

Irreformabilidad de las Decisiones Políticas Fundamentales de la Constitución

Introducción

Cuando sistemas constitucionales tan avanzados como los de Austria y Checoslovaquia, Polonia y Grecia, y otros, se han eclipsado, por la implantación que se ha hecho, a virtud de la invasión sufrida, de las toscas doctrinas totalitarias que todo lo destruyen, y llegan, en su audacia, hasta negar los derechos más sagrados de la persona humana; y, cuando regímenes tan nítidos como los implantados por la Constitución de Weimar, de 1919, y por la española, de 1931, han sido desdeñados para dar franca cabida a dictaduras que se pensó no volverían a tener vigencia dentro del Estado, podría parecer inadecuado ocuparse de cuestiones constitucionales como la que ahora motiva nuestra atención; pero no debe pasar inadvertido que la tragedia que angustia al mundo y la crisis que ha provocado en los estadios del Derecho público, es sólo transitoria, y estamos seguros de que muy pronto veremos resplandecer nuevamente los principios del Derecho constitucional, que antójanosenos inmarcesibles en toda auténtica estructuración estatal. Y robustece nuestra fe en el Derecho los ejemplos ofrecidos por diversos países de este Hemisferio Occidental —Honduras, en 1936, Paraguay y Cuba, en 1940, Panamá, en 1941— que, en gesto de superación, se han dado nuevas Constituciones, a algunas de las cuales nos referiremos en particular, por dar albergue a la tendencia doctrinaria que constituye el tema central de este estudio.

Rasgos comunes del Derecho constitucional en Europa y América

Es innegable la marcada preponderancia que ciertos pueblos han tenido en la dirección del pensamiento político. Las ideas de PLATÓN y ARISTÓTELES, sobre el Estado, a la fecha, aun tienen significación; y sus teorías sobre la naturaleza, justificación y fines de aquél son todavía acogidas por los aficionados del Derecho público. CICERÓN, único filósofo de los romanos, lucubra con acierto singular sobre las instituciones políticas de su tiempo; pero, realmente, la cuna del constitucionalismo se mece en *Ingllaterra*, para florecer en estas dos grandes naciones: *Francia* y los *Estados Unidos de Norteamérica*.

Pensar en la Constitución monárquica francesa de 3 de septiembre de 1791, equivale a tanto como a tener presente el constitucionalismo de la Europa continental del siglo XVIII y primeros años del XIX. España deja estampado su influjo en sus Constituciones, de Bayona, de 1808, y de Cádiz, de 1812. Noruega y Portugal, la siguen, por sus Constituciones de 1814 y 1822. Bélgica no escapa a esta influencia, y su Constitución de 1831 es fiel reflejo de las ideas políticas francesas entonces en boga. Aun Alemania se encuentra imbuída, en esos siglos, de las teorías constitucionales de Francia.

A la Constitución de 24 de junio de 1793 se debe la implantación del sufragio universal y la aprobación facultativa de las leyes por parte del pueblo; es decir, del referéndum, que tanta acogida tuvo en la legislación constitucional que se da Europa al concluir la pasada Guerra Mundial. La nombrada Constitución del Directorio, de 1795, introduce el sistema bicamarista, que copian la inmensa mayoría de los países del mundo, y la Constitución de 1799 crea el Senado Conservador, para su salvaguardia y respeto, que, años después, vémoslo surgir en México, con el nombre de Supremo Poder Conservador, en las Siete Leyes Constitucionales de 1836, tan calumniadas por tan poco estudiadas, pero que, a mi juicio, es de las mejores que ha tenido nuestro Estado. Y por la Constitución de 4 de junio de 1814 comienza la época parlamentaria de Francia, cuya cristalización se verifica en 1875, por las Leyes de 25 de febrero de ese año, y que Alemania implanta hasta el 19 de este siglo.

Los Estados Unidos de Norteamérica, que enseñan a Francia varios principios de Derecho constitucional, son pauta en esta materia para la América Latina, que sigue, con fervor, las prescripciones del modelo norteamericano.

Uruguay y Perú, en 1830, Chile, en 1833, Argentina, en 1853, Cuba, en 1901, y México, en 1824, 1836, 1843, 1857 y 1917 han elaborado sus respectivas Constituciones teniendo como base a la norteamericana. Por esto, es fácil hablar de un homogéneo Derecho constitucional americano, como es posible también referirse a un homogéneo Derecho constitucional europeo. Francia y Estados Unidos pueden ufanarse de ello, pero también Alemania, ya que su Constitución de 1919 sirve de ejemplo a Austria y Estonia, a Lituania y Grecia, a Hungría, Yugoslavia y España.

Las ideas acabadas de apuntar nos revelan por qué las Constituciones de todos los países, con excepción de la inglesa, y de la italiana, hasta antes de las reformas sufridas por obra del fascio, que con suma habilidad describe PANUNZIO, establecen un procedimiento especial, distinto al prescrito para la formación de las leyes ordinarias para su reforma o adición.

La Constitución norteamericana, la más antigua del mundo, pero, a la vez, la menos reformada, es la primera que consagra este procedimiento especial para su reforma, y en tanto que Francia lo observa y lo expande por toda Europa, Estados Unidos lo convierte en principio general del Derecho público de las Américas.

Sistemas de revisión de la Constitución

Es de suma importancia conocer en forma precisa los diversos procedimientos especiales creados para la reforma de la Constitución, pues sólo así podremos darnos cuenta de las interesantes modalidades legislativas que presentan. A saber:

Constitución norteamericana, de 17 de septiembre de 1787

Artículo 5.—El Congreso, siempre que lo estimen necesario las dos terceras partes de los miembros de ambas cámaras, propondrá enmiendas a la Constitución, o convocará una convención que las proponga, si lo piden los Poderes Legislativos de las dos terceras partes de los diferentes Estados. En uno y otro caso, valdrán las enmiendas como parte de la Constitución, si las ratifican los Poderes Legislativos de las tres cuartas partes de los Estados, o las convenciones en las tres cuartas partes de los mismos, según que el Congreso haya prescrito el uno

o el otro modo de ratificarlas. Ninguna enmienda hecha antes del año de 1808 podrá reformar el primero ni el cuarto párrafo de la Sección novena del artículo 1º Ningún Estado podrá sin su consentimiento ser privado de la representación, igual para todos, a que en el Senado tiene derecho. ¹

Constitución argentina, de 25 de mayo de 1853

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. ²

Leyes constitucionales francesas, de 25 de febrero de 1875

Artículo 8º—Cada una de las Cámaras, por acuerdo separado, tomado por mayoría absoluta de votos, y ya en virtud de su propia iniciativa, o a petición del Presidente de la República, podrá declarar que ha lugar a revisar las leyes constitucionales. Una vez tomada dicha resolución por ambas Cámaras, se reunirán éstas en Asamblea Nacional para proceder a la revisión. Los acuerdos referentes a la revisión de las leyes constitucionales, en todo o en parte, deberán ser tomados por mayoría absoluta de los miembros que compongan la Asamblea Nacional. La forma republicana no podrá ser objeto de revisión. Los miembros de las familias que hayan reinado en Francia no son elegibles para la Presidencia de la República. ³

Constitución alemana, de 11 de agosto de 1919

Artículo 76.—La Constitución puede ser revisada por vía legislativa. Sin embargo, las revisiones de la Constitución no pueden ser válidamente votadas, sino en presencia de los dos tercios del número legal de los miembros y por mayoría de dos tercios de los presentes. Las decisiones del Consejo del Reich sobre la revisión de la Constitución deben ser igualmente tomadas por mayoría de los dos tercios de los votos emitidos.

En caso de que por iniciativa popular una revisión de la Constitución se someta a referendum, debe ser aprobada por la mayoría de los electores. Si el Reichstag vota, a pesar del veto del Consejo del Reich, una revisión de la Constitución, el presidente del Reich no puede publicar la ley de revisión en tanto que, en un plazo de dos semanas, el Consejo del Reich pida que sea sometida a referendum.⁴

Constitución checoeslovaca, de 29 de febrero de 1920

Artículo 33.—El voto de una declaración de guerra o de una enmienda a la presente Carta Constitucional exige una mayoría de tres quintos de los miembros en ambas Cámaras.⁵

Constitución austríaca, de 1º de octubre de 1920

Artículo 44.—Párrafo II.—Toda modificación de la Constitución federal debe, después de ser tramitada con arreglo al artículo 42, antes de ser promulgada por el presidente de la Confederación, ser sometida al referendum de la nación entera. Incluso las reformas parciales, cuando lo pida un tercio de los miembros del Consejo nacional o del Consejo federal.⁶

Constitución de Rumanía, de 29 de marzo de 1923

Artículo 129.—La Constitución no puede ser revisada en totalidad o en parte sino por la iniciativa del rey o de una de las Cámaras.

Como consecuencia de esta iniciativa las dos Cámaras eligen de su seno una Comisión mixta, que propondrá una lista de artículos de la Constitución que debe ser objeto de una revisión.

Después que la lectura del informe de esta Comisión se haya realizado dos veces, en el plazo de quince días en cada una de las Cámaras, ambas reunidas bajo la presidencia del de más edad de sus presidentes, en presencia de dos tercios al menos de la totalidad de sus miembros, decidirán definitivamente por mayoría de dos tercios los artículos que serán sometidos a revisión.

A continuación de este voto las Cámaras se disolverán de pleno derecho y será convocado el Cuerpo electoral en el plazo prescrito por la Constitución.

Artículo 130.—Las nuevas Cámaras proceden, de acuerdo con el rey, a la modificación de las disposiciones sometidas a revisión.

En este caso las Cámaras no pueden deliberar sino en presencia de dos tercios al menos de sus miembros, y ninguna modificación puede ser adoptada si no reúne al menos los dos tercios de los votos.

Las Cámaras elegidas para la revisión constitucional lo son por la duración normal y funcionan también como Cámaras legislativas ordinarias.

Si las Cámaras elegidas para la revisión no pueden cumplir su misión, las siguientes tendrán el mismo carácter.⁷

Constitución española, de 9 de diciembre de 1931

Artículo 125.—La Constitución podrá ser reformada: a) A propuesta del Gobierno; b) A propuesta de la cuarta parte de los miembros del Parlamento. En cualquiera de estos casos, la propuesta señalará concretamente el artículo o los artículos que hayan de suprimirse, reformarse o adicionarse; seguirá los trámites de una ley y requerirá el voto, acorde con la reforma, de las dos terceras partes de los Diputados en el ejercicio de cargo, durante los cuatro primeros años de vida constitucional, y la mayoría absoluta en lo sucesivo. Acordada en estos términos la necesidad de la reforma, quedará automáticamente disuelto el Congreso y será convocada nueva elección para dentro del término de sesenta días. La Cámara así elegida, en funciones de Asamblea Constituyente, decidirá sobre la reforma propuesta y actuará luego como Cortes ordinarias.⁸

Constitución mejicana, de 5 de febrero de 1917

En Méjico, las Constituciones de 1824, 1836 y 1843,⁹ establecieron un peculiar procedimiento para su reforma; y las de 1857 y 1917 que contienen, sobre el particular, prescripciones idénticas, por sus artículos 127 y 135, respectivamente, dicen: “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 voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las le-

gislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”¹⁰

* * *

Antes de referirnos al punto central de este estudio, es indispensable que nos entretengamos un poco ocupándonos de un trascendental tema que está tan estrechamente ligado al primero:

¿Qué es una Constitución?

Inmensa profundidad hay en esta cuestión, y ella bastó para que FERNANDO LASALLE, en la primavera de 1862, en Berlín, disertara brillantemente, pues no hay que olvidar que el concepto de Constitución “es la fuente primaria de que se derivan todo el arte y toda la sabiduría constitucionales”.¹¹

Hasta antes de KARL SCHMITT los más distinguidos publicistas sólo se preocuparon por determinar un concepto de Constitución desde un punto de vista *formal*, sin reparar en que las cosas deben definirse por su *esencia*, y no, como se pretendió, *for sus características formales o extrínsecas*. Apenas, si LASALLE, se separa de esta concepción, pero no nos es posible admitir con él, que la Constitución sea “la suma de los factores reales de poder que rigen en un país”;¹² pues, entonces, nos alejaríamos, incuestionablemente, de las fuerzas espirituales de los pueblos, que fundamentales son para la formación de su pensamiento político.

Expresar que la Constitución es una *superley*, como lo ha hecho HAURIOT,¹³ o, bien, afirmar con JELLINEK que “la nota jurídica esencial de las leyes constitucionales radica exclusivamente en la superioridad de su fuerza como leyes”,¹⁴ es insistir en una nota formal que de muy poco sirve para fijar un concepto preciso de Constitución.

Es indiscutible que el pensamiento filosófico mucho debe a Alemania, aunque más debe a Francia por haber sido la cuna del gran maestro DESCARTES, fundador de la filosofía moderna; pero, en materia constitucional, hay que reconocer, sin ambages, que corresponde al gran jurista alemán KARL SCHMITT haber dado la pauta para precisar lo que es una Constitución desde un punto de vista intrínseco, ya que en la dis-

tinción que hace de los conceptos *absoluto*, *relativo* y *positivo* de *Constitución* fija las bases para diferenciar satisfactoriamente aquélla, de las leyes constitucionales. *Es evidente que, sin Constitución, no hay ley constitucional; pero es más evidente todavía que ley constitucional y Constitución deben necesariamente distinguirse.*

“El Estado es Constitución”,¹⁵ ha expresado SCHMITT, pero esto sólo significa, en un sentido absoluto, que Constitución es “la concreta manera de ser resultante de cualquier unidad política existente”,¹⁶ lo que no implica un régimen o catálogo de disposiciones jurídicas con arreglo a las cuales se fija la formación de la voluntad del Estado, sino la unidad política y la ordenación social que corresponde a aquél.

Pero Constitución también es, en términos absolutos, “una manera especial de ordenación política y social”,¹⁷ lo que quiere decir que es la “forma especial del dominio” que toca a cada Estado y que no puede separarse de él; monarquía, aristocracia o democracia. En este sentido, como forma de gobierno, define el Estado el Santo de Aquino, en su *Summa Theologica*, e igual es el pensamiento, a este respecto, de BODINUS, GROTIUS y HOBBS. En fin, Constitución, asimismo, es “el principio del devenir dinámico de la unidad política”,¹⁸ lo cual entraña la distinción, en sentido absoluto, del Estado como “unidad estática”, del Estado como “unidad dinámica”. Pero si queremos, además, fijar un concepto cabal de Constitución, es preciso entenderla también como “una regulación legal fundamental”,¹⁹ es decir, como “norma de normas”, pues sólo así estableceremos la relación dialéctica que media entre *ser* y *deber ser* que, al ser estrechados, nos dan el exacto concepto de Constitución.

Se impone tener presente que cuando hablamos de Constitución en sentido absoluto, nos referimos a ella como un “todo unitario”, para poder darnos cuenta que la relativización del concepto de Constitución consiste, en que en lugar de fijarse el sentido de la misma como un “todo unitario”, “se fija sólo el de ley constitucional concreta”, pero el concepto de ésta se precisa según “características externas o accesorias, llamadas formales”. “Constitución, en sentido relativo, significa, pues, la Ley constitucional en particular.”²⁰

Es interesante hacer observar que el concepto relativo de Constitución lleva a que desaparezca toda distinción objetiva y de contenido de la misma, a consecuencia de su disolución única en una pluralidad de leyes constitucionales distintas, aunque formalmente iguales. De ahí, pues, que para este concepto formal sea tan indiferente la disposición

que regula la organización de la voluntad estatal, que las que se ocupan de establecer que el matrimonio es un contrato civil; o bien, que para ser diputado se requiere tener 25 años de edad, o, en fin, que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación corresponde conocer, en única instancia, de determinadas materias.

Las dos notas formales que proporciona la doctrina para distinguir la ley constitucional: que debe ser una ley escrita y que debe contener un procedimiento especial, distinto al ordinario, para su reforma legislativa, son impropias, pues se pasa por alto que por “el procedimiento de reforma no puede definirse la esencia del objeto reformado”, llegándose, así, a la inconsecuencia jurídica de que la “médula esencial y el único contenido de la Constitución”, sea precisamente el artículo que establece su procedimiento de reforma. “lo que equivale a estimar que la Constitución es tan sólo un dispositivo, y que, en realidad, es sólo una ley en blanco que en cada caso puede llenarse, según las prescripciones sobre reforma constitucional”.

En síntesis: no es lícito definir la ley constitucional como una ley susceptible de ser reformada por un cierto procedimiento, porque las disposiciones especiales para su reforma descansan en una prescripción constitucional y presuponen su concepto. Por consiguiente, como ya apuntábamos al principio de este estudio, es impropio aceptar que pueda ser tocada cualquier regulación legal-constitucional en vías del artículo 135 de nuestra vigente Constitución, porque esto equivaldría a confundir al poder constituyente del pueblo mejicano, con la facultad otorgada al Congreso de la Unión y a la Legislatura de los Estados-miembros, para su reforma; y es que, además, “la competencia para reformar las leyes constitucionales es una competencia incluida en el marco de la Constitución, fundada en la misma, y no sobrepasándola”,²¹ que no envuelve, en manera alguna, la facultad de dar una nueva Constitución, lo cual sólo corresponde hacer a un auténtico poder constituyente.

En realidad, sólo es posible establecer un concepto de Constitución, cuando se distinguen con claridad meridiana Constitución y ley constitucional. Por esto, es indebido disolver la Constitución en una pluralidad de leyes constitucionales concretas, para después determinar la ley constitucional por algunas características externas, o, acaso, por su procedimiento de reforma.

Es necesario que nos demos ya a la tarea, por constituir imperativo categórico de este estudio, de fijar el concepto positivo de Constitución.

SCHMITT, expresa, que la “Constitución en sentido positivo surge mediante un acto del poder constituyente”;²² este acto “no contiene como tal unas normaciones cualesquiera, sino, y precisamente por un único momento de decisión, la totalidad de la unidad política considerada en su particular forma de existencia”.²³ Por este acto se constituye la forma y el modo de la unidad política, cuya existencia es anterior; “no es, pues, que la unidad política surja porque se haya dado una Constitución”, porque ésta sólo contiene “la determinación consciente de la concreta forma de conjunto por la cual se pronuncia o decide la unidad política”,²⁴ pero siempre hay en el acto constituyente un sujeto capaz de obrar, que lo realiza con la voluntad de dar una Constitución, pues ésta, en último término, viene a ser una decisión consciente que la unidad política, a través del titular del poder constituyente, adopta por sí mismo, y se da a sí misma.

Esto nos lleva a afirmar que la Constitución vale por virtud de la voluntad política existencial de aquél que la da; en cambio, las leyes constitucionales valen a base de la Constitución y presuponen siempre a ésta. Toda ley, como regulación normativa que es, incluso la ley constitucional, necesita, para su validez, “de una decisión política previa, adoptada por el poder o autoridad políticamente existente”; y, “como quiera que todo ser es concreto y se encuentra dispuesto de cierta manera, a toda existencia política concreta le corresponde alguna Constitución”, mas, es irrefragable, que no toda unidad o existencia política decide en un acto consciente acerca de la forma de esta existencia política, ni adopta mediante determinación propia consciente sobre su modo concreto de ser, como lo hicieron los Estados Unidos de Norteamérica, por su Declaración de Independencia, la Nación francesa, en el año de 1789, y el Estado mejicano, en el de 1824.

Afirmamos, pues, que sólo es posible tener un concepto preciso de Constitución, cuando se contempla a ésta como un “todo unitario”, y se conserva, entretanto, un sentido absoluto de la misma, ya que sólo así es dable llegar a distinguir entre Constitución y ley constitucional; y en tanto que la esencia de aquélla no está contenida en una ley o en una norma, sino que en el “fondo de toda normación reside una decisión política del titular del poder constituyente, es decir, del pueblo, en la democracia, y del monarca, en la monarquía”, o, en otra forma, en tanto que la Constitución es un conjunto de decisiones políticas fundamentales que da el titular del poder constituyente, la ley constitucional es, por su contenido, la norma que lleva a la práctica la voluntad constitu-

yente, y que se encuentra, por completo, bajo el supuesto y sobre la base de la decisión política del conjunto contenida en esa voluntad.

Cuando Francia se da su Constitución de 1791, ésta envuelve la decisión política del pueblo francés a favor de la monarquía constitucional, con dos representantes de la Nación: el rey y el órgano legislador. En Bélgica, por la Constitución de 1831, el pueblo adopta la decisión política de establecer un gobierno monárquico de base democrática; lo mismo hace el pueblo prusiano, por su Constitución de 1850, y otro tanto acontece con la Constitución francesa de 1852, por la que el pueblo adopta la decisión a favor del Imperio hereditario de Napoleón III. Méjico, cuando por su Acta Constitutiva, de 1824, y después, por sus Constituciones de 1824, 1857 y 1917, continuación ésta de aquéllas, se declara en favor del Estado federal republicano, en esa decisión campea la voluntad política del pueblo mejicano, por medio de su titular, el poder constituyente, en favor de esa forma estatal.

Mas, ¿qué son estas decisiones políticas fundamentales? La doctrina afirma que no son ni siquiera “leyes de base o leyes fundamentales”, sino algo más que leyes y normaciones; son, precisamente, las decisiones políticas concretas que, en lo que toca a nuestro Estado, denuncian la forma política de ser del pueblo mejicano y forman el supuesto básico para todas las ulteriores normaciones, inclusive para las leyes constitucionales. Todo lo que hay dentro del Estado patrio de legalidad y normatividad, vale solamente sobre la base y solamente en el marco de tales decisiones, pues en ellas se extinguen la substancia y el meollo de toda Constitución.

Es indispensable que enumeremos ya las decisiones políticas fundamentales adoptadas por el pueblo mejicano, a través de su titular, el Constituyente 1916-1917.

Hélas aquí:

- a) En el Estado mejicano, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; ²⁵
- b) En el Estado mejicano, todo poder público dimana del pueblo; ²⁶
- c) En el Estado mejicano, el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; ²⁷
- d) El Estado mejicano, es un Estado que adopta la forma republicana de gobierno; ²⁸
- e) El Estado mejicano es un Estado federal; ²⁹

f) El Estado mejicano es una democracia constitucional de carácter representativo; ³⁰

g) El Estado mejicano reconoce los derechos individuales públicos de los hombres, y los derechos sociales; ³¹

h) En el Estado mejicano existen tres poderes, a saber: legislativo, ejecutivo y judicial; ³²

i) En el Estado mejicano, el municipio libre, es la base de su división territorial y de su organización política y administrativa. ³³

Cuando nos acercamos, sin quererlo, al tema central de nuestro estudio, es conveniente que nos demos cuenta del significado práctico que tiene la diferenciación establecida entre Constitución y ley constitucional, con los ejemplos siguientes:

I.—En vías del artículo 135 de la Constitución mejicana, de 1917, pueden reformarse las leyes constitucionales, pero no la Constitución como totalidad, ya que la expresión de que la Constitución puede ser reformada, no implica el que las decisiones políticas fundamentales que integran su substancia, puedan ser suprimidas y substituídas por otras cualesquiera, puesto que, como expone SCHMITT, “el acto de dar la Constitución es cualitativamente distinto del de reformarla, porque en un caso se entiende por Constitución la decisión de la totalidad, y en otro, la ley constitucional”, ³⁴ siendo por esto que “una Asamblea ‘constituyente’ es cualitativamente distinta de un Parlamento, de un Cuerpo legislativo normal, o sea, constitucionalmente previsto”. ³⁵

II.—La Constitución es intangible, en tanto que las leyes constitucionales pueden ser suspendidas, según los términos del artículo 29 de nuestra Constitución, en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto; la suspensión de aquéllas, no viene a ser un atentado a las decisiones políticas fundamentales ni a la substancia de la Constitución, sino que, precisamente, la suspensión se da en servicio del mantenimiento y subsistencia de la misma.

III.—La Constitución consagra una serie de llamados derechos individuales públicos, en favor de los hombres, como también un catálogo de derechos sociales; a este respecto, es necesario distinguir la regulación concreta en una ley constitucional de tales derechos fundamentales, puesto que mediante normaciones constitucionales pueden admitirse amplias intervenciones en el campo de esos derechos, pero tan

pronto como el derecho mismo es negado, la Constitución queda vulnerada, y una negación semejante no puede tener lugar en un Estado burgués de derecho, por medio del procedimiento especial creado para su reforma.

IV.—El artículo 128, de la Constitución de 1917, prescribe que todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar la Constitución; pues bien, esta protesta sólo implica la obligación concreta de observar las decisiones políticas fundamentales que caracterizan la manera de ser del Estado mejicano.

Las ideas que expusimos con antelación nos autorizan ya a hacer esta afirmación: *las decisiones políticas fundamentales, esencia y sustancia únicas de toda Constitución, son irreformables, no obstante, en lo que toca a nuestro Derecho constitucional, de lo que proclama el artículo 135 de la Constitución de 1917; pues esas decisiones sólo pueden ser tocadas o transformadas por un auténtico poder constituyente, y resulta especialmente inexacto caracterizar como tal, “la facultad, atribuída y regulada sobre la base de una ley constitucional, de cambiar, es decir, de revisar determinaciones legal-constitucionales”.*

El poder constituyente que, como lo expuso SIÈVES, es unitario, indivisible e inalienable, viene a ser “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”.³⁶

En Méjico, es ésta la doctrina que ha prevalecido; y, con arreglo a las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, que tienen como titular del poder constituyente, al pueblo, no puede confundirse ni menos identificarse, el Órgano legislativo, de competencia limitada, encargado de sus reformas, con aquél; pues, evidentemente, todo lo que se encuentra dentro del marco de una regulación constitucional, *no es constituyente, sino constituido*, careciendo ese Órgano de facultades para adoptar, por cambio o reforma, decisiones políticas fundamentales.

Observemos, de una vez por todas, que la facultad de reformar la Constitución tiene límites, ya que revisar ésta no es una función normal del Estado, como expedir leyes, decidir juicios, verificar actos administrativos, sino una “*facultad extraordinaria*” no ilimitada, sino que, por estar estatuída en una ley constitucional, *es como toda fa-*

cultad legal-constitucional, limitada, de competencia auténtica, por lo que es indispensable fijar bien nuestra atención sobre estas cuestiones:

a) Reformar la Constitución no puede ser destrucción de la misma, pues si el órgano previsto por el artículo 135 de nuestra Constitución, no es ni el titular ni el sujeto del poder constituyente, es incontestable que toda revisión que se pretendiera hacer para cambiar, por caso, el Estado federal mejicano en un Estado unitario, sería destrucción de la Constitución, y por lo mismo, inconstitucional.

b) Por idénticas razones, reforma constitucional no es supresión de la Constitución.

c) Reforma constitucional tampoco es quebrantamiento de aquella, pues como ya quedó expuesto con antelación, sólo se suspenden ciertos derechos individuales públicos, en casos muy especiales, para garantía precisamente de las decisiones políticas fundamentales, más no la Constitución como un "todo unitario".

Es, pues, inconcuso que, en México, las decisiones políticas fundamentales, que ya sabemos cuáles son, no pueden ser reformadas, a pesar de lo que dispone el artículo 135 de nuestra vigente Constitución.

Oportuno es expresar que la bondad de la doctrina expuesta ha sido pregonada en Francia por HAURIUO,³⁷ a aunque ha tenido como enemigo al gran LEON DUGUIT,³⁸ como en España a RUIZ DEL CASTILLO;³⁹ pero, además, es interesante recalcar que, en obvio de interpretaciones, tanto la Constitución de Honduras, de 28 de marzo de 1936,⁴⁰ por su artículo 200, como la reciente Constitución de Cuba, que es de 1^o de julio de 1940,⁴¹ por su texto 286, han adoptado francamente la teoría de la irreformabilidad de las decisiones políticas fundamentales.

Al afirmar que la Constitución que ha sufrido, entre todas las del mundo, más reformas, es, a la fecha, la mejicana de 1917, se comprenderá bien la necesidad imperiosa que existe de que arraigue en la conciencia de todos los ciudadanos y funcionarios públicos, la correcta doctrina que trata de la irreformabilidad de las decisiones políticas fundamentales de la Constitución, a efecto de poder obtenerse, así, la consistencia y durabilidad de nuestro régimen estatal.

LIC. LUIS F. CANUDAS O.,

Profesor de Derecho Constitucional
de la Escuela Nacional de Jurisprudencia.

N O T A S

- 1 N. PEREZ SERRANO y C. GONZALEZ POSADA, **Constituciones de Europa y América**, Tomo II, págs. 136 y 137.
- 2 N. PEREZ SERRANO y C. GONZALEZ POSADA, **obra citada**, Tomo II, pág. 11.
- 3 N. PEREZ SERRANO y C. GONZALEZ POSADA, **obra citada**, Tomo I, pág. 256.
- 4 B. MIRKINE-GUETZEVITCH, **Las Nuevas Constituciones del Mundo**, pág. 73.
- 5 B. MIRKINE-GUETZEVITCH, **obra citada**, pág. 237.
- 6 B. MIRKINE-GUETZEVITCH, **obra citada**, pág. 150.
- 7 B. MIRKINE-GUETZEVITCH, **obra citada**, págs. 476 y 477.
- 8 NICOLAS PEREZ SERRANO, **La Constitución Española**, págs. 332 y 333.
- 9 Colección de las Leyes Fundamentales que han regido en la República Mexicana, Imprenta de Ignacio Cumplido, págs. 162 y 163, 214 y 215, y 262, respectivamente.

Constitución Federal, de 4 de octubre de 1824

Artículo 166.—Las legislaturas de los Estados podrán hacer observaciones, según les parezca conveniente, sobre determinados artículos de esta constitución y de la acta constitutiva; pero el congreso general no las tomará en consideración sino precisamente el año de 1830.

Artículo 167.—El congreso en este año se limitará a calificar las observaciones que merezcan sujetarse a la deliberación del congreso siguiente, y esta declaración se comunicará al presidente, quien la publicará y circulará sin poder hacer observaciones.

Artículo 168.—El congreso siguiente en el primer año de sus sesiones ordinarias, se ocupará de las observaciones sujetas a su deliberación, para hacer las reformas que crea convenientes; pues nunca deberá ser uno mismo el congreso que haga la calificación prevenida en el artículo anterior, y el que decrete las reformas.

Artículo 169.—Las reformas o adiciones que se propongan en los años siguientes al de treinta, se tomarán en consideración por el congreso en el segundo año de cada bienio, y si se calificaren necesarias, según lo prevenido en el artículo anterior, se publicará esta resolución para que el congreso siguiente se ocupe de ellas.

Artículo 170.—Para reformar o adicionar esta constitución o la acta constitutiva, se observarán, además de las reglas prescritas en los artículos

anteriores, todos los requisitos prevenidos para la formación de las leyes, a excepción del derecho de hacer observaciones, concedido al presidente en el artículo 106.

Artículo 171.—Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados.

Las Siete Leyes Constitucionales, de 30 de diciembre de 1836

Artículo 1.—En seis años, contados desde la publicación de esta constitución, no se podrá hacer alteración en ninguno de sus artículos.

Artículo 2.—En las variaciones que pasado ese período se intenten hacer en ellos, se observarán indispensablemente los requisitos prevenidos en el artículo 12, párrafo 10 de la segunda ley constitucional, en el artículo 26, párrafos 1o. y 3o., en los 28, 29 y 38 de la tercera ley constitucional, y en el 17 párrafo 2o. de la cuarta.

Artículo 3.—En las iniciativas de variación, lo mismo que en las de las otras leyes, puede la cámara de diputados, no sólo alterar la redacción, sino aun añadir y modificar, para darle perfección al proyecto.

Artículo 4.—Los proyectos de variación que estuvieren en el caso del artículo 38 de la tercera ley constitucional, se sujetarán a lo que él previene.

Bases de Organización Política de la República Mexicana de 12 de junio de 1843

Artículo 202.—En cualquier tiempo podrán hacerse alteraciones o reformas a estas bases. En las leyes que se dieren sobre esta materia, se observará todo lo prevenido respecto de las leyes comunes, sin más diferencia que para toda votación, sea la que fuere, no se han de requerir ni más ni menos de dos tercios de votos en las dos cámaras. El ejecutivo tendrá en estos casos la facultad XX del art. 87.

- 10 **Constitución Política Mexicana**, Tercera Edición, M. Andrade, pág. 105.
- 11 FERNANDO LASALLE, **¿Qué es una Constitución?**, pág. 54.
- 12 FERNANDO LASALLE, obra citada, pág. 65.
- 13 MAURICE HAURIOU, **Derecho Público y Constitucional**, pág. 309.
- 14 G. JELLINEK, **Teoría General del Estado**, Tomo II, pág. 205.
- 15 KARL SCHMITT, **Teoría de la Constitución**, pág. 4.
- 16 KARL SCHMITT, obra citada, pág. 4.
- 17 KARL SCHMITT, obra citada, pág. 5.
- 18 KARL SCHMITT, obra citada, pág. 6.

- 19 KARL SCHMITT, obra citada, pág. 8.
- 20 KARL SCHMITT, obra citada, pág. 13.
- 21 KARL SCHMITT, obra citada, pág. 23.
- 22 KARL SCHMITT, obra citada, pág. 24.
- 23 KARL SCHMITT, obra citada, pág. 24.
- 24 KARL SCHMITT, obra citada, pág. 24.
- 25 Constitución Política, artículo 39, pág. 33.
- 26 Constitución Política, artículo 39, pág. 33.
- 27 Constitución Política, artículo 39, págs. 33 y 34.
- 28 Constitución Política, artículo 40, pág. 34.
- 29 Constitución Política, artículo 40, pág. 34.
- 30 Constitución Política, artículo 40, pág. 34.
- 31 La clasificación, definición y precisión de los derechos individuales públicos y de los derechos sociales, será materia de otro estudio.
- 32 Constitución Política, artículo 49, pág. 36.
- 33 Constitución Política, artículo 115, págs. 86 y 87.
- 34 KARL SCHMITT, obra citada, pág. 30.
- 35 KARL SCHMITT, obra citada, pág. 30.
- 36 KARL SCHMITT, obra citada, pág. 86.
- 37 MAURICE HAURIUO, obra citada, págs. 322 y siguientes.
- 38 LEON DUGUIT, Manual de Derecho Constitucional, págs. 521 y siguientes.
- 39 CARLOS RUIZ DEL CASTILLO y CATALAN DE OCON, Manual de Derecho Político, págs. 189 y siguientes.
- 40 Constitución de Honduras, de 28 de marzo de 1936.

Artículo 200.—II.—La reforma de los artículos 117, 118 y 200 o de uno o más de estos tres y la reforma total de la Constitución y Leyes Constitucionales sólo podrán hacerse por una Asamblea Constituyente, convocada al efecto por el Congreso Nacional.

41 ANDRES MARIA LAZCANO y MAZON, Constitución de Cuba, tomo III, pág. 307.

Constitución de Cuba, de 1º de julio de 1940

Artículo 286.—IV.—En el caso de que la reforma sea integral o se contraiga a la soberanía nacional o a los artículos veintidós, veintitrés, veinticuatro y ochenta y siete de esta Constitución, o a la forma de Gobierno, después de cumplirse los requisitos anteriormente señalados, según que la iniciativa proceda del pueblo o del Congreso, se convocará a elecciones para Delegados a una Asamblea Plebiscitaria, que tendrá lugar seis meses después de acordada, la que se limitará exclusivamente a aprobar o rechazar las reformas propuestas.

Esta Asamblea cumplirá sus deberes con entera independencia del Congreso, dentro de los treinta días subsiguientes a su constitución definitiva. Los Delegados a dicha Convención serán elegidos por provincias, en la proporción de uno por cada cincuenta mil habitantes o fracción mayor de veinticinco mil, y en la forma que establezca la Ley, sin que ningún congresista pueda ser electo para el cargo de Delegado.