos humanos...", *op. cit.*

²⁶⁷ BUSCAGLIA, Edgardo, GONZÁLEZ Ruiz, Samuel y PRIETO Palma, César, *Causas y consecuencias del vínculo entre la delincuencia organizada y la corrupción a altos niveles del Estado: mejores prácticas para su combate*, p. 91. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2199/9.pdf> (consulta: 09-octubre-2011).

actuación del ejército es innecesaria, inconstitucional y frecuentemente violatoria de los derechos humanos²⁶⁸.

En los últimos cinco años, la participación del Ejército Mexicano en tareas de seguridad pública se ha traducido en un incremento de 500 por ciento en las quejas contra militares por violaciones a los derechos humanos, según lo documentado por la CNDH.

Los constantes abusos por parte de los militares a la población civil durante su supuesta labor de seguridad pública, atenta directamente contra su objetivo esencial de proteger a los ciudadanos, amplificando el circuito de la violencia y causando daños a la población a que debería salvaguardar.²⁶⁹

De acuerdo con datos de la Secretaría de Gobernación, en su boletín 305 de fecha 4 de agosto de 2010, al menos 28,228 son las muertes de personas que han sido víctimas de la violencia.²⁷⁰ La intensificación de la violencia es evidente cuando diversos medios de comunicación han documentado que el incremento de las muertes en el año 2011 suma más de 50 mil.

El enfrentamiento del Estado mexicano y la delincuencia organizada ha generado desplazamientos, torturas, ejecuciones y tratos crueles, inhumanos y degradantes producto de conflictos armados sin que el Estado mexicano declare la existencia de estos y, consecuentemente, proteja a las víctimas de esta situación, lo cual es un subterfugio para no asumir y cumplir con el derecho internacional humanitario.

El Estado mexicano ha soslayado su deber respecto a la protección de las víctimas del conflicto armado. El respeto a la vida, a la integridad física y mental, la prohibición del homicidio, torturas y tratos crueles, inhumanos y degradantes, han sido violados por las Fuerzas Armadas bajo el mando del Ejecutivo federal durante

²⁶⁸ MUÑOZ Ledo, Porfirio, "Iniciativa que modifica y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de defensa de los derechos humanos...", *op. cit.*

²⁶⁹ *Idem.*

²⁷⁰ Comunicado conjunto de SEGOB-PGR sobre la categorización de los homicidios vinculados al crimen organizado. Disponible en: http://www.gobernacion.gob.mx/es/SEGOB/Sintesis_Informativa?uri=http%3A%2F%2Fwww.SEGOB.swb%23swbpress_Content%3A2242&cat=http%3A%2F%2Fwww.SEGOB.swb%23swbpress_Category%3A1 (consulta: 09-octubre-2011).

la “guerra” contra el narcotráfico, lo cual ha sido documentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y diversos organismos internacionales en la materia.

En vista de la violencia generada por la delincuencia organizada y las ineficientes acciones gubernamentales para combatirla, el Estado debe pugnar por los mecanismos pacíficos que permitan la adecuación de los preceptos constitucionales a lo previsto en el derecho internacional.

Otra de las vías a considerar, es la creación de un nuevo pacto social que tome en cuenta las necesidades de la población, que proteja los derechos humanos y establezca las directrices, bajo criterios de racionalidad y proporcionalidad, que los poderes públicos deban seguir para garantizar la seguridad jurídica de los mexicanos.

4.2 Aspectos fundamentales en torno a la posibilidad del cambio constitucional

La principal conclusión que se desprende del diagnóstico presentado en el apartado anterior se refiere a la necesidad de una revisión integral del marco institucional mexicano, especialmente el constitucional, a fin de evitar que la acumulación de tensiones desemboque en expresiones violentas.

Por lo tanto, es preciso retomar el estudio del poder constituyente, especialmente en lo relativo al debate sobre las formas de revisión y cambio constitucional.

4.2.1 El cambio constitucional como respuesta

Es común encontrar alusiones al ejercicio del Poder Constituyente en los casos de “la creación de un nuevo Estado, la ineficacia de la constitución ante una sociedad, la independencia adquirida por territorios coloniales, la revolución, la

conquista militar y el golpe de Estado.”²⁷¹ La explicación en esta materia corresponde a la llamada *teoría del cambio constitucional*, la cual consiste en comprender los diferentes incidentes y accidentes que puede sufrir una constitución durante su vigencia.²⁷²

La segunda de las causas, la ineficacia de la Constitución ante una sociedad, es la que nos interesa. Cuando un Estado presenta inestabilidad en algún sector de la población y/o en sus instituciones, se deduce que existen fallas en su composición formal y en su actividad. Entonces se vuelve necesario verificar la magnitud de dichas fallas y emprender soluciones de la misma medida: de acuerdo al grado de evolución política de los Estados, las respuestas deberán ser más o menos racionales y eficaces.

La actualización constitucional se erige como una respuesta de gran envergadura para evitar que la acumulación de tensiones desemboque en expresiones violentas. Brinda la oportunidad de transformar profundamente las estructuras políticas, sociales y económicas de un Estado. La idea del cambio constitucional también encuentra su fundamento en el hecho de que “cíclicamente la Constitución transita por ciertos estados críticos producto de su incapacidad para reflejar consistentemente la situación del conjunto de fuerzas políticas y la realidad social del Estado en un momento determinado.”²⁷³

Anteriormente, era común que las transformaciones sociales profundas fueran precedidas por revoluciones, golpes de Estado y otros movimientos armados. En la actualidad, esas prácticas parecen haber sido sustituidas por métodos más racionales, dando como resultado mecanismos pacíficos que contribuyen a resolver las situaciones de crisis y, por supuesto, a consolidar un Estado democrático.

²⁷¹ VALENCIA Carmona, Salvador, *Derecho constitucional a fin de siglo*, México, Porrúa/ UNAM, 1995, p. 32.

²⁷² *Ibid.*, p. 34.

²⁷³ ASTUDILLO, César, “El futuro de la Constitución”, en VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM-IIJ, 2007, p.1.

En lo que respecta a México, el grado de inestabilidad que presentan sus instituciones es grave, algunos han llegado a considerarlo un Estado fallido. Esto se ve reflejado, como se pudo observar en el apartado anterior, en diversos aspectos: en la violación sistemática a los derechos humanos, en la inequitativa distribución del ingreso; en la deficiente calidad educativa; en el incremento de la violencia en las calles; en la opacidad de los procesos electorales; en la empobrecida seguridad social de las personas; en la vulnerabilidad de grupos minoritarios; entre muchos otros.

Cabe aclarar que el cambio constitucional no constituye la panacea a los problemas actuales del país. Sin embargo, también cabe decir que esto no le resta importancia. La Constitución es, sobre todas las cosas, la piedra angular de la organización del Estado y, por lo tanto, a partir de ella se puede iniciar la renovación tanto de las estructuras *de iure* como de las *de facto*.

Hasta el momento, los cambios que a ella se han hecho con el propósito de adecuarla a la realidad social, han sido a través de reformas parciales, de conformidad con el artículo 135 constitucional. Sin embargo, esto ha resultado ser una *simulación*: los esfuerzos hasta ahora emprendidos han sido insuficientes para generar resultados favorables a la sociedad.

En atención a ello, es preciso analizar cuál debe ser el alcance de la actualización constitucional que requiere el país. Aunque, en respuesta a la situación crítica que él mismo atraviesa, no resulta desproporcionado pensar en cambios de la mayor profundidad, como pueden ser: la opción de una reforma total o incluso la expedición de una nueva Ley Suprema.

La renovación constitucional debe tener por objeto mejorar las condiciones de una sociedad, pues “a toda Constitución subyace un elemental principio de progreso.”²⁷⁴ Por lo tanto, la expedición de la Constitución, su contenido, sus resultados y su grado de legitimidad estarían impregnados de esa progresividad.

²⁷⁴ *Ibid.*, p. 3.

En primer lugar, actualizar con una reforma total la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o bien expedir una nueva (ambas significan una renovación profunda; las diferencias no son de relevancia para este escrito), tendría que realizarse con procedimientos diferentes a los actuales. Por ejemplo, en lo referente a su elaboración y expedición, se puede pensar en las siguientes posibilidades: la función de reforma se confiaría a un órgano especial; el órgano encargado de la actividad sería elegido con formas democráticas y populares (podría considerarse incluso la participación popular directa); se exigiría mayor transparencia y, en fin, se buscaría dotar de la mayor legitimidad posible al principal proyecto de la nación.

En referencia al contenido, se tendría la oportunidad de armonizar nuevos derechos, instituciones, figuras jurídicas, garantías, etc., con los preceptos que ya están regulados y que son efectivos para la nación, y también con las decisiones políticas fundamentales que el pueblo mexicano desee conservar. Asimismo, se podrían depurar los contenidos que ya resultan obsoletos e incluso se encuentran en desuso.

Pensar en un cambio constitucional profundo a partir de un nuevo consenso en el cual se privilegie la participación del pueblo, significaría reasumir el compromiso de respetar la Constitución. Al respecto, César Astudillo indica que

(E)s necesario apreciar con mucha sensibilidad que el cambio constitucional a partir de la generación o regeneración del consenso que lo soporta es una posición compartida por el conjunto de fuerzas políticas en tanto se ha afirmado como la única salida posible para apaciguar los ánimos políticos y sociales y para desactivar futuros conflictos políticos. Visto lo anterior, el cambio parece ser una necesidad que se torna cada vez más inexorable y sólo en la medida en la que se conciben las rutas de su realización se podrá transitar de un entorno a otro en orden y con tranquilidad.²⁷⁵

Pocas personas podrían poner en duda lo ventajoso que sería obtener un documento moderno que recoja y dirija la nueva realidad hacia los objetivos de

²⁷⁵ *Ibid.*, p. 7.

bienestar que persigue la sociedad; que esté en correspondencia con los valores del pacto social representativo y plural. Esta ventaja sería aún más grande si en ello contribuyera la voluntad de cada componente del Estado, además de que el proyecto tendría más posibilidades de subsistir sin la necesidad de hacer constantes modificaciones. Porque si bien “es cierto que el diseño institucional plasmado en la Constitución dificulta el logro de los acuerdos políticos que permitan las reformas estructurales [...] también lo es que cualquier arreglo institucional puede ser superado cuando existe voluntad por parte de los miembros de la clase política.”²⁷⁶

Por otra parte, cabe agregar que el éxito de cualquier regulación constitucional está en buena medida determinado por su aplicabilidad, tanto para quienes tienen a su cargo la función de gobernar como para los gobernados.

Finalmente, es necesario mencionar que cuando emerge el debate sobre el cambio constitucional, es seguro que algunos constitucionalistas expresen que México no está preparado para ello. Éste ha sido un argumento muy común y del cual es necesario desprendernos, pues de lo contrario ¿quién o qué definirá el momento en que el país esté preparado para un cambio constitucional?.

4.2.2 Rigidez constitucional simulada

El procedimiento de reforma constitucional está contenido en el artículo 135 de la Carta Magna que a la letra dice:

Artículo 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, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

²⁷⁶ SALAZAR Ugarte, Pedro, *op. cit.*, p. 396.

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.

Considerando la clasificación de las Constituciones de acuerdo a su reformabilidad, la Constitución mexicana contiene un procedimiento rígido. Sobre ese punto han surgido innumerables críticas y dudas, tales como: ¿Cuál es el mínimo de individuos presentes? Una vez aprobada ¿Por qué el procedimiento para su discusión y revisión es el mismo que para reformas ordinarias? ¿A qué mayoría se refiere en el caso de las legislaturas? o, ¿Qué documentos o requisitos deben presentar las legislaturas para que la Comisión Permanente determine su voto? Aun cuando se trata de una actividad de gran trascendencia, estas cuestiones han sido resueltas con interpretaciones equívocas.

Otros elementos de suma importancia que tampoco se determinan son: el alcance de la reforma, los sujetos facultados para presentar iniciativas de reforma *constitucional* y la existencia de cláusulas pétreas. Estas omisiones contribuyen a la opacidad con la cual se ha venido practicando la modificación constitucional en nuestro país, que a su vez han propiciado que las reformas constitucionales sean una herramienta para la adecuación de los programas coyunturales del gobierno en turno.

Lo anterior deriva en uno de los mayores defectos de la Constitución vigente: el procedimiento rígido de reforma contenido en el artículo 135 constitucional se aplica con gran flexibilidad. Un ejemplo de flexibilidad en este procedimiento rígido es: si se considera que el límite de los que pueden estar presentes en el Congreso de la Unión es del 50 por ciento más uno, es decir, 251 legisladores. Ese número podría ser la base para calcular las dos terceras partes. De la operación estaríamos hablando de que 167 legisladores tendrían en sus manos la responsabilidad de modificar la Carta Magna. Por lo tanto, el procedimiento no es tan rígido como aparenta.

Al respecto, Burgoa Orihuela manifestaba que pese a dicho principio de rigidez:

(L)a Constitución se reforma o adiciona, incluso, lo que es peor, se transforma, con la misma facilidad, celeridad y falta de ponderación con que se crean y modifican las leyes secundarias y sin que la alteración constitucional obedezca a una verdadera motivación real orientada hacia los ideales de igualdad y justicia.²⁷⁷

Para identificar esta apariencia de rigidez constitucional basta analizar la proporcionalidad entre las 524 reformas constitucionales²⁷⁸ con el tiempo de vigencia de la Constitución. Considerando que el Congreso de la Unión inició la actividad de reforma constitucional en 1921. El punto de referencia son aquellas constituciones que aún son bien aceptadas, que tienen una vigencia de mucho más tiempo que la nuestra y un número de reformas menor, sea por mecanismos que coadyuvan en la renovación constante sin la necesidad de procedimientos de reforma o porque quizá las reformas realizadas han sido las oportunas.

En el caso de México, el excesivo número de reformas ha sido generado por diversos motivos, aunque generalmente ha sido producto de la influencia de ciertos actores políticos dominantes. Esta circunstancia de “reformismo constitucional degenera en una táctica para impedir los cambios de fondo.”²⁷⁹ En consecuencia, la actividad de reforma parece discrecional y de conveniencia política, sin impacto alguno en las verdaderas necesidades políticas, sociales y económicas que se requieren:

La llamada “parchología” genera contradicciones, inconsistencias y superposiciones. El método previsto en el artículo 135, conocido como del “constituyente permanente” no obedece al espíritu ni a la letra del artículo 39, ni se traduce en una revisión integral de la constitución que es a todas luces indispensable.

²⁷⁷ BURGOA Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 7ª ed., México, Porrúa, 1989. p. 347.

²⁷⁸ Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, *Reformas constitucionales por artículo*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm (consulta: 25-octubre-2011).

²⁷⁹ SÁCHICA, Luis Carlos, *Constitucionalismo mestizo*, México, UNAM-IIJ, Serie Estudios Jurídicos, núm. 29, 2002, p. 76.

Es menester encontrar los procedimientos para que el pueblo pueda modificar la forma de su gobierno en ejercicio de su soberanía...²⁸⁰

La Carta Fundamental de 1917 trató de captar el devenir histórico del país, al mismo tiempo que se propuso crear mecanismos suficientes para ajustarse a las nuevas realidades. Para cumplir con este propósito se previeron mecanismos de reforma. Sin embargo, como se puede observar, tanto las malas prácticas como la falta de precisión del apartado de la reforma han desvirtuado el espíritu reformista del texto constitucional. El exceso de reformas constitucionales aisladas ha tergiversado la armonía y congruencia de la Constitución con respecto a la realidad del país.

En múltiples casos, la mayor parte de las reformas y adiciones a la Constitución no han tenido un fundamentado social. Entonces, no es de extrañarse que ésta no sea capaz de regular el comportamiento de la nueva sociedad mexicana.

Es un buen momento para preguntarse si la acelerada y cuantiosa alteración normativa constitucional es necesaria; si todavía es reconocible el modelo original de la Constitución y si cumplimenta las aspiraciones asociadas a él. Es decir, nos cuestionamos

Si el tipo de Estado instrumentado en beneficio de la sociedad logró reconducir el orden económico hacia la prosperidad, la igualdad social y el bien común y, en todo caso, si el Estado se encuentra capacitado para hacer frente a la problemática que plantea la profunda transformación de la sociedad contemporánea y que pone sobre la agenda temas trascendentales que requieren su intervención inmediata: hablamos de las nuevas tecnologías, las telecomunicaciones, la seguridad nacional, los avances genéticos, los recursos naturales, etcétera.²⁸¹

En respuesta a esto, el siguiente apartado muestra el desfase que existe entre lo escrito en la Constitución y la realidad misma.

²⁸⁰MUÑOZ Ledo, Porfirio, "Iniciativa que modifica y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de defensa de los derechos humanos...", *op. cit.*

²⁸¹ASTUDILLO, César, *op. cit.*, p. 23.

4.2.3 Incompatibilidad entre la constitución formal y real

La Constitución mexicana vigente nació en medio de una lucha revolucionaria armada. No obstante, en aquel momento se presentó como una apuesta por la estabilidad social, económica y política, misma que había sido sustituida por la anarquía, inseguridad y miseria que el movimiento armado trajo tras de sí.

Por lo tanto, con el afán de erradicar esas situaciones y cumplir las demandas de la sociedad, se hacía necesaria la conservación del texto constitucional. Por un lado, era necesario no modificar aquellos elementos que dieron impulso a la revolución, pues de lo contrario se habrían traicionado sus causas; por el otro, era necesario realizar los cambios tanto para suplir las deficiencias y omisiones, como para enfrentar las nuevas dificultades que en el camino se fueran presentando.

Esas ideas revolucionarias dieron sustancia al constituyente para elaborar la Ley Fundamental con características sociales. Se trataba de ideas innovadoras para el momento. A diferencia de entonces, lo que ahora se busca no es una Constitución revolucionaria, sino una Constitución democrática que “no puede considerarse como acto de imposición entre fuerzas enemigas, sino como acto consensuado de fuerzas amigas.”²⁸²

Sin embargo, lo que se ha conseguido hasta ahora con las reformas constitucionales es poco significativo. Esto se debe a que dichos cambios no han sido fundamentados en las necesidades de la pluralidad mexicana, es decir, en verdaderas urgencias sociales, económicas y políticas. En consecuencia, se ha generado una deformación constitucional que hace notorio el *desfase* entre la realidad social mexicana y la Norma Fundamental.

La diferencia del ser, es decir, de la realidad, con el deber ser normativo, o sea, la Constitución, se logra percibir en algo elemental: al gobernado se le reconoce la titularidad del poder público (deber ser), pero las ventajas del poder no las tiene, por lo que no lo hacen su destinatario (ser).

²⁸² *Ibid.*, p. 19.

Con el tiempo, este desfase ha acentuado la dirección del ámbito formal, sin importar que las circunstancias no coincidan. En ese sentido, estamos de acuerdo con lo expresado por Luis Carlos SÁCHICA:

(N)o basta el Estado de derecho formal, de legalidad formal, donde rige simplemente un cierto orden positivo de derecho que fue justo, que correspondió a otro modo de relación social y política. Esa legalidad formal recubre bajo su apariencia situaciones de inequidad, inicuas. Esa legalidad está desvalorizada, su vigencia no la revalúa, no la justifica. Los valores que informan el orden jurídico deben ser actuales. En un orden jurídico racional, que descarte el mito del reino ideal en el pretérito o en el futuro, debe pensarse que “todo es presente”, real, actual, existente, en acto.²⁸³

En efecto, no es racional atender las aspiraciones de generaciones pasadas sino las del presente. La Constitución de 1917 no es más el sustento de esta generación, porque guarda preceptos de aquel contexto que son inaplicables para las demandas actuales; o bien, los cambios hechos para modernizar la Carta Magna se han orientado a regular situaciones encaminadas al beneficio de unos cuantos sectores de poder; y más aún, no incluye muchas de las prioridades de la sociedad.

Pero, ¿cómo atender estas demandas si los nuevos fenómenos económicos, sociales y políticos no tienen algún tipo de respuesta en la Constitución? Una posible respuesta la encontramos con la sugerencia que Pedro Salazar Ugarte hace y que puede tener aplicación en México:

(A)lpaís le urgen reformas estructurales (muchas de ellas específicamente políticas) que no pueden materializarse a través de las estructuras vigentes (...) Si las reformas no llegan, los gobiernos se ven incapaces de atender las demandas de la ciudadanía y, por lo tanto, es previsible que la democracia como régimen político sea consumido por la ingobernabilidad.”²⁸⁴

Estamos de acuerdo con la propuesta de la necesidad de reformas estructurales que consideren las nuevas tendencias. Asimismo, nos parece oportuno agregar la

²⁸³SÁCHICA, Luis Carlos, *op. cit.*, p. 108.

²⁸⁴SALAZAR Ugarte, Pedro, *op. cit.*, p. 396.

construcción material de la democracia, es decir, actuar conforme a los valores de la misma aún cuando sea anticuado el ordenamiento constitucional. Sin una u otra acción, la Carta Magna terminará por expirar.

Algunos factores por los que puede perder la fuerza normativa la Constitución son:²⁸⁵

- a) En primer término, por su extrema gravedad, la perversión de las instituciones. Entendemos que se pervierte una institución cuando es utilizada con fines distintos a los que justificaron su establecimiento. [...]
- b) La deformación de las instituciones, resultante de su abuso e interpretación arbitraria [...]
- c) El desgaste o desprestigio de las instituciones que, en nuestro caso, puede visualizarse analizando el deterioro sufrido por los regímenes de excepción.[...]
- d) La violación directa de la Constitución por golpe de Estado, rebelión, movimiento revolucionario, agitación terrorista, destructoras del régimen entero, como orden jurídico y forma de vida, producidos por cambios inducidos deliberadamente.[...]
- e) El incumplimiento de la Constitución por omisiones reiteradas de los órganos encargados de realizarlas, lo que equivale a su aplazamiento indefinido, a una estafa institucional, un fraude constitucional, haciendo de la Constitución un nuevo programa, una promesa, una hoja de papel, en la insuperable expresión de La Salle (*sic*).

¿Alguien podría poner a México al margen de estas condiciones? Las instituciones estatales que actualmente rigen la sociedad mexicana se encuentran notoriamente envejecidas, y por ende se pervierten, se deforman y se desprestigian. Y qué decir sobre la inaplicabilidad de la Constitución después de observar aquellos derechos fundamentales y figuras de democracia directa y participativa que no terminan por implementarse, así como los números relacionados con las acciones jurisdiccionales procedentes, en torno a ese incumplimiento: amparos, acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales, juicios políticos, etc.

²⁸⁵SÁCHICA, Luis Carlos, *op. cit.*, pp. 230 y 231.

La brecha entre la constitución formal y la real existe, es un punto en el cual se deben concentrar los esfuerzos de cada uno de los componentes del Estado para contrarrestarla.

La reflexión, en consecuencia, necesita tomar en cuenta la “norma” y la “realidad”, el “texto” y el “contexto” constitucional; anclarse en la debida comprensión tanto del entorno político y social regulado por la Constitución, como de la Constitución como instrumento regulador del Estado y la sociedad. El ejercicio en dirección doble coadyuva a observar la realidad a partir de la óptica constitucional, y al mismo tiempo, observar la Constitución a partir de la realidad con la finalidad de hacerse de una visión más objetiva del nivel de contraste entre las mismas.²⁸⁶

La intención radica en minimizar la diferencia entre la realidad y su regulación constitucional de la que venimos hablando. Es sumamente importante pugnar por el equilibrio, pues con esta incompatibilidad se encuentra en juego incluso la *aplicabilidad* y la *legitimidad* constitucional de las estructuras fundamentales del Estado.

A su vez, elementos que constituyen uno de los criterios de la clasificación de las constituciones de Lowenstein, de gran aceptación entre los constitucionalistas. Con base en ella, tendríamos que evitar que nuestra Constitución política transite de “nominal” a “semántica”, en donde ya no hay control del poder.

Una situación así para nada es deseable y, por lo tanto, hay que hacer lo necesario para evitarla. En este trabajo se ha mencionado una posible solución: la del cambio constitucional, pero ya no por reformas parciales. Una transformación de este tipo traería consigo una refundación del pacto social, lo cual podría traducirse en la coincidencia entre las aspiraciones y anhelos del presente con su respectiva regulación jurídica.

La contribución de esta posibilidad reside en buscar la transformación en términos pacíficos, pues es concebida como una válvula de escape ante las tensiones que se gestan. En la actualización de un pacto surgirían figuras y mecanismos que

²⁸⁶ ASTUDILLO, César, *op. cit.*, p. 9.

promoverían el consenso popular, y con ello la legitimidad, como base de un nuevo compromiso jurídico-constitucional en correspondencia con la realidad.

Desde el punto de vista sociológico, la legitimidad no es simplemente un elemento formal [...] en cierto modo se revela en la *adecuación entre la constitución jurídico-positiva y la constitución real y teleológica* a que ya hemos hecho referencia. Sin tal adecuación, aquélla no sería auténtica, genuina o legítima ni materialmente vigente, aunque fuese formalmente válida como una mera “hoja de papel”.²⁸⁷

Concordamos con esta idea. Para nosotros parece evidente que el grado de compatibilidad de las normas con la realidad que pretende regular es determinante para su aplicabilidad. Por aplicabilidad constitucional entendemos la posibilidad que tiene una norma constitucional de ser observada, ya sea de manera inmediata o no; en otras palabras, una norma es aplicable en la medida que tiene la capacidad de producir efectos. Lo anterior sólo puede ocurrir cuando el contenido de ésta logra expresar y atender las condiciones actuales, además de brindar una efectiva instrumentación a sus preceptos, es decir, la capacidad de crear condiciones que aseguren su vigencia en los hechos.

La aplicabilidad constitucional es un factor determinante para la viabilidad de la Ley Suprema, así como para el reconocimiento de guía rectora del Estado que el pueblo le confiere a la Constitución. Llegados aquí, cabe aclarar que por pueblo entendemos lo siguiente:

“... una ‘comunidad abierta de sujetos constituyentes’ que pactan para conformar el orden político-jurídico y social. El pueblo no es sólo el de los propietarios, o los de la elite revolucionaria –la vanguardia de la sociedad-, o el pueblo de los electores; el pueblo en sentido político, es el de las mayorías y las minorías, es el pueblo que presupone personas libres e iguales, con capacidad y conciencia ético-política para determinar, mediante el consenso pero también como apunta Negri a

²⁸⁷ BURGOA Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 330 y 331.

través del disenso y la crítica, sus formas de convivencia y su destino.”²⁸⁸

En la medida que la Constitución considere los anhelos de cada sector de la población, ésta será una guía legítima, es decir, será aceptada como una ‘buena’ manera de establecer una determinada forma de gobierno y, por lo tanto, de organización de la convivencia humana.²⁸⁹

Con base en lo anterior, se puede afirmar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es inaplicable en la realidad, es decir, no surte efectos diferentes a los de tipo formal. Tanto autoridades como gobernados vulneran sus disposiciones y, por lo mismo, su legitimidad: los primeros, por gozar de la facultad real de hacer y rehacer las normas a su antojo; los segundos, por adecuarse a dichos comportamientos, ya sea por apatía, por ignorancia, o por ambas. Por lo tanto, tanto unos como otros comparten la percepción de que los preceptos constitucionales son inaplicables en la realidad.

No parece exagerado sostener que la situación social del país, al menos por ahora, es la causa principal de la creciente crisis de legitimidad que enfrentan las autoridades y las instituciones mexicanas. De hecho, esta crisis debilita la propia capacidad del Estado para afirmar su autonomía frente a otros grupos de poder (grandes empresas, medios de comunicación, la Iglesia, grupos del crimen organizado, etc.), poniendo con ello en riesgo su capacidad para mantener legítimamente el monopolio de la fuerza física.²⁹⁰

Por lo tanto, resulta urgente que la Constitución retome el papel que le corresponde como instrumento rector del Estado-nación.

²⁸⁸ NEGRI, Antonio, citado por CÁRDENAS Gracia, Jaime Fernando, “Iniciativa que reforma el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y establece el procedimiento para aprobar un nuevo texto constitucional”, PT, Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, *Gaceta Parlamentaria*, número 2950-IV, martes 16 de febrero de 2010.

²⁸⁹ BECKER, Werner, *La libertad que queremos: la decisión para la democracia liberal*, México, FCE, 1990, p. 13.

²⁹⁰ SALAZAR Ugarte, Pedro, “El Estado moderno en México”, en FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALADÉS, Diego (coords.), *op. cit.*, pp. 386 y 387.

4.3 La incorporación de la figura de la Convocatoria al Constituyente y otros procedimientos para el cambio constitucional

La Constitución, pieza clave en el devenir de una nación, puede ser el punto de partida para generar respuestas ante situaciones de crisis. La mayoría de los analistas de este tema “están de acuerdo [...] en que, el texto constitucional, tal como está, podría generar más de un conflicto en un futuro no muy lejano.”²⁹¹

En la búsqueda por definir qué tipo de cambio sería el más adecuado para México, se han encontrado las siguientes posturas:

La primera sostiene la pertinencia de seguir con el texto constitucional actual, adecuándolo –si acaso– con pequeños cambios de matiz en virtud, sobre todo, de que la Constitución de hecho ya ha sido sometida a grandes procesos de reforma que han hecho de ella un texto verdaderamente nuevo; en esa medida, lo único que requeriría serían algunas adecuaciones adicionales.²⁹²

Una segunda opción es la transformación profunda a través de una reforma total de la Constitución. Actualmente, esto es posible a partir de lo establecido en el artículo 135 constitucional,²⁹³ en donde no se ha determinado el alcance de la reforma; o bien, desde la Convocatoria a un Constituyente que lleve a fin esa acción.

Una tercera y última postura es la del “cambio total del texto, es decir, se tiene que convocar a un congreso constituyente y crear un texto constitucional completamente nuevo.”²⁹⁴

²⁹¹ CARBONELL, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, México, Editorial Fontamara, 2004, p. 32.

²⁹² En esta postura podemos encontrar a Jorge Carpizo y Diego Valadés. Véase: CARBONELL, Miguel, “Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional en México”, en GONZÁLEZ Parás, José Natividad y LABRA Manjarrez, Armando, *La gobernabilidad democrática en México*, México, INAP/SEGOB, 2000, p. 38.

²⁹³ En este sentido se pronuncia Miguel Carbonell.

²⁹⁴ En este sentido se pronuncian Jaime Cárdenas Gracia, José Ramón Cossío, Porfirio Muñoz Ledo y Pablo Gómez.

Sea cual sea la profundidad del cambio, cabe destacar que:

La reforma constitucional no debe emprenderse para llevar al texto de la Constitución necesidades coyunturales o intereses meramente partidistas. Esas necesidades e intereses deben valorarse junto a los beneficios de la estabilidad constitucional, de la identificación clara que del texto puedan hacer sus destinatarios.²⁹⁵

A favor de esa estabilidad constitucional, en el proceso de cambio destaca en primer lugar la valoración de un elemento: el procedimiento con el que debe llevarse a cabo.

... lo verdaderamente prudente es apostar por un cambio “desde” y no “al margen” de la Constitución. Es ella la que deberá fijar la ruta del cambio de conformidad con la dirección que decida tomarse. No hacerlo y tratar de establecer una brecha al margen de la Constitución implicaría renunciar a los beneficios de un cambio controlado, con certeza y con garantía de que la estabilidad social no se vería trastocada. Zagrebelsky ha señalado con propiedad que el cambio constitucional, llámese reforma o nueva constitución, no tiene que partir necesariamente del derrumbamiento de la Constitución preexistente, es decir, de la situación de incertidumbre que ese desmoronamiento comporta.²⁹⁶

Estamos de acuerdo con esta idea, pues claramente en el texto se ha defendido un cambio pacífico.

4.3.1 Reformas parciales

El sistema de reformas parciales es uno de los más usuales, por la misma razón se trata de un cambio paulatino que no altera bruscamente la estructura del Estado. Esto quiere decir que, a través de reformas particulares, las dificultades se van subsanando conforme se presentan. Generalmente esta tarea es llevada a

²⁹⁵ CARBONELL, Miguel “Reforma constitucional”, en VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (coords.), *Panorama... op. cit.*, p. 274.

²⁹⁶ ZAGREBELSKY, Gustavo, citado por ASTUDILLO, César, *op. cit.*, p.26.

cabo por órganos de revisión constitucional, aunque puede darse el caso de la creación de órganos especiales encargados de dicha tarea, tales como una Asamblea Constituyente.

En México, las reformas parciales han sido llevadas a cabo por el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, órganos que tienen dicho encargo y que en conjunto son denominados Poder Revisor. El procedimiento de la reforma difiere al señalado para las reformas de la legislación ordinaria, y por eso es considerado rígido. De conformidad con el artículo 135 constitucional, el Poder Revisor se ha propuesto modificar y adecuar el texto constitucional a través de pequeños cambios que garanticen su aplicabilidad.

De manera aislada a las circunstancias de nuestro país, este tipo de reformas muestra ser muy eficaz: coadyuva a la permanencia del texto constitucional y, por ende, a la estabilidad social, política y económica, toda vez que se ejerce el Poder Constituyente en los términos graduales que el propio pueblo decidió tomar como garantía de paz pública. No obstante, el análisis de la figura debe enfocarse en las condiciones particulares de la nación, y la situación actual del país indica que son necesarios cambios de gran envergadura.

Por otra parte, cabe decir que los cambios constitucionales, independientemente de su alcance, deben estar en correspondencia con el carácter democrático del mundo moderno. De esta manera, los procesos de reforma constitucional

deben ser participativos, abiertos y, deliberativos, sin que impliquen la exclusión de algún sector social o político relevante. No es momento de constituciones impuestas, ni de constituciones de mayoría, ni de constituciones emanadas de una voluntad triunfante en alguna revolución, ni mucho menos constituciones producto de un golpe de Estado.²⁹⁷

²⁹⁷CÁRDENAS Gracia, Jaime Fernando, en LAZCANO Fernández, Román, *Análisis comparado del poder constituyente: "imposibilidad constitucional para convocar por vía de derechos a una asamblea constituyente en México"*, Porrúa, México, 2006, p. XVII (prólogo).

Con procedimientos de reforma constitucional claramente precisados, incluyentes y potencialmente eficaces a la hora de realizar cambios –aunque sean parciales–, se podría obtener un diseño más democrático. Consideramos que esto sólo es posible a través de un cambio de fondo, y no de cambios menores, como hasta ahora se ha venido haciendo.

Las más de 500 reformas parciales a la Constitución mexicana han resultado insuficientes para articular de manera integral y sistemática un cuerpo constitucional con identidad ideológica propia que atienda, incorpore y resuelva las circunstancias y necesidades específicas del país.

Como se dijo, esas reformas han respondido frecuentemente a inercias centralistas y, casi siempre, se ha dilapidado la oportunidad para realizar cambios revestidos de un auténtico espíritu federalista que expresen las particularidades del Estado mexicano, cuando podría ser el referente de posiciones más incluyentes en la evolución constitucional.

Adicionalmente, las más de las veces han sido cambios parciales, aislados, desarticulados, ajenos a una visión de conjunto que sólo han abonado a un texto constitucional disperso y saturado de “parches” que incluso carecen de coherencia y unidad sistémica, cuando debería responder rigurosamente a una estructura lógico-constitucional y cohesionarse por un mismo espíritu político y programático.

4.3.2 La reforma total

Otra forma de cambio constitucional es la reforma total. Se trata de un cambio un tanto repentino y de mayor impacto. La intención es reajustar el contenido de la Ley Fundamental, poniendo en consideración algunas de las decisiones fundamentales o preceptos que el órgano reformador estime que deben continuar en el pacto de la sociedad; además de incluir nuevas figuras o mecanismos necesarios para salvaguardar la estabilidad que peligró.

La reforma total es concebida por algunas constituciones; su puesta en práctica no atenta las formas de la Ley Suprema. Lo ideal es que una Constitución contenga esta medida para evitar que se lleve a cabo fuera del orden establecido.

Una reforma total puede ser producto de varias combinaciones en el procedimiento: rígido de preferencia, con la ratificación de las legislaturas, con la intervención popular para su iniciativa o aprobación, con mayorías simples o calificadas, y con la intervención de un órgano legislativo constituido o un órgano constituyente.

Como se ha expresado, en México no existe la delimitación en el alcance de la reforma, por lo que se podría aseverar que no está prohibida una reforma total. De llevarse a cabo, sería bajo el mismo procedimiento que las reformas parciales.

La mayor parte de los autores nacionales sostiene la posibilidad de nuevas reformas parciales a la Constitución a través del procedimiento previsto en el artículo 135 constitucional. Algunos en minoría, como Elisur Arteaga, opinan que con el procedimiento del artículo 135 se puede reformar toda la Constitución.²⁹⁸

Una reforma de semejante alcance significaría un mecanismo trascendental para replantear los compromisos políticos, sociales y económicos de la sociedad mexicana, pues:

la posibilidad de que una Constitución sea reformada es una de las mejores y más acabadas expresiones de su propia legitimidad (es decir, de su capacidad para reclamar obediencia voluntaria para sus mandatos por parte de los sujetos a los que pretende regular): en tanto puede ser cambiada, todos deben en principio obedecerla y, en caso de discrepar de sus prescripciones, deben intentar el cambio por la *vía constitucional* exclusivamente (la de la reforma), sin que sea posible apelar a ningún tipo de traba jurídica como legitimación para salir del orden constitucionalmente establecido.²⁹⁹

Realizar cambios por la vía constitucional significa realizar cambios por la vía pacífica. Sin embargo, creemos que la manera en la que se encuentra codificado

²⁹⁸CÁRDENAS Gracia, Jaime Fernando, "Iniciativa...", *op. cit.*

²⁹⁹CARBONELL, Miguel "Reforma constitucional", en VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (coords.), *Panorama...*, *op. cit.*, p. 270.

ese permiso en el artículo 135 no es la más conveniente, sobre todo porque no se le otorga la jerarquía suficiente a una actividad de semejante magnitud. En ese tenor, Jaime Cárdenas Gracia sostiene que:

Si se trata de hacer cambios trascendentales el procedimiento a seguir no es el del artículo 135. Porque en ese artículo el órgano que realiza la actividad de la reforma es el Poder revisor, un órgano con límites establecidos y que no embiste de la grandeza del Poder Constituyente como para alterar el sentido de las principales cláusulas constitucionales.³⁰⁰

Es muy racional pensar que los cambios profundos en una Constitución sean realizados con base en la misma que desea reformarse. Sin embargo, para que el resultado sea distinto a los obtenidos por las numerosas reformas parciales hechas a nuestra Constitución, es necesario que la actividad sea llevada a cabo por un órgano conformado para ese propósito, que sea elegido bajo formas democráticas y que goce de ciertos límites:

Si existe la idea de la revisión integral de la constitución de 1917, es evidente que el poder revisor encargado de la tarea, no debe ser cualquiera. Sino un constituyente que al menos esté sujeto a límites de tiempo y axiológicos, es decir, limitados al tiempo de su encargo y al respeto por los derechos humanos.³⁰¹

Independientemente del alcance de la reforma, se dice que "(l)a manera más corriente de adoptar una Constitución o de reformarla es la convocatoria y elección popular de una convención, Asamblea o Congreso Constituyente, cuerpo que tiene esa función exclusiva, dentro del término fijado, de forma incondicional o restringida, según la convocatoria."³⁰²

Además de la discusión sobre el órgano encargado de la reforma total, se tendrían que revisar otros aspectos como: los sujetos facultados para realizar una iniciativa

³⁰⁰ CÁRDENAS Gracia, Jaime Fernando, "Iniciativa...", *op. cit.*

³⁰¹ CÁRDENAS Gracia, en LAZCANO Fernández, Román, *op. cit.*, p. XIII (prólogo).

³⁰² SÁCHICA, Luis Carlos, *op. cit.*, pp. 74 y 75.

de esa naturaleza; un procedimiento rígido claramente precisado y que no facilite la interpretación; la aprobación popular y cláusulas pétreas; todas ellas, características inherentes a la forma moderna del ejercicio del Poder Constituyente.

Si bien es un avance permitir que se realicen cambios profundos, también es importante progresar en procedimientos cada vez más democráticos. Esto pugnaría por un mecanismo integral de cambio constitucional.

4.3.3 La figura de la convocatoria a una Asamblea Constituyente

La figura de la Convocatoria a una Constituyente surge por la idea de que la instauración de un orden constitucional tiene que ser realizado por un órgano encargado especialmente de esa tarea.

Cuando las estructuras institucionales de una nación se encuentran en crisis surge la necesidad de transitar a un nuevo arreglo constitucional que comprenda la nueva realidad social. En esta posibilidad de cambio las modificaciones son profundas, aunque puede haber ciertas salvedades en cuanto a la conservación de algunas decisiones políticas fundamentales, tales como el Estado Federal, la división de poderes, la supremacía constitucional, las garantías individuales, etc.

Estrictamente se entiende por la expedición de una nueva Ley Suprema a aquel conjunto de cambios opuestos o muy diferentes a los establecidos. Sin embargo, se han presentado en la historia algunos Constituyentes denominados originarios, aun cuando únicamente adicionaron ciertos valores, principios, derechos o figuras políticas.

El pueblo es el depositario de la soberanía, el cual puede modificar su estructura constitucional a través del Poder Constituyente. Por ello, la racionalidad de la reforma total, así como la expedición de una nueva Constitución, radica en la libertad que en todo momento tiene el pueblo para determinar su forma de organización política, económica y social, por el medio que sea; incluso por la

fuerza. Sin embargo, en el apogeo de las democracias constitucionales, negar la reglamentación de esa facultad que tiene el pueblo, constituye una expresión autoritaria.

Inmersos en la afirmación de la necesidad del cambio constitucional, es necesario pugnar por una vía en la que dicho Poder Constituyente no se manifieste revolucionariamente, es decir, al margen de las formas constitucionales. En ese orden de ideas, y de conformidad con la práctica y la interpretación teórica, algunas Constituciones han considerado dentro sí la manera en que se puede convocar a una Asamblea o Congreso Constituyente bajo formas y procedimientos democráticos.

En rechazo a la experiencia beligerante (cuando se luchaba por un nuevo orden constitucional), se ha transformado la manera de superar una situación de crisis:

El poder constituyente en condiciones democráticas no puede surgir de un golpe de Estado o de una revolución como en el pasado, debe ser la expresión de un acuerdo político entre actores que norman la definición en las nuevas reglas fundamentales para el Estado dentro de un procedimiento al mismo tiempo que democrático basado en reglas jurídicas respetuosas con los Derechos Humanos acordadas entre ellos.³⁰³

Como se puede observar, en la expresión anterior los Derechos Humanos ocupan un espacio fundamental; esto se debe a que actualmente constituyen la base de cualquier pacto político. Lo anterior tiene mayor relevancia para el caso de México, pues existe una serie de conflictos respecto a la transgresión de principios fundamentales.

La negativa de constitucionalistas para convocar a un Constituyente radica, sobre todo, en la posibilidad de que el nuevo documento omita aspectos de suma importancia, tales como los derechos humanos. Sin embargo, la idea de cambio implica siempre mejorar, sumar, progresar; no retroceder. Al respecto, Jaime

³⁰³CÁRDENAS Gracia, Jaime Fernando, en LAZCANO Fernández, Román, *op. cit.*, pp. XVI y XVII (prólogo).

Cárdenas indica que el constituyente estaría limitado por elementos temporales o axiológicos, y orientado por fines que promuevan más y mejores condiciones democráticas y más amplias garantías a los derechos humanos.³⁰⁴ Además no se afectarían decisiones políticas fundamentales con la ayuda de cláusulas pétreas.

Contener en la Carta Magna un mecanismo de esta magnitud significaría un gran avance en la erradicación de los malestares sociales. No debe apreciarse como una aventura para instaurar figuras democráticas modernas, sino como un paso firme en la búsqueda de dispositivos que, a través del consenso y la legitimidad, defiendan la estabilidad de la nación. Baste recordar que la convocatoria a un Congreso Constituyente debe generar suficientes condiciones de legitimidad política y consenso social; dos características hasta ahora ausentes en la historia de los Constituyentes en México.

Dar la facultad al pueblo de convocar al Congreso Constituyente y, además, elegirlo democráticamente, constituiría una gran muestra de legitimidad. Por otra parte, superaría la composición plural del Constituyente de 1917, en el entendido de que actualmente es mayor la participación popular en los asuntos políticos.

En cuanto a su actividad, es de pensarse que ésta superaría a la de los anteriores Constituyentes, pues su actuación no podría estar alejada de los ciudadanos si se piensa en un procedimiento democrático, libre de actos que opacan la deliberación y participación populares.

La principal ventaja de convocar a Congreso Constituyente radica precisamente en la legitimidad democrática que sería obtenida de la participación ciudadana, mediante mecanismo como la iniciativa popular y/o referéndum:

Según un estudio de la Comisión Democracia por el Derecho, más de 160 constituciones vigentes han surgido de procesos constituyentes desde el término de la segunda guerra mundial; así los que rigen el orden jurídico en Europa del Este y del Oeste y en la gran mayoría de países latinoamericanos, asiáticos y africanos.

³⁰⁴CÁRDENAS Gracia, Jaime Fernando, "Iniciativa...", *op. cit.*

Las transiciones contemporáneas han permitido emprender esa tarea por vías pacíficas que generalmente han desembocado en asambleas constituyentes. En México se han planteado distintos procedimientos, como el propuesto por la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado en el 2000, que combina la acción del Congreso federal y la de los Estados, mediante la creación de un Comisión especial y cuyo resultado sería sometido a referendo.³⁰⁵

Cárdenas Gracia ha planteado una serie de respuestas ante argumentos vertidos en contra de la postura de la convocatoria a una Constituyente.³⁰⁶

1. Efectivamente la posibilidad justificada de la revisión total de la Constitución permite su destrucción. Sin embargo, el problema no es jurídico sino político. Sí el consenso social y político está decidido a transformar el sistema constitucional nada existe para impedirlo. En nuestros días difícilmente se optaría por sistemas constitucionales que suprimieran y menoscabaran los derechos humanos, eliminaran el régimen democrático o el principio de división de poderes. Ello significaría la destrucción de la Constitución en sentido material.
2. La segunda crítica que apunta a la rigidez de estos procedimientos, me parece que también queda superada. El procedimiento debe ser rígido para que las mayorías parlamentarias simples o calificadas no puedan utilizar la Constitución a su antojo. La rigidez más que un defecto es una virtud, pues sólo en casos excepcionales es dable la revisión integral o la modificación o supresión de las cláusulas de intangibilidad. Ello siempre debe entrañar un amplio y profundo consenso social y político.
3. La mutación constitucional siempre está presente. Lo que debe buscarse y promoverse son mecanismos de legitimidad y control democrático del juez constitucional. Los ciudadanos debemos conocer más sobre lo que hacen los jueces constitucionales, la labor de éstos debe transparentarse plenamente y, se debe exigir en todos los casos de mayor nivel de justificación de sus decisiones.
4. Es verdad que con las cláusulas de intangibilidad se produce una doble jerarquía entre las normas constitucionales, pero me parece que hay razones de mucho peso en el Estado Constitucional y democrático de Derecho para que no entrañe lo mismo desde el

³⁰⁵MUÑOZ Ledo, Porfirio, "Iniciativa que modifica y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de defensa de los derechos humanos...", *op. cit.*

³⁰⁶Ver CÁRDENAS GRACIA, Jaime Fernando, *La Argumentación como Derecho*, México, UNAM, 2005.

plano constitucional el título que consagra derechos fundamentales, que el apartado constitucional que se refiere a los requisitos para la obtención de la nacionalidad mexicana. Por otra parte, es un hecho que la jerarquía diversa entre normas constitucionales produce un reconocimiento diferenciado, material y formal, en la interpretación constitucional.

El objetivo del Congreso Constituyente es claro: transitar desde la ruptura hacia un nuevo arreglo constitucional por medios pacíficos. Este nuevo arreglo, sin embargo, debe poner al alcance del pueblo medios para hacerse oír y defender sus derechos e intereses, así como ceñir las resoluciones de las autoridades a los deseos y mandatos de la opinión pública y a la voluntad popular.

Es verdad que no existe un consenso generalizado respecto a la necesidad de incluir en el texto constitucional la Convocatoria al Congreso Constituyente, pues las mayorías que detentan el poder político consideran que las reformas parciales son suficientes. Sin embargo, esto no significa que debamos eludir el tema; por el contrario, “si no abordamos este análisis, la transición se alargará con las consiguientes consecuencias de inestabilidad y desencanto social ante la construcción institucional empezada, pero no terminada, en materia electoral y deficitaria en el resto del entramado institucional.”³⁰⁷

A diferencia de otros países cuyas “corrientes actuales abogan por la celebración de asambleas específicamente convocadas para tal efecto y orientadas conforme a los avances propios del constitucionalismo del siglo XXI, que busca la más amplia protección de los derechos humanos, la democracia participativa y el reconocimiento del pluralismo étnico y cultural. La búsqueda de un Estado integrador, capaz de combatir la exclusión social y las desigualdades.”³⁰⁸

³⁰⁷CÁRDENAS Gracia, Jaime Fernando, en LAZCANO Fernández, Román, *op. cit.*, p. XVI (prólogo).

³⁰⁸MUÑOZ Ledo, Porfirio, “Iniciativa que modifica y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de defensa de los derechos humanos...”, *op. cit.*

Por supuesto, no estamos diciendo que cambiar la Constitución sea la solución total a los problemas del país, así como tampoco que esto sea suficiente para mejorar la capacidad del Estado; por el contrario, a la par de estos cambios institucionales se deben generar nuevas pautas de conducta en la sociedad que promuevan su observancia.

4.4 Propuesta para incorporar la figura de la convocatoria a la Asamblea Constituyente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La propuesta de incluir en la Constitución mexicana la figura de la convocatoria a una Asamblea Constituyente debe contener lo siguiente:

- La modificación del artículo 39 constitucional en donde se radique el poder constituyente y del artículo 135 constitucional en donde se determinará el alcance de la reforma constitucional, y la Convocatoria a una Asamblea Constituyente.
- Claridad en los elementos, es decir, que no se presten a interpretación: los sujetos que estarán facultados para iniciar un proyecto de este tipo; una cláusula pétrea acerca de las decisiones políticas fundamentales; una cláusula de progresividad de derechos; la forma de elección de representantes y el referéndum popular.

A continuación se muestran los términos de la propuesta.

PROPUESTA CONSTITUCIONAL

Las letras con negritas son las modificaciones que se proponen:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, **así como de aprobar, de conformidad con lo previsto por la ley, mediante referéndum la convocatoria a una Asamblea Constituyente.**

Artículo 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, acuerden 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, hará el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

En caso de que se trate de la expedición de una nueva Constitución realizada por una Asamblea Constituyente en los términos previstos por el artículo 39 de esta Carta Magna, se requerirá, además, la ratificación mediante referéndum popular.

Corresponderá a las dos terceras partes del Congreso de la Unión o a cuando menos un tercio de las legislaturas de los Estados o al diez por ciento de las ciudadanos inscritos en el padrón electoral la solicitud de una Asamblea Constituyente.

Los miembros de la Asamblea Constituyente serán electos mediante voto libre, universal, directo y secreto a través de los procedimientos democráticos que garanticen la máxima representatividad social de dicha Asamblea.

Los principios de división de poderes y de progresividad de derechos humanos, el carácter laico del Estado y la forma republicana de gobierno, en tanto decisiones políticas fundamentales del pueblo mexicano, no serán objeto de reforma.

El procedimiento específico de la convocatoria y elección a la Asamblea Constituyente así como los tiempos exactos y formalidades de la actividad constituyente, serían parte de sistemática constitucional.

CONCLUSIONES

El Derecho, sobre todo el Derecho Constitucional, sirve a las sociedades complejas como punto de partida para garantizar su organización y estabilidad, pues a través de las reglas jurídicas constitucionales es posible determinar el papel que cada sujeto tiene en la colectividad; el Derecho Constitucional atiende al ser social y lo organiza. Se intenta que dicha organización genere la paz o la armonía, condiciones que las sociedades constantemente pretenden alcanzar. La constitución formal de Estados es, precisamente, una manera de acercar a las sociedades a dicho estadio.

1. Entre los elementos de la teoría constitucional, se destacó a la soberanía como el más importante. Aun cuando en el siglo XXI continúa siendo una tarea difícil la definición de soberanía, fue posible precisar la titularidad de la misma. En la actualidad, es casi innegable que la soberanía reside en el pueblo y que, por esa misma razón, corresponde a él determinar su estructura política.
2. De lo anterior, se infiere que si el pueblo es quien guarda el encargo de decidir sus formas constitucionales, pueden existir modificaciones continuas en su constitución estadual que atiendan el dinamismo de la misma sociedad. De esta manera, la renovación constante del pacto social da pie a que todos los días el ordenamiento máximo retome fuerza, conservando el espíritu de su institución. En otras palabras, tanto la fundación como la refundación de un Estado es una posibilidad que el pueblo tiene desde que asume la titularidad de la soberanía.

La manera formal de instituir estos pactos ha sido a través de la figura del Poder Constituyente, a su vez materializado en Asamblea Constituyente, cuyo propósito es diseñar y rediseñar el marco constitucional del Estado.

3. Una Asamblea Constituyente tiene la tarea de preservar una convivencia estable, pues se encarga de crear una Constitución política que garantice las bases sociales en las cuales una nación desee desarrollarse, una constitución

en la cual quedan escritos los derechos y deberes de los habitantes del país, así como la conformación de los poderes públicos y su funcionamiento.

Con respecto al análisis histórico que se realizó en el capítulo dos, se puede generalizar lo siguiente:

4. Manifestada la inestabilidad social, política y económica en una nación, las medidas con las cuales los regímenes sucumbían y eran vueltos a hacer consistían en expresiones violentas que, paradójicamente, buscaban la pacificación. Los ejemplos de países precursores en la creación de sus constituciones (Francia, Estados Unidos de América y España) no son la excepción. Estos trazaron rutas para otras naciones.
5. En lo que respecta a México, la influencia de estas naciones precursoras repercutió en la evolución de los contenidos de sus normas fundamentales. Prueba de ello es la más reciente materialización del Estado mexicano, la Constitución de 1917, resultado de la Revolución Mexicana. En este texto se estableció una organización social y política emanada de las luchas y demandas más perfiladas de su tiempo (ideas revolucionarias). Esta Constitución contiene valores, principios y reglas que, para la época, relucían por su carácter innovador.

Sin embargo, después de casi cien años, el contenido de carácter liberal y social de la Constitución no corresponde con la realidad actual, así como tampoco ha conseguido la realización de los fines del Estado: procurar el bien común a través de las funciones administrativa, legislativa y jurisdiccional.

6. En este análisis, se destaca que la elección de los legisladores constituyentes fue un factor determinante para obstruir los resultados una vez que se expedía una nueva constitución. Esto se debió a que las reglas de las convocatorias no fueron lo suficientemente claras, y las figuras democráticas de representación popular que garantizaban la renovación de un verdadero pacto social se

mantuvieron alejadas de la práctica constituyente mexicana, impidiendo con ello una verdadera pluralidad en las discusiones.

Como se dijo, la Constitución de 1917 simbolizaba la vanguardia constitucional de entonces, sin embargo, no previó mandatos que en la actualidad son fundamentales, tales como la expresión formal de la titularidad del poder constituyente.

En el capítulo tres se buscaron las formas en que el poder constituyente se encuentra contenido en la constitución.

7. El resultado determinó que, no obstante su importancia, la titularidad del poder constituyente no se encuentra expresada en el ordenamiento supremo. De hecho, los artículos 39, 40, 41, 135 y 136 constitucionales que lo comprenden de manera implícita, lo limitan claramente.

Lo anterior resulta contrastante si consideramos que otras naciones, sobre todo latinoamericanas, reconocen el poder constituyente a través de la posibilidad de convocar a una Asamblea Constituyente.

La situación es distinta para cada nación, ya que la imaginación de cada Asamblea Constituyente deja su sello particular. Por ejemplo, algunas consagran el poder constituyente de manera expresa, sea en la participación de reformas constitucionales parciales y/o totales, o en la expedición de nuevas constituciones con el apoyo de figuras de democracia participativa.

8. El apoyo de las figuras de democracia participativa, en combinación con mecanismos de distensión social, como el cambio constitucional a través de la convocatoria a una Asamblea Constituyente, impide que las normas se ostenten como intangibles, pues de la experiencia se percibe que terminan por quebrantarse.
9. Si en la Constitución se construyen instrumentos adecuados para su reforma, se encontrarán maneras de adaptación que permitan atenuar las resistencias

al cambio y moderar los impulsos transformadores más radicales (violentos), así también se evitarán los impulsos excesivos de modificar parcialmente la constitución como se ha venido realizando. Lo anterior es argumento porque la inobservancia de estas medidas nos ha colocado en la situación actual: se tiene un agrupamiento informe de normas inconexas, incluso excluyentes entre sí, o bien, insuficientes para la regulación de las conductas sociales. Una situación así, constituye por sí misma, un referente de gran peso para rediseñar las normas.

10. Del diagnóstico que se expuso sobre los problemas más sensibles que inquietan a la sociedad mexicana, se cuestiona la actuación del poder constituyente permanente para dar respuesta a esos problemas. Así surge de la percepción del envejecimiento de las instituciones políticas del Estado mexicano la idea de un rediseño o cambio constitucional y se reconoce como una solución alternativa.
11. Ante la imagen de un orden jurídico deteriorado por las malas prácticas de la reforma constitucional, la creación de un nuevo orden constitucional exige una cuidadosa labor de depuración, revisión y articulación de los textos que de su seno vayan surgiendo. En otras palabras, es necesaria una voluntad del pueblo “modelo”, que sea capaz de remodelar desde los cimientos, la estructura constitucional de la República, aunque sin prescindir de las bondades y excelencias de la constitución anterior.
12. Ante lo manifestado, la siguiente pregunta surge inevitablemente: ¿será posible atender las demandas que pugnan por la celebración de asambleas constituyentes, específicamente convocadas para tal efecto, orientadas conforme a los avances propios del constitucionalismo del siglo XXI, que buscan la más amplia protección de los derechos humanos, la democracia participativa y el reconocimiento del pluralismo étnico y cultural? En atención a esto, se busca un Estado integrador que a través de medidas racionales,

como el cambio constitucional mediante la convocatoria a una constituyente, sea capaz de combatir la exclusión social y las desigualdades.

13. La conveniencia de incluir este mecanismo en la Carta Magna ha sido explicada. Sin embargo, se ofrece un argumento más: ¿Por qué esperar un quiebre aparatoso del Estado de Derecho, una revolución armada? Es importante adoptar reglas que precisen mecanismos pacíficos de cambio constitucional ante situaciones de crisis, y la convocatoria a una Asamblea Constituyente es una de ellas.
14. México no reconoce la facultad de convocar y elegir una Asamblea Constituyente para llevar a cabo una reforma total o para la expedición de una nueva Carta Magna. De hecho, existe una opinión generalizada respecto a que por la vía legal esto no es posible. Sin embargo, en el contenido de este trabajo se han ofrecido algunos razonamientos para discutir sobre su procedencia o improcedencia, bajo la hipótesis de que la vía legal no está vetada y que, además, es una alternativa pacífica ante las crecientes demandas ciudadanas que el diseño constitucional heredado de periodos autocráticos no ha atendido.
15. La propuesta de incorporar la figura jurídico-política de la Asamblea Constituyente se centra en argumentos jurídicos; se basa en una relación de hecho, valor y norma. Nos referimos al hecho, en cuanto se muestra un diagnóstico de la incapacidad institucional para atender las demandas emergentes de la sociedad mexicana, así como el desfase que las malas prácticas de la reforma constitucional han propiciado entre la realidad y las normas constitucionales.

Hablamos de valor, en tanto que la reestructuración obedece en todo momento a salvaguardar valores inalienables como la libertad, la igualdad, la seguridad y la justicia. Las decisiones políticas fundamentales creadas para proteger estos valores, así como el ajuste de los factores reales de poder, son

los ejes sobre los cuales se puede desarrollar un mecanismo constitucional de gran alcance.

Se habla de norma, en tanto que la propuesta se adhiere a las formalidades jurídicas. Éste es precisamente el *plus* de la propuesta: evitar la reestructura o cambio constitucional a través de manifestaciones violentas.

16. Es urgente incluir en la Constitución la figura para convocar a una Asamblea Constituyente, ya que ésta presupone la evolución del Estado mexicano, sin quitar del horizonte que las transformaciones, incluso radicales, deben hacerse por vía pacífica y civilizada, tal como ha ocurrido en la mayoría de las naciones después de la posguerra.

La idea no se puede desdeñar de manera tajante, pues ninguna precaución es ociosa siempre que se oriente a contribuir al rescate de los derechos que día a día son transgredidos.

Este trabajo de tesis pretende constituirse como punto de partida de un debate nacional que no debe soslayarse. Es buen momento para comenzar la discusión sobre las ideas que se generen alrededor del texto. A los temas relativos a la soberanía, se adhieren: la importancia de renovar el pacto social, una nueva percepción del poder constituyente, el desarrollo constitucional latinoamericano, situaciones de facto en deterioro de las instituciones y posibles soluciones pacíficas a expresiones de violencia. En este sentido, podría surgir una línea de investigación, por ejemplo, la sistemática constitucional que complementara la propuesta.

BIBLIOGRAFÍA

- ADAMS, Willi Paul, *Historia Universal del siglo XXI. Los Estados Unidos de América*, México, Siglo XXI, 2000.
- ALONSO, Aguilar, *Defensa de nuestra soberanía nacional y popular*, México, Nuestro Tiempo, 1989.
- ARNAIZ Amigo, Aurora, *Derecho constitucional mexicano*, México, Trillas, 1990.
- ARNAÍZ Amigo, Aurora, *Soberanía y potestad*, México, UNAM, 1971.
- ARNAIZ, Aurora, *Instituciones constitucionales mexicanas*, México, UNAM, 1975.
- ARTEAGA Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 1999.
- ASTUDILLO, César, "El futuro de la Constitución", en VALADES, Diego y CARBONELL, Miguel (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM-IIJ, 2007.
- BECKER, Werner, *La libertad que queremos: la decisión para la democracia liberal*, México, FCE, 1990.
- BOBBIO Norberto, MATEUCCI, Nicola y PASQUINO Gianfranco (dirs.), *Diccionario de política. L-Z*, 12ª ed., México, Siglo XXI, 2000.
- BURGOA Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 7ª ed., México, Porrúa, 1989.
- CALZADA Padrón, Feliciano, *Derecho constitucional*, México, Harla, 1990.
- CARBONELL, Miguel, "Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional en México", en GONZÁLEZ Parás, José Natividad y LABRA Manjarrez, Armando, *La gobernabilidad democrática en México*, México, INAP/SEGOB, 2000.
- CARBONELL, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, México, Editorial Fontamara, 2004.
- CARBONELL, Miguel, *Una historia de los derechos fundamentales*, México, Porrúa, 2005.
- CÁRDENAS Gracia, Jaime Fernando, *La Argumentación como Derecho*, México, UNAM, 2005.
- CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 7ª ed., México, Porrúa/UNAM, 1999.
- CARPIZO, Jorge, *La constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, 1990.
- Consejo para la Consolidación de la Democracia, *Segundo dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, Buenos Aires, Eudeba, 1987.
- CORCUERA Cabezut, Santiago, *Derecho constitucional y derecho internacional de los derechos humanos*, México, Oxford, 2002.
- DIPPEL, Horst, *Constitucionalismo moderno*, Madrid, M. Pons, 2009.

- FERNÁNDEZ Navarro, Antonio, “Capítulo IV. Política y gobierno en la Confederación suiza: espacio, tradición e ingeniería política”, en DE CUETO Noguerras, Carlos y DURÁN, Marien (eds.), *Regímenes políticos contemporáneos: entre inmovilismo y cambio*, Madrid, Editorial Comares, 2008.
- FIORAVANTI, Maurizio, *Los derechos fundamentales: apuntes de historia de las constituciones*, Madrid, Trotta, 1996.
- FIX – ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 4ª ed., México, Porrúa, 2005.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALADÉS, Diego (coords.), *Formación y perspectivas del Estado en México*, México, UNAM-IIJ, 2010.
- FLORES Olea, Víctor, *Ensayo sobre la soberanía del Estado*, 2ª ed., México, UNAM, 1975.
- GAMAS Torruco, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa/UNAM, 2001.
- GARCÍA Ramírez, César y GARCÍA Camino, César, *Teoría constitucional*, México, IURE Editores, Colección Textos jurídicos, 2007.
- HAURIUO, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1971.
- HELLER, Herman, *La Soberanía. Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional*, México, UNAM, 1965.
- HIDALGA, Luis de la, *Historia del derecho constitucional mexicano. Cuadros sinópticos: división de poderes y sistema electoral*, México, Porrúa, 2002.
- HOBBS, Thomas, *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1980.
- LANZ Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, 5ª ed., México, Continental, 1959.
- LARA Ponte, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, H. Cámara de Diputados/UNAM-IIJ, Serie G: Estudios Doctrinales, núm. 151, 1993.
- LAZCANO Fernández, Román, *Análisis comparado del poder constituyente: “imposibilidad constitucional para convocar por vía de derechos a una asamblea constituyente en México”*, Porrúa, México, 2006.
- LEFEBVURE, Georges, *La revolución francesa y el imperio (1787-1815)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1960.
- LÓPEZ Betancourt, Eduardo, *Derecho constitucional*, México, IURE, 2006.
- QUIROGA Lavié, Humberto, *Derecho constitucional Latinoamericano*, México, UNAM, 1991.
- RABASA, Emilio O. *El pensamiento político del constituyente de 1856-1857*, México, Porrúa/UNAM, 1991.

- RABASA, Emilio O., *El pensamiento político del constituyente de 1824*, México, UNAM, 1986.
- RABASA, Emilio, *La constitución y la dictadura: estudio sobre la organización política de México*, México, Porrúa, 1982.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, 8ª ed., México, Porrúa, 1987.
- SÁCHICA, Luis Carlos, *Constitucionalismo mestizo*, México, UNAM-IIJ, Serie Estudios Jurídicos, núm. 29, 2002.
- SÁNCHEZ Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1997.
- SANTO, Víctor de (dir.), *Diccionario de Ciencias jurídicas, políticas, sociales y de economía*, Buenos Aires, Universidad, 1999.
- SAYEG Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano: la integración constitucional de México, 1854-1910*, México, Cultura y Ciencia Política, 1973.
- SAYEG Helú, Jorge, *Instituciones de derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1987.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la constitución*, México, Editora Nacional, 1970.
- SERNA de la Garza, José María, *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, México, UNAM-IIJ, 1998.
- SIÉYES, Emmanuel, *¿Qué es el Tercer Estado?*, Madrid, Aguilar, 1973.
- SORDO Cedeño, Reynaldo, *El congreso en la primera república centralista*, México, El Colegio de México, 1993.
- STRAUSS, Leo y CROPSEY Joseph (comps.), *Historia de la Filosofía Política*, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, 1993.
- TENA Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 36ª ed., México, Porrúa, 2004.
- VALADÉS, Diego (ed.), *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, México, UNAM-IIJ, 2005.
- VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (coords.), *Constitucionalismo Iberoamericano del siglo XXI*, México, Cámara de Diputados LVII Legislatura-UNAM, 2000.
- VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (coords.), *Panorama del derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, UNAM-IIJ, 2006.
- VALENCIA Carmona, Salvador, *Derecho constitucional a fin de siglo*, México, Porrúa/ UNAM, 1995.
- VANOSSI, Jorge Reinaldo, *Teoría constitucional*, Tomo 1, 2ª ed., Buenos Aires, Depalma, 2000.
- ZABALA Y LERA, Pío, *España bajo los borbones*, Barcelona, Labor, 2009.

FUENTES ELECTRÓNICAS

- AGUILAR Cuevas, Magdalena, "Las tres generaciones de los derechos humanos", *Derechos Humanos. Órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, año 6, núm. 30, marzo-abril, Toluca, México, 1998. Disponible en: <http://www.codhem.org.mx/localuser/codhem.org/info/gacetas/gaceta30.pdf> (consulta: 09-octubre-2011).
- ANDRADE Sánchez, Eduardo, *et al.*, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario* (en línea), México, UNAM-IIJ, 1992, p. VIII. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=956> (consulta: 09-octubre-2011).
- BUSCAGLIA, Edgardo, GONZÁLEZ Ruiz, Samuel y PRIETO Palma, César, *Causas y consecuencias del vínculo entre la delincuencia organizada y la corrupción a altos niveles del Estado: mejores prácticas para su combate*. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2199/9.pdf> (consulta: 09-octubre-2011).
- *Constitución de la Nación Argentina*, 1 de mayo de 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994. Disponible en: <http://www.diputados.gov.ar/> (consulta: octubre-2011).
- *Constitución de la República de Cuba*, 24 de febrero de 1976. Disponible en: <http://www.cuba.cu/gobierno/cuba.htm> (consulta: agosto de 2011).
- *Constitución de la República de Ecuador*, 20 de octubre de 2008. Disponible en: http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf (consulta: octubre-2011).
- *Constitución de la República de Venezuela*, 17 de noviembre de 1999. Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/crv.html> (consulta: 09-octubre-2011).
- *Constitución de la República del Paraguay*, 20 de junio de 1992. Disponible en: <http://www.tsje.gov.py/constitucion-nacional.php> (consulta: 09-octubre-2011).
- *Constitución de la República Oriental del Uruguay*. Disponible en: <http://www0.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm> (consulta: 09-octubre-2011).
- *Constitución Española*, 17 de diciembre de 1978. Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>
- *Constitución Federal de la Confederación Suiza*, 18 de abril de 1999. Disponible en: <http://www.admin.ch/org/polit/00083/index.html?lang=en> (agosto de 2011).
- *Constitución Política de Colombia*, 20 de julio de 1991. Disponible en: <http://www.senado.gov.co/el-senado/normatividad/constitucion-politica> (consulta: octubre-2011).
- *Constitución Política de la República de Costa Rica*, 7 de noviembre de 1947. Disponible en: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Documentos%20compartidos/Constitución%20Política%20de%20Costa%20Rica.pdf (consulta: agosto de 2011).

- *Constitución Política de la República de Guatemala*, 31 de mayo de 1985. Disponible en: <http://www.congreso.gob.gt/marco-legal.php> (consultado octubre-2011).
- *Constitución Política de la República de Panamá*, Constitución de 1972, con las reformas de 1978, 1983, 1993 y 1994. Disponible en: <http://www.asamblea.gob.pa/asamblea/constitucion/index.htm> (consulta agosto de 2011).
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 13 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> (consulta: 1 de noviembre de 2011).
- *Constitución Política de Nicaragua*. Disponible en: www.bcn.gob.ni/banco/legislacion/constitucion.pdf (consulta: agosto de 2011).
- *Encuesta Nacional Sobre Discriminación en México ENADIS 2010*. Disponible en: <http://www.equidad.scjn.gob.mx/IMG/pdf/ENADIS-2010-RG-SemiAccs-02-2.pdf> (consulta: 09-10-2011).
- GONZÁLEZ Casanova, Pablo, en AMPARO Casar, María, "Poderes fácticos", *NEXOS* (en línea), 01.04.2009. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=319> (consulta: 09-10-2011).
- GROS Espiell, Héctor y ESTEVA Gallochio, Eduardo, *Constituciones Iberoamericanas. Uruguay* (en línea), México, UNAM-IIJ, 2005. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1739/5.pdf> (consulta: agosto 2011).
- <http://www.cndh.org.mx/node/126> (consulta: 09-10-2011).
- <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/home/dimensiones%20censo%202010/COMUNICADO%20005%202011%20Dimensiones%20Censo.pdf?view=true> (09-2011) (consulta: 09-10-2011).
- http://www.gobernacion.gob.mx/es/SEGOB/Sintesis_Informativa?uri=http%3A%2F%2Fwww.SEGOBSwb%23swbpress_Content%3A2242&cat=http%3A%2F%2Fwww.SEGOBSwb%23swbpress_Category%3A1 (consulta: 09-10-2011).
- <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=21702> (consulta 09-10-2011).
- <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=25433&t=> (consulta 09-10-2011).
- http://www.oecd.org/document/28/0,3746,es_36288966_36287974_38828060_1_1_1_1,00.html (consulta: 09-10-2011).
- ICALCATERRA, Amerigo, en OLIVARES Alonso, Emir, "Persistente, la violación de derechos humanos: ONU", *La Jornada*, 14.10.2006. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2006/11/14/index.php?section=politica&article=007n1p01> (consulta: 09-10-2011).
- Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México. Disponible en:

http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=161&Itemid=200019 (consulta: 09-10-2011).

- *Nueva Constitución Política del Estado*, 9 de diciembre de 2007. Disponible en: <http://www.diputados.bo/images/docs/cpe.pdf> (consulta: agosto de 2011).
- *Percepción de la imagen del indígena en México: diagnóstico cualitativo y cuantitativo*, de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Disponible en: http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=95&Itemid=200019 (consulta: 09-10-2011).
- *Proyecto de Carta de Derechos Humanos Emergentes. Los derechos humanos en un mundo globalizado*. Disponible en: <http://catedradh.unesco.unam.mx/CartaDHCd/CartaDHE-esp.pdf> (consulta: 09-10-2011).
- Reformas constitucionales por artículo. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm (consulta al 17-08-2011).
- RUIPÉREZ Alamillo, Javier, "Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional", *Revista de estudios políticos*, núm. 75, enero-marzo, 1992. p. 236. Disponible en: <http://www.cepc.es/es/Publicaciones/revistas/revistas.aspx?IDR=3&IDN=232&IDA=16722> (consulta: 10-agosto-2011).

DOCUMENTOS OFICIALES

- CÁRDENAS Gracia, Jaime Fernando, "Iniciativa que reforma el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y establece el procedimiento para aprobar un nuevo texto constitucional", PT, Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, *Gaceta Parlamentaria*, número 2950-IV, martes 16 de febrero de 2010.
- MUÑOZ Ledo, Porfirio, "Iniciativa que modifica y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de defensa de los derechos humanos", Grupo parlamentario del PT, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 2 de junio de 2010, *Gaceta Parlamentaria*, año XIII, número 3025, lunes 7 de junio de 2010.
- MUÑOZ Ledo, Porfirio, Iniciativa que reforma los artículos 6º, 7º, 27 y 73 d la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a medios de comunicación y espectro radioeléctrico, Grupo Parlamentario del PT, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2992-III, martes 20 de abril de 2010.